

УДК 342.92

**ОТ ПРАВИЛЬНОГО ПОНИМАНИЯ И УВАЖЕНИЯ ЗАКОННОСТИ
К ЕЕ ВЕРХОВЕНСТВУ**

Ю. Н. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 августа 2017 г.

Аннотация: рассматриваются основные теоретические проблемы понимания, содержания и обеспечения законности в системе публичного управления. Верховенство законности в сфере административных и иных публичных правоотношений анализируется как главный критерий эффективности современного административно-правового регулирования.

Ключевые слова: законность, принцип законности, верховенство законности, требования законности, правозаконность, обеспечение законности.

Abstract: considered the main theoretical problems of understanding, content and ensuring legitimacy in the system of public administration. Supremacy of legitimacy in the sphere of administrative and other public legal relations are analyzed as the main criterion of efficiency of modern administrative legal regulation.

Key words: legitimacy, the principle of legitimacy, supremacy of legitimacy, the requirements of legitimacy, the rule of law, ensuring of legitimacy.

Традиционно в теории правового государства центральное место занимают вопросы «верховенства права» («верховенства закона» или даже – как можно встретить в литературе – «верховенства правового закона»). Очевидно, достижению целей правовой государственности способствует и *верховенство законности* как *принципа*, как соответствующих *правовых требований* и как *режима* обеспечения эффективного *административного нормотворчества* и *надлежащего правоприменения* в области публичного управления, а при осуществлении *судебного контроля* за деятельностью исполнительной власти (должностных лиц и государственных служащих) – правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел и укрепления законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Система административно-правового регулирования в целом (как внутренних отношений в сфере публичного управления, так и процедур внешнего воздействия со стороны административных органов, их должностных лиц и государственных служащих) призвана гарантировать постоянство и надлежащий уровень соблюдения всеми участниками административно-правовых отношений принципа законности. Несмотря на стремление ученых и юристов-практиков в течение последних двух десятилетий детализировать, сложно структурировать и «обновлять» содержание и виды принципов административного права, административного

процесса (административного судопроизводства) и административных процедур, по нашему мнению, «вершиной» *правопорядка* и одновременно главнейшим правовым средством его обеспечения в *сфере административных и иных публичных правоотношений* остается *принцип законности и создание гарантий ее верховенства*.

Обеспечение верховенства законности при реализации административно-правовых отношений в самом широком понимании их системы и структуры, несомненно, зависит от правильного понимания законности, предъявляемых к ней требований (критериев), установленных гарантий надлежащего обеспечения, развития и поддержания в обществе атмосферы уважения законности, стремления ее соблюдения и укрепления режима законности. Все это невозможно создать, развивать и модернизировать в соответствии с новейшими требованиями в отсутствие общих и профессиональных представлений о *теории законности* вообще, а в области формирования и осуществления административно-правовых отношений в частности.

Первые и элементарные подходы к определению понятия «законность» в самом общем виде приводят к ответу, что оно означает «точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов, иных нормативных правовых актов всеми государственными органами, негосударственными организациями и гражданами»¹. Таким образом, самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в *надлежащем соблюдении и исполнении* субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), т.е. строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность – обязательные и выразительные характеристики процедуры соблюдения и исполнения законности². Такие характеристики, очевидно, исходят из сложившихся в теории права и публичного управления представлений. Например, всегда считалось, что «*беспрекословность*» и «*неукоснительность*» исполнения административных предписаний – основа публичного порядка и обеспечения законности³. Законность представляется учеными как «состояние общественно-политической жизни общества, которое выражается в уважении и господстве права и закона, проявляющихся в адекватном отношении к правовым требованиям, содержащимся в различных формах, к правам и свободам личности; добросовестном исполнении служебных обязанностей; в противодействии организованной преступности и правонарушениям, произволу в деятельности государственных органов и в обеспечении правопо-

¹ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учеб. для акад. бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М., 2015. С. 374.

² См., например: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 511, 514 ; Власенко Н. А. Теория государства и права : науч. практ. пособие. М., 2009. С. 100.

³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 1999. С. 574.

рядка в обществе»⁴. Несомненно, законность следует всегда связывать с «реализацией права»⁵.

Когда заходит речь о законности⁶, то с юридической точки зрения в специальной литературе, в практике государственной деятельности, в отраслевом законодательстве затрагиваются следующие аспекты данного вопроса: «законность», «правозаконность»⁷, «законность как правомерность»⁸, «принцип законности»⁹, «состояние законности», «принципы законности» (структурные и функциональные)¹⁰, «структура законности»¹¹, «воплощение законности»¹², «режим законности»¹³, «критерии (требования)¹⁴ законности», «гарантии законности»¹⁵, «обеспечение законности», «сфера обеспечения законности», «способы (средства, механизм, гарантии) обеспечения законности»¹⁶, «упрочение законности»¹⁷, «легитимность», «процессуальная законность»¹⁸.

⁴ Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2016. С. 316.

⁵ См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 187–194.

⁶ О развитии научных представлений о понятии «законность» начиная с дореволюционных времен см.: Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 76–110. См. также: Витрук Н. В. Законность : понятие, защита и обеспечение // Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. В. К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 513–534 ; Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина [и др.]. М., 2008 ; Кудрявцев В. Н. Законность : содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4–12.

⁷ См.: Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. М., 2016. С. 229 ; Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Рос. юстиция. 2016. № 4. С. 2–5.

⁸ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. М., 2007. С. 316.

⁹ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. Волгоград, 2009. С. 673–712.

¹⁰ См.: Там же. С. 674.

¹¹ См.: Там же. С. 638–639. О структурных элементах законности см. также: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок : курс лекций. С. 515.

¹² См.: Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. С. 316.

¹³ См.: Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 318.

¹⁴ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права. 2-е изд., доп. и испр. / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2001. С. 346.

¹⁵ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии // Лазарев В. В. Избр. труды : в 3 т. Т. 1 : Закон. Законность. Применение закона. М., 2010. С. 624–635.

¹⁶ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика / Е. С. Болтанова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 435–446.

