
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.6
ББК 67.401.01

DOI 10.22394/1682-2358-2024-3-4-12

S.V. Gorbacheva, *Candidate of Sciences (Law), Docent, Dean of the Faculty of Law, Academic Secretary of the Academic Council of the Nizhny Novgorod Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

LEGALITY, LAW AND ORDER IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES' ACTIVITIES

Theoretical and practical problems of legality, law and order in the executive authorities' activities are considered. A classification of preventive measures aimed at maintaining and improving the rule of law in the law enforcement activities of executive authority officials is proposed. The basic requirements of legality to operational and official activities are defined. Ways to improve the rule of law in the activities of executive authority officials are offered.

Key words and word-combinations: legality, law and order, executive authorities.

С.В. Горбачёва, *кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета, ученый секретарь Ученого совета Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: gorbacheva-sv@nnpa.ru)*

ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Рассматриваются теоретические и практические проблемы законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти. Приводится классификация профилактических мер, направленных на поддержание и совершенствование законности в правоприменительной деятельности должностных лиц органов исполнительной власти. Определяются базовые требования законности, предъявляемые к оперативно-служебной деятельности, и предлагаются пути совершенствования законности в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти.

Ключевые слова и словосочетания: законность, правопорядок, органы исполнительной власти.

Конституция Российской Федерации возложила на государство в лице прежде всего государственных органов, реализующих функции в сфере испол-

нительной власти, их должностных лиц обязанность гарантировать и обеспечивать закрепленные в ней права и законные интересы граждан. Именно в сферу полномочий государственного аппарата входят такие направления правоприменительной и правоохранительной деятельности, как поддержание должного уровня законности и правопорядка на федеральном и региональном уровнях. Данные институты составляют необходимую базу для полноценной реализации и защиты прав физических и юридических лиц, превенцию посягательств на них.

Надлежащее соблюдение всеми без исключения должностными лицами государственных органов исполнительной власти требований законности, служебной дисциплины, культурного и вежливого обращения с гражданами служит, с одной стороны, залогом полноценной реализации права граждан на обращение во властные государственные структуры, а с другой — нацеливает представителей государственного аппарата (чиновников) на добросовестное исполнение их полномочий. В противном случае существующий институт юридической ответственности предусматривает возможность, а в большинстве случаев — неизбежность привлечения «нерадивого чиновника» к дисциплинарной, административной, материальной и в определенных Уголовным кодексом РФ случаях уголовной ответственности. Так, С.Н. Керимова указывает, что «в деятельности исполнительных органов существует множество нарушений законности, проявляющихся в различных формах, в силу чего необходимо обеспечение государством законности» [1, с. 228].

Несмотря на то что понятие и содержание такой юридической категории, как «законность» являются основополагающими для правоприменительной деятельности всего государственного аппарата и его должностных лиц, в российском научно-исследовательском сообществе до сих пор отсутствует единство мнений и о дефиниции законности, и о ее содержательном наполнении. По мнению М.С. Строговича, законность надлежит рассматривать в качестве основополагающей идеи, выдвигающей требование об обязательности для всех без исключения соблюдать нормы права, прямо определяющие содержание и порядок реализации правоотношений общественного характера [2, с. 47]. Примечательно, что исследователь приходит к выводу о возможности рассмотрения данной юридической категории уже в качестве метода, задействованного в системе мер государственного принуждения определенными должностными лицами в процессе их оперативно-служебной деятельности [2, с. 49].

На взгляд В.В. Борисова, благодаря «внедрению» законности в практическую деятельность должностных лиц властных государственных

органов должен формироваться специфический «режим законности», применяемый к возникающим общественным отношениям в тех рамках его действия, где все субъекты таких отношений будут полнообъемно и добровольно соблюдать требования норм права [3, с. 75].

По нашему мнению, законность может рассматриваться как особое явление, обладающее политико-правовой природой, существование которого предопределено генезисом социальной жизни. Такого же мнения придерживается и Д.О. Нестеров, отмечающий политико-правовой характер законности, обусловленный закономерностями развития общества [4, с. 44]. Именно законность характеризует тот или иной социум с позиции его государственного и правового построения. Реализация законности в таком случае осуществляется путем практического воплощения государством и его властными институтами норм права, сконцентрированных в отечественном нормативно-правовом массиве и предназначенных как для ординарного функционирования общества и его институтов, так и для поддержания надлежащего правопорядка на всей территории страны.

