



курга//Избранные жизнеописания: В 2-х т. Т. 1. М., 1986. С. 108.

3. Памятники Римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 6.

4. Мельцер Э. Право на убийство (борьба с вырождением)/Пер. с нем. Л.М. Василевского. Ленинград, 1926. С. 104-105.

5. Гишинский Я.И. Девиантология. СПб., 2004. С. 336.

6. Durkheim E. London, 1952. С. 222.

7. См.: Чхартишвили Г. Указ. соч. С. 25.

8. Платон. Федон // Собр. соч.: В 4 т. Т. 2. М., 1993. С. 12.

9. Там же. С. 13-14.

10. Там же. С. 69.

11. Монтень М. Опыты. М., 1980. С. 427.

12. Чхартишвили Г. Указ соч. С. 57.

13. Мысли великих людей/Под ред. А.А. Авдюченко. М., 1999. С. 46, 78.

14. Энциклопедический словарь. Гранат. Том 37. С. 189.

15. Чхартишвили Г. Указ. соч. С. 59.

16. Никифоров А.С. Ответственность за убийство в современном уголовном праве. М., 2000. С. 17.

17. Гишинский Я.И. Девиантология. СПб., 2004. С. 336.

18. Брокгауз и Ефрон. Энциклопедический словарь. Том 56. С. 234.

19. Гишинский Я.И. Указ. соч. С. 342-343.

20. Русское Уголовное уложение 1903 г. уже не считало суицид преступлением и предусматривало ответственность только за подговор к самоубийству (прим. автора).

21. Чхартишвили Г. Указ. соч. С. 31.

22. См., напр.: Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1953. С. 89.

## ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА СПОСОБОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

М. ДИАКОНУ,  
докторант

### RÉSUMÉ

La légalité est proclamé et souvent consacré dans la législation comme un principe, elle se réalise comme une méthode d'activité des tous les sujets qui ont des droits et obligations et ainsi devient un regime de vie sociale, l'essence du qu'elle réside dans la respectation et execution des dispositions du droit par la majorité des participants des relations sociales.

\* \* \*

В статье автор проводит мысль, что законность – атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата.

*Законность обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов, государственных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех граждан.*

**В** юридической науке законность нередко понимается как неуклонное исполнение законов и соответствующих им правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями. Однако, такое понимание представляется односторонним. Прежде всего, необходимо обратить внимание на качество юридических законов, их соответствие объективно существующим социальным связям, праву. Если отвлечься от содержательной стороны юридических норм, подлежащих исполнению, то нетрудно прийти

к выводу, что в условиях деспотии, тоталитаризма, полицейского государства законность находится на высоком уровне [8, с. 737], и одно из первых мест по этому критерию займет фашистская Германия.

Как специфические регуляторы общественных отношений, закон, юридическая норма должны соответствовать существующему в стране уровню экономики, организационной зрелости, культуре, морально-этическим нормам. Законодательство должно быть средством легализации права государством во имя интересов общества и



граждан. Законность – это наличие достаточного количества юридических норм высокого качества, их строгое соблюдение всеми субъектами права [10, с. 426].

Развитая правовая основа исполнительно распорядительной деятельности должна удовлетворять таким критериям, как соответствие юридических норм естественному праву, господство закона, полнота и дифференцированность системы норм, ее стабильность, непротиворечивость, высокая юридическая техника.

Как специфический регулятор общественных отношений, система юридических норм должна соответствовать объективным закономерностям социальной жизни, требованиям права, быть адекватной экономико-политическому, культурному уровню страны. Если государственный аппарат осуществляет правовые нормы, которые грешат субъективизмом, волюнтаризмом, принимает нецелесообразные, несвоевременные правовые акты, это снижает эффективность его деятельности, подрывает его авторитет, а самое главное, наносит большой ущерб гражданам, регионам и даже стране в целом.