¹⁷ См.: Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львов, 1975.

¹⁸ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 713–720. См. также: Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе : конституционная интерпретация : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

При детальном и многоаспектном исследовании *теории законности* обращается внимание на несколько взаимосвязанных с ней и одновременно включенных в ее структуру проблем:

- основанная на законности *публично-правовая деятельность*;
- конкретизация *методов* государственной и иной публично-правовой деятельности всех субъектов права;
- правовой *режим законности* как полноценная система взаимосвязанных признаков, элементов, полномочий, процедур, которые в их взаимодействии позволяют формировать надлежащий правовой порядок;
- режим государственной и общественной жизни;
- правомерное поведение человека и гражданина, установленные законодательством возможности для реализации правового статуса личности;
- правопорядок в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- обеспечение *принципа законности*;
- необходимость соблюдения основных *требований* законности, вытекающих из обобщенных представлений об *идеи законности* в государственной и общественной жизни.

В советский период законность называлась «социалистической» и была исследована учеными (для того времени) весьма детально, глубоко структурированно и содержательно¹⁹. Как тогда, так и сегодня в общетеоретической правовой литературе законность традиционно связывается с тематикой обеспечения «*правопорядка*»²⁰ (в области административного права – с надлежащими правопорядками и административными процедурами в системе публичного управления). В административно-правовой литературе законность анализируется также и во взаимосвязи с «*дисциплиной в сфере управления*»²¹. Можно согласиться с мнением, что «законность играет в системе понятий «право», «законность», «правопорядок» роль «проводника», обеспечивающего перевод идеальных требований права в реальное, фактическое правомерное поведение субъектов права, составляющее содержание правопорядка»²². Следовательно, в ад-

¹⁹ См., например: *Байтин М. И.* Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 296–301 ; *Борисов В. В.* Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов, 1977. С. 318–365 ; *Самощенко И. С.* Охрана режима законности Советским государством. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М., 1960 ; *Строгович М. С.* Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966.

²⁰ См.: *Вопленко Н. Н.* Законность и правовой порядок. Волгоград, 2006. См. также: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 315 ; *Борисов Г. А.* Теория государства и права : учебник. Белгород, 2008. С. 263–267 ; *Рассказов Л. П.* Теория государства и права : учеб. для вузов. 6-е изд. М., 2014. С. 437–442.

²¹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. М., 2016. С. 458–480.

²² *Гааг Л. В.* Законность в системе правовых категорий : соотношений права, законности, правопорядка // Теоретические и практические проблемы правопони-

министративном праве законность (ее верховенство и обеспечение) предназначена для создания режима *надлежащего порядка* (правопорядка) в системе публичного (государственного и муниципального) управления. Теория законности всегда связывалась исследователями с проблематикой гарантирования *дисциплины* и *юридической ответственности*²³.

Законность рассматривается как: 1) *конституционно-правовой принцип*²⁴, обеспечивающий юридические основы для формирования всех органов государственной власти и устанавливающий стандарты их практической деятельности; 2) важнейший *принцип права*; 3) сформированная модель *нормотворчества*, основанная на конституционно-правовых основах и механизме законотворческой деятельности; 4) юридический режим осуществления уполномоченными субъектами *правоприменения* во всех его формах на основе установленных законами требований, положений, норм, принципов, процедур, стадий; 5) *укрепление законности* – важнейшая задача всякой правоприменительной деятельности, осуществляемой в сфере правоотношений, а также фактор модернизации правовой системы и государственной деятельности.

Законность определяется как «принцип, метод, элемент демократического политического режима формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которых лежат всеобщее равенство перед законом, точное соблюдение и исполнение законов всеми государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами»²⁵. По Н. Н. Вопленко, законность – это «реализованная в виде основных принципов и норм систем социальных и юридических требований правомерного поведения, обеспечивающая правильность и точность процессов правореализации»²⁶.

При всех интерпретациях и разнообразных подходах к определению законности важнейшим является указание на то, что она представляет

мания : материалы III Междунар. науч. конф., состоявшейся 22–24 апреля 2008 г. в Российской академии правосудия / под ред. В. М. Сырых и М. А. Заниной. 2-е изд. М., 2010. С. 226.

²³ См.: *Братусь С. Н.* Юридическая ответственность и законность. М., 1976.

²⁴ В числе требований конституционной законности ученые, как правило, указывают следующие: 1) требование соблюдать законы; 2) требование соответствия правам и свободам человека и гражданина законов, иных правовых актов, деятельности государства и местного самоуправления; 3) требование равенства граждан перед законом и судом; 4) требование иерархичности законодательства в соответствии с юридической силой составляющих его законов; 5) требование верховенства закона; 6) требование соблюдения установленного порядка принятия, изменения и отмены законов, иных нормативных правовых актов; 7) требование осуществления государством контроля над исполнением Конституции РФ и законов; 8) требование верховенства права (см.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 319–328).

²⁵ *Байтин М. И.* Вопросы общей теории государства и права. С. 300–301. См. также: Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Сянюкова. М., 2005. С. 425.

²⁶ *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 652–712.

собой конституционно-правовую ценность, конституционный принцип, конституционное требование, адресованное к законодателю, стремящемуся установить основные контуры, границы, содержание и структуры *правовой системы*²⁷ страны, соответствующей высоким стандартам правового государства применительно как к организации правовой деятельности самого государства (государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), так и к установлению эффективной юридической защиты прав, свобод, законных интересов²⁸ всех субъектов права.

С. С. Алексеев писал о трех элементах (гранях) законности, к которым относил: а) *общеобязательность права* («коль скоро есть право, значит, существует и законность, т.е. такой порядок, при котором участники общественных отношений должны строго соблюдать и исполнять нормы права»²⁹); б) *идея законности* («идея о целесообразности и необходимости... реально правомерного поведения всех участников общественных отношений»³⁰); в) *конститутивный* элемент («именно потому, что право конституируется через «закон»..., данный режим и именуется «законность»»³¹).