Термин «правопорядок» имеет непосредственную взаимосвязь с понятием законности. Наиболее простой и емкой его трактовкой является состояние общественной жизни, при котором обеспечивается неукоснительное исполнение субъектами общественных отношений, предусмотренных нормами права обязанностей юридического характера, а также защита их прав. Следует отметить, что в качестве правопорядка исследователями теории административного права принято понимать такое состояние возникающих и проистекающих преимущественно в общественных местах общественных отношений, предусмотренных действующими законодательными и подзаконными правовыми нормами, которое позволяет субъектам законопослушно функционировать, реализовывать свои права и обязанности в течение неограниченного времени. Существующий и поддерживаемый должностными лицами органов исполнительной власти России и ее субъектов правопорядок дополнительно регламентируется требованиями режима законности, неправовыми социальными нормами, моральными устоями общества, традициями и прочим. А.В. Безруков указывает, что «основная нагрузка по обеспечению конституционного правопорядка ложится именно на органы исполнительной власти» [5, с. 14].

На наш взгляд, генезис законности в российском обществе и поддерживаемом в нем правопорядке осуществляется в соответствии с первым законом диалектического материализма — единством и борьбой противоположностей. При обеспечиваемом и поддерживаемом должностными лицами органов исполнительной власти режиме законности в

обществе закрепляется надлежащий уровень правопорядка и, наоборот, игнорирование чиновниками требований законности к ним самим и исполняемым ими обязанностям правопорядок чрезвычайно быстро деградирует. Более того, фактическая реализация закрепленных в Конституции России и федеральном законодательстве прав, свобод и интересов граждан на территории Российской Федерации прямо пропорциональна качеству исполнения государством и членами социума своих обязанностей по обеспечению и поддержанию законности и поддержанию правопорядка. С.В. Ярковой подчеркивает взаимосвязь законности административной правоприменительной деятельности с обеспечением прав и свобод человека и гражданина [6, с. 131].

Л.А. Солошенко полагает, что достижение соблюдения принципа законности является проблематичной задачей и требует использования самых разнообразных правовых механизмов [7, с. 146]. На наш взгляд, реализуемая должностными лицами органов государственной исполнительной власти целенаправленная и планомерно обусловленная деятельность по поддержанию режима законности не может осуществляться в спонтанном и внеплановом поле. Как и всякая управленческая деятельность, она должна реализовываться запрограммированно, в соответствии со стратегическим и тактическим планированием. Чиновнику необходимо обладать достаточным объемом знаний и практическими умениями при осуществлении полнообъемной и законной служебной деятельности, определять пределы допустимости степени управленческого усмотрения, которым он наделен по своей должности.

Процесс реализации должностными лицами органов исполнительной власти своих компетенций в рамках осуществляемой управленческой внешневластной деятельности в совокупности с поддержанием должного уровня правопорядка реализуется в тесном взаимодействии с иными государственными (муниципальными) исполнительными органами, их должностными лицами, общественными объединениями и организациями преимущественно правоохранительной направленности. Следует отметить, что реальное воплощение требований законности в непосредственной служебной деятельности должностных лиц органов исполнительной власти России обладает свойством системности, то есть представляет собой организованную совокупность мер, воплощение которых в практику деятельности властных исполнительных органов преследует цель превенции девиантной модели поведения как чиновников, так и объектов их властного воздействия.

Профилактические меры, направленные на поддержание и совершенствование законности в правоприменительной деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, можно классифицировать по двум относительно автономным составляющим:

— превенция девиантных посягательств на существующий режим законности в деятельности властно-исполнительных органов;

— плановая деятельность по поддержанию и совершенствованию законности в ординарной деятельности должностных лиц государственных исполнительных органов.

Возможность такого рода классификации предопределена реалиями той общественно-политической и социально-экономической среды, в рамках которой осуществляется реализация государственными чиновниками своих властных полномочий. Данные реалии могут быть как положительными и воплощаться в систему социальных гарантий законопослушным чиновником и объектом их служебной деятельности, так и нести в себе негативный заряд для лиц, посягающих на установленный режим законности — от мер морального и социального воздействия до юридической ответственности, включая уголовную.