Иными словами, нашей стране нужна **правозаконность**. В юридической литературе [8, с. 757] подчеркивается, что это не просто соединение двух известных юридических слов — «право» и «законность». Правоза-

конность означает, что в обществе, в котором утверждается современная либеральная цивилизация, воцаряется неуклонное и жесткое господство закона, и в то же время сам закон — уже не продукт власти, ее произвола и своеволия, а выражение великих ценностей возрожденного естественного права, прежде всего неотъемлемых прав человека, основанных на высоком достоинстве каждой личности.

Для практики государственного строительства, для граждан и юридической науки рассматриваемая проблема всегда была очень важной. Ее значение актуализировалось в связи с формированием гражданского общества, с одной стороны, и «войной законов», обострившимися национальными противоречиями, ростом числа преступлений и иных правонарушений — с другой.

В теории права [13, с. 218; 14, с. 516; 11, с. 4; 2, с. 480-481] законность рассматривается с разных сторон: и как *принцип* государственной деятельности, и как *метод* государственного руководства обществом, и как *режим* системы взаимоотношений населения с государственными органами.

Законность можно рассматривать как *принцип* деятельности государства, суть которого состоит в обязанности государственных органов, других физических и юридических лиц действовать в соответствии с

требованиями законов. Материальное содержание законности заключается в совокупности правил, обязанностей, дозволений и запретов, регламентируемых государством. Они создают такое положение вещей, при котором общественная жизнь, все виды государственной деятельности подчинены неуклонному действию права. При помощи законности достигаются согласованность действий, организованность и порядок, т. е. дисциплина в общегосударственном масштабе.

Если рассматривать принцип законности относительно ее практического применения, то законность означает, что любое решение государственных и негосударственных органов, уполномоченных на то лиц не должно противоречить действующему законодательству; должно быть принято в пределах компетенции органа или должностного лица, которое его принимает; в установленный нормативными актами срок; с соблюдением необходимой процедуры; должно способствовать созданию, закреплению или развитию полезных для общества отношений.

Законность можно рассматривать и как метод государственного управления, т. е. совокупность приемов, способов, при помощи которых государство обеспечивает надлежащее поведение своих субъектов.

Законность — это также режим системы взаимоотношений



граждан, общественных и других негосударственных образований, органов местного самоуправления с органами, которые представляют различные ветви государственной власти. Такой режим должен способствовать обеспечению прав и законных интересов физических и юридических лиц, их всестороннему развитию, формированию и совершенствованию гражданского общества, эффективной деятельности государственного механизма.

Режим законности — необходимый аспект правового государства. Без этого невозможен элементарный порядок в обществе. Правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности любых должностных лиц за нарушение своих обязанностей перед законом.

Деятельность по обеспечению законности в государственном управлении осуществляется по двум основным направлениям [12, с. 26]:

1) обеспечение строгого соблюдения законности каждым звеном аппарата управления и каждым его работником в целях организации четкой его работы, поддержки государственной дисциплины;

2) обеспечение охраны и защиты прав и законных интересов граждан в повседневной деятельности аппарата управления.

Режим законности необходим во всех областях соци-

альной жизни, однако особое значение соблюдение законности имеет в сфере публичного управления. В этом смысле в юридической литературе [5, с. 230] подтверждается, что уровень законности в государстве, прежде всего, зависит от ее состояния в исполнительно-распорядительной деятельности. Когда он здесь низок, то даже если иные ветви государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основания говорить о разрушении, кризисе режима законности. Если имеются многочисленные факты, когда работники милиции незаконно задерживают граждан, изымают у них имущество, когда без достаточных законных оснований военнослужащие применяют огнестрельное оружие, убивают и ранят людей, когда квартиры распределяются в обход установленных правил, лицензирование не обходится без взяток и т. д., то даже строжайшее соблюдение законов при осуществлении правосудия, в процессе прокурорского надзора не окажет существенного влияния на общую картину взаимоотношений государства и граждан, негосударственных организаций. Это будут лишь островки законности в море управленческого своеволия. Юридическая правомерность деятельности исполнительной власти — стержень всего режима законности в стране.