Элементами законности (как целостного социально-юридического явления) являются:

– *нормативная основа* законности заключается в системе правовых норм (правовые законы, иные нормативные правовые акты), режим действия которых обеспечивает их соблюдение и исполнение. Таким образом, законность (режим законности) реально начинается с вступления в силу законодательных и иных нормативных правовых актов, определяющих соответствующие порядки, процедуры, правовые состояния, статусы и положения;

– *предмет* законности, т.е. сама необходимость, обязательность, полезность и публичная значимость жизнедеятельности общества, государства, личности; предмет законности заключается в правовых результатах публичной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, решениях, действиях (бездействии) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, в правомерном поведении субъектов общественных отношений;

²⁷ О правовой системе см.: *Синюков В. Н., Григорьев Ф. А.* Правовая система : вопросы правореализации : учеб. пособие. Саратов, 1995.

²⁸ Поскольку законные интересы являются «самостоятельными объектами правоохраны и юридической защиты», то режим законности непременно включает в свое содержание создание надлежащих правовых форм обеспечения и удовлетворения законных интересов, а для органов публичной власти – обязанность соблюдать и исполнять законы, устанавливающие законные интересы субъектов права (см.: *Субочев В. В.* Законные интересы / под ред. А. В. Малько. М., 2008. С. 79).

²⁹ *Алексеев С. С.* Теория права. С. 188.

³⁰ Там же.

³¹ Там же.

– объект законности – взаимосвязанные многочисленными отношениями граждане, общество, государство, в отношении которых действуют нормативные правовые предписания, определяющие права, свободы, обязанности, разрешения, запреты, ограничения, обязанности, возможности правореализации, государственный контроль, административный надзор³², процессуальные механизмы обеспечения эффективной юридической защиты;

– субъекты законности – реальные участники правоотношений, создающие своими действиями, решениями, поведением, публично-правовой деятельностью правовой режим исполнения и соблюдения законодательства, правовых предписаний вообще. Субъектами законности являются все участники правоотношений (государство и иные публично-правовые образования, органы местного самоуправления, негосударственные организации, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, граждане).

Законность, как следует вывод из обобщения всех ее элементов и иных характеристик, представляет собой *юридическое состояние правовых отношений, режим реализации которых соответствует сложившемуся в современном правовом государстве стандарту надлежащего исполнения и соблюдения их участниками правовых норм, а также целям и задачам общего, отраслевого и процессуального правового регулирования.*

Ученые-административисты рассматривают законность в учебной литературе, как правило, в завершении (в конце) всего материала по учебному курсу, когда необходимо дать информацию о режиме законности и способах его обеспечения³³. При этом в качестве актуального вопроса всегда дебатировалась *укрепление законности* в области функционирования административно-правовых режимов, обеспечивающих как эффективную правовую защиту прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, вступающих в отношения с публичной властью и их представителями, так и надлежащий уровень юридического качества осуществления органами публичной власти государственного управления³⁴.

В административном праве тема «законность» с самых ранних времен становления и развития являлась одной из главных³⁵. Приоритет-

³² О понятии административного надзора см., например: Кармолицкий А. А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2014. № 1. С. 52; Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 13–27; Его же. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России. Н. Новгород-Саров, 2009. С. 88–102; Зырянов С. М. Административный надзор. М., 2010. С. 8–12.

³³ См., например: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России: учеб. для акад. бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 387–403.

³⁴ См.: Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / Е. С. Болтанова [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. С. 76–81.

³⁵ См.: Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1948.

ным направлением в исследованиях становилась проблема взаимосвязи законности и «*усмотрения*»³⁶. Н. Н. Вопленко считает, что с содержательной точки зрения законность может рассматриваться (в теории права и в области отраслевых правовых наук) как 1) *принцип права*, 2) *метод государственного руководства обществом*, 3) *политико-юридический режим*³⁷. Содержательное взаимодействие указанных элементов направлено на обеспечение надлежащего соблюдения и исполнения всеми субъектами правоотношений установленных в законодательстве правовых норм.

Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод человека и гражданина, установления режима законности управленческих действий.

Значимость административного права в правовой системе Российской Федерации состоит в установлении правовых средств и инструментов, способствующих утверждению *принципа* и *режима законности* не только в сфере *исполнительной власти*, но и в области осуществления *законотворчества (правотворчества)* и *административного судопроизводства*. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем влияние на общество административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; как планируемый результат такого отраслевого правового воздействия рассматривается верховенство законности, укрепление порядка и режима законности в осуществлении публично-управленческой деятельности, обеспечении правильного применения административно-деликтного законодательства, надлежащем рассмотрении и разрешении административно-правовых споров и административных дел.

Как материальное, так и процессуальное законодательство использует термин «*принцип законности*» (например, принцип законности построения и функционирования системы государственной службы; принцип законности (ст. 3 УК РФ (Общая часть)); принцип законности как основа деятельности арбитражных судов (ст. 6 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»); обеспечение законности при применении мер административного принуждения; законность при рассмотрении и разрешении административных дел). Специалисты рассматривают также и *принципы законности*, т.е. как бы показывая их множественность и системность. Вместе с тем ученые раз-

³⁶ См.: Головки А. А. Допустимо ли совместить законность и усмотрение (некоторые проблемы теории и практики) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 3–6 ; *Его же*. Допустимо ли совместить законность и усмотрение? (Некоторые проблемы теории и практики) // Право и политика. 2006. № 3. С. 24–30.

³⁷ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 657.

личают также «*принципы законности*» и «*требования законности*». По их мнению, если *принципы законности* пронизывают все виды деятельности, осуществляемой любыми субъектами права, то *требования законности* концентрируются в отношении конкретных субъектов, реализующих отдельные виды деятельности³⁸. Политико-юридические *требования законности*, по мнению С. С. Алексеева, выражают содержание законности, являются ее субстанцией³⁹.

Принципы законности представляет собой главнейшие, основополагающие *идеи*, в которых содержится (заключается) смысл, предназначение, необходимость исполнения, общеобязательность юридических норм, включенных в систему законодательства. Принципы законности позволяют в деталях и на должном содержательном уровне увидеть базовые требования, предъявляемые законодательством ко всем субъектам права, участвующим как в материальных, так и в процессуальных правоотношениях.