В вопросе деятельной активности руководящего состава того или иного органа исполнительной власти по организации сознательного и добровольного исполнения подчиненными должностными лицами требований законности следует исходить из иерархического построения системы органов государственной исполнительной власти России и ее регионов, значительного объема прямых и обратных вертикальных и горизонтальных связей между элементами такой системы. В соответствии с общей теорией управления всякая рациональная социальная система, к числу которых, несомненно, относится и иерархически выстроенная система того или иного федерального органа исполнительной власти, стремится к поддержанию и упрочению своей внутренней организации. Поскольку нарушение требований законности отдельными элементами данной системы приводит к ее разбалансировке и снижению результативности, самим исполнительным органом на систематической и плановой основе проводятся комплексные мероприятия по обеспечению законности в деятельности должностных лиц, снижению количества жалоб на неправомерные и незаконные действия чиновников, внедрению в служебную деятельность инновационных методов и технологий внутриорганизационного администрирования, значительно уменьшающих саму возможность произвольной трактовки должностным лицом своих прав и обязанностей, приводящей к нарушению законности. Результативность государственного управления, его аппарата, открытость исполнительной власти являются важнейшими факторами, определяющими положительную динамику социально-экономического развития государства [8, с. 35].

В современных реалиях перед органами исполнительной власти стоит приоритетная задача целенаправленного улучшения показателей до-

верия населения к деятельности властного органа и его должностных лиц, что невозможно без совершенствования деятельности усилий по обеспечению законности на всех направлениях правоприменительной деятельности органа исполнительной власти. Так, А.А. Акланов подчеркивает, что законность в государстве во многом зависит от ее состояния в административной сфере [9, с. 82].

На наш взгляд, корреляция ординарной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц и реализации требований законности в правоприменительном процессе исполнения ими своих полномочий может осуществляться следующим образом:

— отечественная исполнительная «ветвь» государственной власти в лице ее органов и должностных лиц в своей практической ежедневной деятельности воплощает максимальной объем государственных полномочий по применению правовых предписаний, закрепляющих на законодательном и подзаконном уровнях государственно властные интересы по обеспечению требований законности государственной деятельности;

— система государственных органов исполнительной власти в лице возглавляющего ее Правительства России как субъекта законодательной инициативы не только выступает с проектами законодательных новелл в сфере совершенствования обеспечения законодательства, внося их в установленном порядке в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, но и на подзаконном нормативном правовом уровне обеспечивает правовую регламентацию правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в соответствии с требованиями режима законности и обеспечения правопорядка;

— в качестве элементов системы государственных органов исполнительной власти выступают не только правоохранительные органы, в функционал которых непосредственно входит обеспечение правопорядка и поддержание законности в своей сфере ответственности, но и федеральные органы исполнительной власти, к важнейшим обязанностям которых отнесены полномочия по обеспечению контрольно-надзорной деятельности, включая и соблюдение режимных требований законности;

— в силу разносторонности и всеобъемлемости исполняемых государственно-распорядительных и контрольно-надзорных полномочий государственные исполнительные органы на законодательном и подзаконном нормативном правовом уровне наделены значительным перечнем властных полномочий, позволяющих обеспечить соблюдение требований законности и в добровольном, и (при необходимости) в принудительном порядке,

— за исключением суда, а также Генеральной прокуратуры России и ее территориальных представительств, все иные органы государственной власти, профессионально обеспечивающие поддержание требований законности на территории Российской Федерации и ее субъектов, входят в систему исполнительной власти Российского государства.

Рассматривая в качестве примера специфику организационной и правоприменительной деятельности такого органа исполнительной власти, как Министерство внутренних дел России и принимая во внимание все изменения, произошедшие в правоохранительной сфере в связи со специальной военной операцией, считаем необходимым определить базовые требования законности, предъявляемые к оперативно-служебной деятельности и соответствующего органа исполнительной власти и его должностных лиц:

— абсолютный и заведомый приоритет комплекса прав и свобод индивида, его личности перед всеми иными государственно гарантированными и защищаемыми ценностями;

— правоприменительная деятельность должностных лиц органа исполнительной власти носит ярко выраженный правоприменительный характер и реализуется в строгом соответствии с нормативными правовыми предписаниями, принятыми в установленном законном порядке;

— одной из важнейших составляющих реализуемого должностными лицами органа исполнительной власти процесса правоприменения является гуманизм и уважение человеческого достоинства граждан;

— правоприменительная деятельность должна реализовываться на плановой основе и соответствовать принципу целесообразности, допустимости и непротиворечивости;

— должностные лица органа исполнительной власти должны своевременно повышать свой профессиональный и правовой уровень в рамках систематического профессионального повышения квалификации не реже одного раза в три года.

Полагаем, что степень пораженности Российской Федерации и ее субъектов девиациями, посягающими на законность и ее требования, находится в линейной зависимости от того, насколько качественно и всеобъемлюще осуществляется контрольно-надзорная и властно-принудительная деятельность всех элементов и составляющих системы государственных правоохранительных органов. Проблемной ситуацией, связанной с поступательным совершенствованием законности в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, свойствен комплексный характер. Ее купирование и полнообъемное

решение напрямую связано с ростом доверия населения к властным государственным институтам и совершенствованием стабильности во всем государстве.

Одним из действенных путей совершенствования законности в деятельности должностных лиц государственно-властных исполнительных органов является оптимизация правозащитной контрольной деятельности предусмотренных на законодательном уровне институтов общественного контроля деятельности государственных, и прежде всего правоохранительных исполнительных органов. Необходимость правозащитной направленности принципа законности в деятельности органов государства подчеркивает Н.В. Соловьева [10, с. 92]. Реализация Российским государством эффективной правовой политики должна предусматривать в качестве самостоятельного элемента координационные усилия, направленные на согласованность действий всех звеньев системы органов исполнительной власти.

По нашему мнению, одного лишь наличия в нормативно-правовом массиве государства совокупности законодательных и подзаконных нормативных актов, закрепляющих законность в качестве и принципа деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, и режима их функционирования, явно недостаточно и формально-декларативно. В исполнительных органах целесообразно создать и перманентно совершенствовать механизм реализации этих правовых предписаний в ординарной деятельности государственных чиновников.

Весь объем приведенных предложений, касающихся понятия и содержания законности в деятельности органов исполнительной власти, строго соответствует концепции законности в государственной правоприменительной деятельности. В практической правоприменительной деятельности должностных лиц органов государственной исполнительной власти понятие и содержательное наполнение законности приобретает особую специфику.

Законность — особое явление, обладающее политико-правовой природой, существование которого предопределено генезисом социальной жизни. Именно законность характеризует тот или иной социум с позиции его государственного и правового построения. Реализация законности осуществляется путем практического воплощения государством и его властными институтами норм права, сконцентрированных в отечественном нормативно-правовом массиве и предназначенных как для ординарного функционирования общества и его институтов, так и для поддержания надлежащего правопорядка на всей территории страны.

Библиографический список

1. *Керамова С.Н.* Законность как основной принцип деятельности органов исполнительной власти // Государственная служба и кадры. 2021. № 1. С. 228–229.
2. *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.
3. *Борисов В.В.* Правовой порядок развитого социализма: вопросы теории. Саратов, 1977.
4. *Нестеров Д.О.* Теория и практика реализации законности и правопорядка в деятельности органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2021. № 3. С. 43–46.
5. *Безруков А.В.* Роль органов исполнительной власти и общественности в механизме обеспечения конституционного правопорядка // Проблемы права. 2019. № 2 (71). С. 13–20.
6. *Ярковой С.В.* Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 130–139.
7. *Солошенко Л.А.* Механизмы обеспечения законности при осуществлении разрешительной деятельности федеральными органами исполнительной власти // Право и государство: теория и практика. 2021. № 12 (204) С. 146–149.
8. *Ламонов Е.В.* Теоретико-правовые аспекты тенденций развития законности и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4, № 13. С. 34–45.
9. *Акланов А.А.* Законность как принцип организации и деятельности органов исполнительной власти // Государство и право. 2023. № 1 (36). С. 81–84.
10. *Соловьева Н.В.* Основы обеспечения правозащитной функции федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Актуальные проблемы современной науки и практики. Вестник МГЭИ. 2021. № 2. С. 86–107.