Если говорить о законности как о *принципе*, то учеными, как правило, исследуется и раскрывается в деталях содержание «*принципа законности*»⁴⁰, т.е. законность в данном случае – это важнейший принцип обеспечения исполнения субъектами права установленных в законодательстве правил, норм, требований, процедур, иных положений и условий с целью: 1) обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан и организаций; 2) исполнения возложенных на них обязанностей; 3) реализации общего правового статуса различных субъектов; 4) осуществления уполномоченными органами публичной власти государственной и иной публично-правовой деятельности; 5) применения норм законов и иных нормативных правовых актов по исполнению требований процессуального права. Таким образом, законность как принцип представляется в единственном числе, например «законность – основной принцип деятельности публичной администрации»⁴¹. Обычно в теории права к принципам законности авторы относят: *верховенство закона, единство (всеобщность) законности, ее целесообразность и реальность*⁴², *взаимосвязь законности и культурой общества и человека*⁴³.

Вместе с тем, ученые предлагают рассматривать несколько видов принципов законности⁴⁴. Н. Н. Вопленко, говоря о *структурных принци-*

³⁸ См.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учеб. для акад. бакалавриата. С. 377.

³⁹ См.: Алексеев С. С. Теория права. С. 188, 190.

⁴⁰ См.: Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии. С. 628.

⁴¹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для акад. бакалавриата. С. 387.

⁴² См.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права. С. 377 ; Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Мордовца, В. Н. Синюкова. С. 428.

⁴³ См.: Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права : курс лекций. С. 516.

⁴⁴ К принципам конституционной законности Ю. Е. Аврутин относит: 1) верховенство правового закона; 2) прерогативу субъективных прав перед госу-

пах законности, выделяет и исследует содержание следующих: 1) принцип правомерности; 2) принцип государственной обязательности; 3) принцип всеобщности; 4) принцип целесообразности; 5) принцип единства; 6) принцип верховенства закона; 7) принцип неотвратимости ответственности⁴⁵. Кроме структурных принципов законности ученый анализирует также и *функциональные принципы законности*, которые характеризуются связью законности: 1) с экономикой, 2) политикой, 3) демократией, 4) культурой, 5) нравственностью⁴⁶.

Принципы законности в системе административно-правового регулирования должны объективно отражать сущность осуществляемой органами публичного управления и должностными лицами, государственными служащими наиболее важные черты самого публичного управления. Они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в многочисленные административно-правовые институты (например, публичного служебного права или государственной службы, административных актов).

Принципы законности устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования публичного управления (главным образом, исполнительной власти, но не только), т.е. они отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих отношений. Принципы законности обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе публичного управления. Отсутствие принципов законности может создавать в практике государственной деятельности основу для формирования произвольного управления, укоренения бюрократизма, неорганизованности, беззакония, принятия несправедливых управленческих решений и формирования атмосферы пренебрежения нравственными нормами.

С общетеоретической точки зрения к *требованиям законности* относятся:

- верховенство *права* в системе действия всех нормативных регуляторов и *верховенство закона* в системе всех иных правовых актов;
- всеобщность действия режима законности (универсальность действия принципа законности);
- надлежащие формы и методы правоприменительной деятельности; использование законных правовых процедур в механизме правореализации (правоприменении);
- эффективность применения правовых норм;
- единство законности как в толковании, так и в правоприменительной деятельности;

государственными интересами; 3) единство законности; 4) государственное санкционирование установленных в законодательстве властных предписаний (см.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 322–328).

⁴⁵ См.: *Вопленко Н. Н.* Очерки общей теории права. С. 674–675.

⁴⁶ См.: Там же. С. 695–708.

– обязанность для субъектов права соблюдения как норм *законов*, так и иных нормативных правовых актов, которые являются результатами нормотворческой деятельности уполномоченных органов публичной власти (например, административное нормотворчество); при этом нужно всегда делать акцент в большей мере, разумеется, на соблюдении и исполнении законов⁴⁷;

– гарантированность признания, надлежащей практической реализации и защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

– равенство всех субъектов права при использовании установленных для них прав, свобод, законных интересов, при исполнении правовых обязанностей, в процедурно-процессуальных отношениях;

– обеспечение надлежащей (эффективной) организации и функционирования органов публичной власти и их должностных лиц; действие законодательства об административных процедурах, устанавливающего порядок принятия административных актов и исключаящих из управленческой практики негативного административного усмотрения;

– обеспечение приоритета закона (права) в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих усмотрения в процессе правоприменения;

– формирование системы судов, осуществляющей судебный контроль как за *правовым качеством применяемого законодательства* (например, посредством конституционного и административного правосудия), так и принимаемыми различными субъектами публичной власти *правовыми актами* (постановления, приказы, судебные решения и др.);

– гарантирование эффективной правовой защиты; развитие законодательства об административном судопроизводстве, предусматривающем судебные процедуры рассмотрения и разрешения административных дел (*Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации*», далее – КАС РФ);

– обеспечение дисциплины, порядка в деятельности органов публичной власти; создание потенциала, обеспечивающего противодействие правонарушениям и применения юридической ответственности; здесь же речь идет и о *неотвратимости ответственности (наказания)* за совершенное правонарушение);

– формирование надлежащей системы органов государственного (муниципального) контроля и надзора.

Глубокий теоретический анализ законности привел ученых к необходимости исследования термина *правозаконность*, т.е. они отстаивают подход, в соответствии с которым в правовом государстве *законность* должна иметь более точное наименование, а именно *правозаконность*⁴⁸.

⁴⁷ В. В. Лазарев пишет, что только совокупность законов «образует законодательство в строгом смысле этого слова. Законность требует исполнения законов» (*Лазарев В. В. Законность : понятие, основные черты, гарантии. С. 627*).

⁴⁸ См.: *Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 317 ; Алексеев С. С. Теория права. С. 193 ; Сырых В. М. Материалистическая*

Поэтому именно правозаконность – *основа* и одновременно *правовой стандарт* жизнедеятельности государства и общества, когда приоритетными⁴⁹ признаются права и свободы человека и гражданина, их интересы, субъективные публичные права. Как видно, актуализация данной терминологии обусловлена развитием правовой государственности (правового государства), когда режим законности формируется современными стандартами обеспечения прав, свобод, законных интересов всех субъектов права, позитивными правовыми процедурами, обеспечивающими правомерные действия и решения органов публичной власти и их должностных лиц, ограничивающими произвол, излишний бюрократизм, административное и судебское усмотрение в деятельности органов публичной власти. Таким образом, как пишет Н. Н. Вопленко, нравственно-гуманистический потенциал понятия и функций законности обусловливает необходимость как развития теории «правозаконности», так и разработку понятия «*легитимная законность*»⁵⁰; правозаконность – это большой шаг «к полному и безусловному обеспечению прав личности», к реализации «принципа неотторжимости присущих человеку от рождения прав от самого человека»⁵¹.

Правозаконность есть основополагающий принцип, обеспечивающий исполнение и соблюдение всеми участниками правоотношений самого права (действующих правовых норм). Стандартным и общераспространенным в теории права теоретическим утверждением является, что «принцип законности» позволяет «связать» государство правом, а для этого необходимо создать стабильное законодательство⁵². Правозаконность, по мнению А. Ф. Галузина, «выражает не просто «общеобязательность закона», а господство, верховенство закона, правление права, основанного на правах человека»⁵³. В. М. Сырых понимает под правозаконностью «требование к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным лицам, гражданам и их объединениям соблюдать Конституцию, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, законы, соответствующие Конституции и принципам объективного права, а также подзаконные нормативные правовые акты, принятые в соответствии и в развитие действующих законов»⁵⁴.

А. Ф. Галузин пишет, что «правозаконность» не нужно рассматривать как альтернативу законности: «Это антипод произвола и свободного

философия публичного права. М., 2016. С. 223–230 ; Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. СПб., 2008. С. 92–104.

⁴⁹ О приоритете личности см., например: Власенко Н. А. Избранное. М., 2015. С. 490–500.

⁵⁰ См.: Вопленко Н. Н. Очерки общей теории права. С. 721.

⁵¹ Амирбеков К. И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории. С. 3.

⁵² См.: Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 100.

⁵³ Галузин А. Ф. Правовая безопасность и ее принципы. С. 93.

⁵⁴ Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права. С. 229.

усмотрения в процессе правоприменения»⁵⁵. Законность включает в себя не только сами законы, законодательство и необходимость их соблюдения или надлежащего исполнения, но и само право, идеалы, правовые ценности и принципы, неотчуждаемые права гражданина⁵⁶. Безусловно, в литературе встречаются критические суждения относительно понимания «вершины законности» в виде «неукоснительного исполнения» законов и иных нормативных правовых актов⁵⁷. Вместе с новыми традициями в подходе к сущности государства, а именно как «*правового государства*», которое обязано ценить «неотчуждаемые право или натуральное право», появляется и новое отношение к законности, «которую снизили в ранге и не так вдохновляются ею, как справедливостью, легитимностью или верховенством права»⁵⁸. Наконец, здесь уместна еще одна объемная цитата: «Если закон означает официальное признание масштаба свободы, то законность есть требование соблюдения такого масштаба, а режим законности – состояние общественных отношений, при котором этот равный и относительно справедливый масштаб свободы может быть реально использован субъектами права»⁵⁹.

Очевидно, что, говоря о правозаконности, весьма уместно вспомнить и «чувство» законности, о котором говорил Г. Ф. Шершеневич. По его представлениям, «чувством законности называется побуждение соблюдать установленные законы, т.е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения. ... Чувство законности – это не только согласное с законом поведение, это неустойчивое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона. Возможность уклонения от привычного поведения предупреждается чисто психическим средством – тем неприятным ощущением, которое испытывает человек при нарушении вообще привычного поведения»⁶⁰.

Очевидно, совершение действий в соответствии с законом является важнейшей общей целью для гражданского общества и государства. Именно от «чувства законности», как полагал Г. Ф. Шершеневич, и зависит развитие государственной и общественной жизни. Это остается актуальным для России и сегодня. «Чувство законности стоит в прямой зависимости от общественной среды. ... Если человек живет в такой среде, где одно лицо соблюдает закон, а другое смеется над ним, где сегодня издается закон,

⁵⁵ *Галузин А. Ф.* Правовая безопасность и ее принципы. С. 98.

⁵⁶ Об эволюции представлений о правах человека в современных условиях см.: *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации. М., 2008. С. 354–370.

⁵⁷ См.: *Арановский К. В., Князев С. Д.* Правление права и правовое государство в соотношении знаков и значений / под ред. Н. А. Сергеевой. М., 2016. С. 116.

⁵⁸ Там же. С. 116.

⁵⁹ *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 318.

⁶⁰ *Шершеневич Г. Ф.* О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. Казань, 1897. С. 454.

чтобы завтра о нем уже забыли, – там не может развиться привычка поступать постоянно в согласии с законом, а следовательно, нет почвы для развития чувства законности. Принцип законности в управлении играет громадную, хотя и не исключительную, роль в деле воспитания граждан в чувстве законности»⁶¹. Произнесенные Г. Ф. Шершеневичем более века тому назад слова весьма актуальны и для современной России. Именно установление *Порядка* в организации, формировании и осуществлении органами и должностными лицами всех ветвей государственной власти деятельности, возведение законности в самый важный принцип публично-правовой реальности, непременное и постоянное желание общества и граждан следовать установленным правилам и нормам способно обеспечить результативное взаимодействие государства и гражданского общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Такой подход в понимании законности весьма важен и для практики публичного управления, для профессионального служения государственными служащими, для формирования идеальной модели их должностного поведения. Практика государственного управления, несомненно, должна основываться как на принципе и режиме законности, так и на *чувстве законности*. Г. Ф. Шершеневич писал: «Законность управления развивает чувство законности в гражданах, а чувство законности укрепляет законность управления»⁶².

Гарантии законности (принципа законности) устанавливаются государством с целью обеспечения достижения юридического результата, установленного в законодательных нормах, во всех сферах государственной или общественной жизни (целей правового регулирования), а также осуществления уполномоченными органами и должностными лицами правоприменения точно и на надлежащем уровне в соответствии с установленными в законе требованиями. Гарантии законности – разнообразные правовые способы, средства, механизмы, инструменты, институты, позволяющие обеспечить реализацию установленных требований законности. Гарантии законности всегда зависят от:

- надлежащего развития экономики;
- степени развития правовой государственности;
- уровня сформированности и развития представлений о праве и «правлении права»;
- господствующей в стране правовой системе;
- системно организованного законодательства (законов и иных нормативных правовых актов);
- создания эффективной правовой защиты (защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций);
- развитости формальных правовых процедур осуществления всех видов государственной деятельности;
- правового качества организации и функционирования институтов государственного контроля и надзора;

⁶¹ Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности. С. 456.

⁶² Там же.

– организационно-правовых форм органов публичной власти и качества публично-служебной профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих;

– достаточного уровня правосознания и понимания требований законности;

– модернизации правовой деятельности всех элементов государства;

– правовой культуры, обеспечивающей формирование правильного отношения населения к целям, содержанию и принципам законности.

Общая теория права содержит следующую классификацию гарантий законности: 1) общие (экономические, политические, нравственно-духовные); 2) юридические. Как отдельный вид гарантий законности рассматриваются *субъективные факторы*⁶³: научная доктрина, прогрессивные гуманистические идеи, деятельность политического руководства страны.

*Юридическими гарантиями*⁶⁴ законности, как правило, являются:

– правовые средства, способы, механизмы, разработанные для предупреждения правонарушений в государственной или общественной жизни;

– юридические механизмы, создаваемые для пресечения правонарушений;

– привлечение лиц к юридической ответственности (применение мер различных видов юридической ответственности);

– меры обеспечения эффективной правовой защиты, ликвидации последствий неправомерного поведения субъектов, восстановительные процедуры и правовые порядки;

– процессуальные формы обеспечения законности, которые устанавливаются в процессуальном законодательстве (процессуальных кодексах).

Обеспечение законности осуществляется, как правило, в следующих трех правовых формах: 1) *правоустановление* (правотворческая деятельность, законотворчество, нормотворчество); 2) *правоприменение* (деятельность по применению правовых норм); 3) *правоохрана* (правоохранительная и правозащитная деятельность; обеспечение действия принципа правозаконности специально создаваемыми органами публичной власти, институтами государственного принуждения)⁶⁵.

Правотворчество. Органы публичной власти, осуществляющие правотворческую деятельность (разрабатывая законы и иные нормативные правовые акты), обязаны руководствоваться пределами предоставленной им *компетенции*, *формальными юридическими процедурами*, содержащимися в законодательстве, и не нарушать требований *правовой формы*.

⁶³ См.: *Первалов В. Д.* Теория государства и права : учебник. М., 2009. С. 264–265.

⁶⁴ О гарантиях законности см.: Теория государства и права : учебник / под ред. О. Ю. Рыбакова. С. 320–324.

⁶⁵ См.: *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие. С. 337.

Итогом правотворческой деятельности становятся *правовые законы* и иные нормативные правовые акты (например, акты административного нормотворчества).

Правоприменение, осуществляемое государственными и муниципальными органами, должно: а) основываться на установленных в законодательстве нормах, принципах, порядках, процедурах; б) в точном соответствии с закрепленными для органов правоприменения полномочиями; в) при обязательном соблюдении уполномоченными органами господствующими в правовом государстве порядков разрешения правовых споров (дел), основанных на демократических принципах процессуального права. Результатами правоприменения становятся *правоприменительные акты*, которые можно заинтересованным лицам обжаловать в установленном законом порядке.

Правоохрана или правозащита. В процессе осуществления органами публичной власти правоохранительной и правозащитной деятельности обеспечивается законность применяемых к субъектам мер государственного принуждения, восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, возмещения причиненного неправомерным поведением (действиями, решениями) ущерба, достижения целей эффективной правовой защиты законных интересов всех субъектов права. Традиционные требования законности обязательны для исполнения субъектам правоприменения при реализации правовых норм в правоохранительной или правозащитной сфере. Сформированные в этих областях реализации норм права *процессуальные формы* должны соответствовать правовым стандартам государственного принуждения⁶⁶.

Современная правовая государственность предъявляет к структуре административного права новые требования – оно должно содержать нормы, которые обеспечивали бы законность публичного управления. Административное право играет важнейшую роль в формировании и обеспечении правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности *надлежащего публичного управления* в стране.

Режим законности (или действие принципа законности) должны распространяться во всех сферах и частях административного права:

- в организации и функционировании государственного управления и исполнительной власти;
- использовании методов административно-правового регулирования;
- создании и реализации административно-правовых норм и отношений;
- реализации административно-правового и административно-процессуального статуса субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);

⁶⁶ О сущности, пределах и формах государственного принуждения см., например: *Макарейко Н. В.* Государственное принуждение : проблемы теории и практики реализации. М., 2015.

– формировании системы и структуры государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственной службы);

– законности административных процедур (создании надлежащего порядка принятия административно-правовых актов и осуществлении иных управленческих действий);

– обеспечении принципа законности в административном процессе, т.е. в сфере действия административно-процессуальных норм, при рассмотрении судами административных дел (разрешении административно-правовых споров);

– применении уполномоченными органами и должностными лицами административного правового принуждения, привлечении лиц к административной ответственности; законности в производстве по делам об административных правонарушениях;

– механизме, системе и способах обеспечения законности в сфере публичного управления.

С идеей законности, доминирующей в сфере действия норм административного права, созвучны идеалы *надлежащего* публичного управления в условиях современного правового государства. Здесь большое значение для развития российского административного права имеет *Кодекс надлежащего государственного управления*⁶⁷, в котором закреплены «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежащего государственного управления». Среди основных принципов надлежащего государственного управления в этом Кодексе названы принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности).

Законность (правомерность) (наряду с *обоснованностью*) осуществляемых управленческих действий (бездействия) и принимаемых уполномоченными должностными лицами решений (административных правовых актов) является важнейшим правовым режимом в сфере реализации функций публичного управления. Принцип законности действует как при осуществлении *компетенции* государственного управления или местного самоуправления, применении материального административного права, реализации функций государственного управления, так и при применении мер административного принуждения. Всякое административное действие (бездействие) либо принимаемое уполномо-

⁶⁷ Данный Кодекс является Приложением к Рекомендации CM/Res (2007)7 Комитета министров государствам-членам о надлежащем государственном управлении : принята Комитетом министров 20 июня 2007 г. на 999-bis заседании постоянных представителей министров. О принципе законности в контексте *принципов надлежащей администрации* в европейских странах см.: Пухтецкая А. А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины // Правоведение. 2013. № 5. С. 240.

моченным органом или должностным лицом решение не должно противоречить Конституции РФ, законам РФ, федеральным законам, законам субъектов РФ, иным нормативным правовым актам. При этом административные органы обязаны действовать исключительно в пределах предоставленных законодательством полномочий и в нормативно установленном порядке. Обоснованность административных решений и действий означает, что административный орган обязан всесторонне и глубоко исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного и законного разрешения дела. Так как одним из проявлений *императивного метода* при административно-правовой регламентации порядка осуществления государственного управления является возможность *управления по усмотрению*, то субъекты административного процесса (во всех видах административных производств) в каждой конкретной управленческой ситуации в случае недостаточности или неполноты механизма правового установления соответствующих отношений имеют возможность самостоятельного принятия решения по административному делу с учетом особенностей конкретной ситуации, целесообразности осуществления тех или иных управленческих действий, их эффективности, характера и степени воздействия на соответствующих субъектов правоотношений. Следует отметить, что принимаемые в последнее время административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных полномочий, детально регламентируя административные процедуры, оставляют все меньше места для использования должностными лицами своего усмотрения при разрешении административного дела. В производстве по делам об административных правонарушениях как виде административно-процессуальной деятельности уполномоченные должностные лица, члены коллегиального органа, судьи, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, для решения основных задач производства имеют возможность использования собственного усмотрения при осуществлении тех или иных процессуальных действий, а также для решения вопроса о применении административной ответственности к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях (например, применяемые меры при подготовке к рассмотрению дела, вынесение определений, избрание меры административной ответственности и ее размера).

Наиболее актуальными в современном административном праве рассматривается принцип законности в сфере принятия индивидуальных административных актов и реализации *административных процедур*. Законность относится к основным принципам административных процедур: это точное соблюдение участниками административного производства Конституции РФ, федеральных законов, иных федеральных нормативных правовых актов, законов субъектов РФ. Любое действие или решение административного органа должно соответствовать законам; административные органы должны действовать исключительно в пределах предоставленных им законодательством полномочий.

Правовая регламентация административных процедур в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих будет способствовать ликвидации юридических коллизий, так как соответствующие административные процедуры станут обеспечивать законность практического осуществления административно-правового статуса должностных лиц, т.е. они не будут выходить за пределы принадлежащих им полномочий и нарушать компетенцию государственных органов. Законность, объективность, прозрачность, антибюрократичность, простота и эффективность применяемых административных процедур внешнего властного воздействия на субъекты права напрямую зависят от современных правовых стандартов внешних форм управления.

Поскольку правовые формы публичного управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками: 1) установление в нормативном правовом акте; 2) наличие государственно-властной природы; 3) законность осуществления управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; 4) исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание.

Невозможно не заметить главенствующую роль принципа законности в организации и функционировании системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности самих государственных служащих. *Служебное поведение* государственных служащих включает в себя правила и требования, которые подлежат нормативному правовому установлению с целью обеспечения эффективного осуществления государственными служащими профессиональной деятельности, а также содействия укреплению авторитета государственных органов, повышению уровня доверия к ним граждан и организаций. Основными принципами служебного поведения гражданских служащих являются: законность; надлежащий уровень исполнения должностных обязанностей; добросовестный подход к осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг; признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, что является основным смыслом и содержанием деятельности государственного органа; лояльность (исключение из практики своих публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности гражданского служащего); политическая нейтральность; соблюдение норм служебной, профессиональной этики и правил делового поведения; соблюдение общих нравственных норм. Общие принципы профессиональной служебной этики и основные правила служебного поведения должностных лиц регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами.

Принцип законности – важнейшее юридическое основание для применения государственного принуждения. Административное принуждение осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующе-

щими и надзирающими органами, в задачи которых входят обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главными принципами «принуждающего» управления являются законность, обоснованность, гуманизм, уважение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Таким образом, законность важна при реализации установленных *административно-правовых режимов*, обеспечивающих установленный порядок осуществления управленческих действий и реализации административных процедур в области *общественного порядка и общественной безопасности*, применения мер административного принуждения, в том числе мер административной ответственности за совершенные субъектами административные правонарушения.

Наконец, законность провозглашается как важнейший принцип рассмотрения и разрешения административных дел в соответствии с положениями КАС РФ. Осуществляемый судами *нормоконтроль* является внешним контролем по отношению к правовым актам государственной администрации. Посредством использования нормоконтролирующей деятельности обеспечивается законность (правомерность) административных правовых актов. Формой нормоконтроля выступает судебное оспаривание правовых актов управления, в результате которого в необходимых случаях акты управления могут признаваться недействующими в соответствии с правилами, установленными в КАС РФ.

Способы обеспечения законности: государственные (публично-правовые) (государственный контроль⁶⁸ и надзор, муниципальный контроль) и негосударственные (общественный контроль). Все эти способы имеют весьма емкие с теоретико-юридической точки зрения характеристики, процедурные или процессуальные формы, способы, порядки.

Современная система или модель способов обеспечения законности уходит своими корнями, как минимум, в дореволюционные (до 1997 г.) представления и теоретические конструкции. По А. И. Елистратову⁶⁹, способами обеспечения законности (в рамках защиты публичного права) являются следующие:

1) разделение властей, обеспечивающее внешний контроль за осуществляемой специально созданными «административными учреждениями» управленческой деятельностью (взаимоконтроль); создание профес-

⁶⁸ О контроле и надзоре см., например: *Зырянов С. М.* Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2010. № 8. С. 27–33; *Ноздрачев А. Ф.* Контроль : правовые новеллы и нерешенные вопросы // Там же. 2012. № 6. С. 18–28; *Олейник О. М.* Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. № 11. С. 133–142; *Туровская В. А.* О некоторых проблемах построения эффективной системы федеральных органов исполнительной власти по надзору и контролю // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 34–37.

⁶⁹ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. С. 569–577.

сиональной публичной службы; специальная юридическая подготовка должностных лиц (с тем, чтобы «предохранить государственное управление от таких нарушений закона, которые обязаны темноте и неосведомленности чиновника»⁷⁰); коллегиальность в системе государственного управления; развитие самоуправления; формирование правильной структуры «ведомства административных учреждений» (т.е. компетенции органов управления); точное определение полномочий должностных лиц; разработка процедуры принятия административных актов; введение в управленческую среду «известных» порядков, форм и процедур;

2) институт административного надзора (государственный контроль и надзор); сюда же относился и прокурорский надзор;

3) «начало закономерного повиновения», т.е. обязательность подчинения всех субъектов административно-правовых отношений законным требованиям органов публичного управления и должностных лиц;

4) развитие института жалобы (обжалования, оспаривания административных актов в государственном управлении); «чтобы добиться отмены незаконного распоряжения, можно приносить жалобы на подлежащее административное учреждение в восходящем порядке его иерархического подчинения, или в так называемом “инстанционном порядке”»⁷¹.

В структуру защиты публичного права А. И. Елистратов включал также административную юстицию⁷² и ответственность должностных лиц (судебная ответственность должностных лиц, которая могла быть «уголовной» или «гражданской» и отличалась от их дисциплинарной ответственности⁷³. Административной юстицией он называл *судебное обжалование актов управления*⁷⁴.

Если взглянуть на современную систему и структуру обеспечения законности в публичном управлении (в сфере административных и иных публичных правоотношений), то заметно серьезное сходство с действовавшими в начале XX в. в России порядками защиты публичного права. Понятно, что юридическое содержание обеспечения законности и правовые характеристики учрежденных порядков и процедур изменились.

⁷⁰ Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 570.

⁷¹ Там же. С. 575.

⁷² В течение нескольких последних лет аргументировалась идея формирования в России полноценного административного судопроизводства, направленного на повышение эффективности правосудия (см., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013 ; Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013. С. 262–272).

⁷³ См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 609–611. Сравнить: Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : науч.-практ. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015 ; Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность : проблемы теории и практики. М., 2016.

⁷⁴ См.: Там же. С. 577.

В советском административном праве была создана «своя» система обеспечения законности в сфере государственного управления, базирующаяся на ранее созданных моделях гарантирования правопорядка в организации и деятельности органов государственного управления (правда, с известными дополнениями и изменениями). Принцип законности считался важнейшим принципом административного права. Уже в постсоветское время принцип законности в административном праве объяснялся через указание на необходимость соблюдения конституционно установленного *механизма правоприменения*, т.е. применение норм административного права должно основываться на соблюдении Конституции РФ и законов страны, а само административное законодательство (и соответственно административно-правовое регулирование) не должно противоречить конституционно-правовым нормам и законодательству. Принцип законности – важнейшее условие надлежащего функционирования органов исполнительной власти, которые осуществляют административное нормотворчество. Как и всегда, в содержание принципа законности включалось и обеспечение прав, свобод, законных интересов при взаимодействии гражданина и человека с органами публичной власти⁷⁵.

При характеристике законности в области организации и функционирования органов исполнительной власти на первое место ставилось «строгое и неуклонное соблюдение исполнительными органами (должностными лицами) требований законодательства», следование ими «букве и духу закона»⁷⁶. Обязательным элементом системы административных правоотношений, в которых должна обеспечиваться законность, является также сфера взаимоотношений внутри организации самой исполнительной власти, т.е. их взаимодействие подчинено принципу законности.

Ю. М. Козлов определял способы обеспечения законности как совокупность организационно-правовых средств, различных по юридической значимости и содержанию и направленных на предупреждение, обнаружение и устранение нарушений законности («отклонений от требований законности»), а также восстановление нарушенных прав и законных интересов, привлечение виновных к ответственности⁷⁷.

Как и во все времена⁷⁸, в систему способов обеспечения законности включается деятельность соответствующих (и весьма многочисленных) государственных органов. В новейшей учебной литературе способами обеспечения законности считаются организационно-правовые меры, принимаемые как уполномоченными субъектами публичной власти, так и гражданами и организациями, целью которых является «выявление и своевременное устранение нарушений действующего законодательства в

⁷⁵ См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 73–74.

⁷⁶ Там же. С. 533.

⁷⁷ См.: Там же. С. 535–536.

⁷⁸ См.: Там же. С. 537.

процессе функционирования административно-публичных органов и их должностных лиц»⁷⁹.

И в настоящее время все способы обеспечения законности связаны, главным образом, с *контролем* (государственным, муниципальным и общественным) и государственным *надзором*⁸⁰.

⁷⁹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для акад. бакалавриата. С. 388. См. также: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть : учеб. для вузов. С. 460–480.

⁸⁰ О государственном контроле и надзоре см., например: Правовой механизм государственного контроля и надзора : особенности отраслевого регулирования / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. М., 2013 ; Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всероссийской науч.-практ. конф. (г. Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016 ; Смородинова Ю. С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., декан, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

*E-mail: juristar@vmail.ru
Тел.: 8(473) 255-07-19*

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation

*E-mail: juristar@vmail.ru
Tel.: 8(473) 255-07-19*