По мнению многих ученых [7, с. 293-294] это обуславливается следующими важнейшими обстоятельствами:

Во-первых, управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления. Здесь осуществляется их многогранная деятельность по руководству экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством. Строжайшее соблюдение законности является важнейшим условием слаженности и функционирования всех звеньев управленческой системы, успешного выполнения стоящих перед управлением задач.

Во-вторых, субъекты управления, реализуя свои функции и полномочия, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопровождается разработкой и принятием управленческих решений в виде актов применения права (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина и т.п.). Конкретизируя общие предписания правовых норм, эти акты вызывают возникновение, изменение, прекращение конкретных правовых отношений в контексте различных отраслей права.

В-третьих, управление осуществляют многочисленные субъекты (органы исполнительной власти, должностные лица и т.д.). С ними чаще всего и имеют дело граждане, различ-



ные организации. От их четкой и слаженной работы, построенной на строгом соблюдении законов и подзаконных актов, неукоснительном выполнении возложенных на них обязанностей, во многом зависит правильное, объективное и оперативное решение вопросов, связанных с повседневной жизнью граждан и организаций.

В-четвертых, органы управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни.

Издание нормативных актов органами правления базируется на принципе законности, то есть они должны соответствовать законам, основываться на них. Соблюдение законности при издании нормативных актов возрастает в связи с тем, что содержащиеся в них предписания часто затрагивают права и интересы граждан, предприятий, учреждений, организаций. Осуществление правотворческой деятельности в рамках законности усиливает их гарантии.

В-пятых, органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения.

В то же время в теории права утверждается, что законность в государственном управлении характеризуется рядом черт [6, с. 310].

Во-первых, это всеобщая обязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц. Здесь проявляются верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила. Никому не дана привилегия не выполнять закон, обходить его, ставить себя над законом. Ни должностное положение, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед обществом и государством.

Во-вторых, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории страны.

В-третьих, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Понимание данного требования особенно важно для государственных служащих органов исполнительной власти, призванных проводить в жизнь законы и изданные на их основе подзаконные акты.

Применение норм права в деятельности государственных слу-

жащих не только несовместимо с противопоставлением законности и целесообразности, но и не терпит формализма, бездушного отношения к гражданам. Закон предполагает его творческое применение. Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

В-четвертых, неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой – само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых, законность в государственном управлении тор-



жествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Из вышеизложенного можно констатировать, что законность охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми. Она является объективным условием эффективности управления.

В то же время эффективность управления зависит не только от уровня законности, но и дисциплины участников управленческого процесса. Она предполагает неуклонное исполнение законов, иных нормативных актов вышестоящих органов всеми работниками государственного аппарата, а также лицами, непосредственно занятыми в сфере материального производства и социально-культурного обслуживания населения [9, с. 309].

Другие авторы считают, что под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение всех граждан порядку и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, выполнение государственными служащими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Меры, обеспечивающие законность,

способствуют укреплению дисциплины [15, с. 235].

Законность и дисциплина — основные условия существования любого демократического государства, его обязательные черты. Они неотделимы друг от друга. Законность возможна только при строгом соблюдении дисциплины всеми физическими и юридическими лицами, а дисциплина, в свою очередь, обуславливается рамками закона. Словарь определяет законность как «общепринятое, установленное правило общежития, норму поведения», которая охраняется законами, а дисциплину — как «твердо установленный порядок, соблюдение которого является обязательным для всех членов данного коллектива; распорядок».

Дисциплина выполняет важную роль в формировании высокой организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности.

Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется, совершенствуется под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Это означает, что, с одной стороны, законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, с другой — они находятся в неразрывной связи. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой, ядром дисциплины, поскольку

одним из требований дисциплины является соблюдение законов и других нормативных актов. Законность является способом защиты дисциплины, так как основные требования дисциплины оформляются в виде норм, содержащихся в правовых актах. Следовательно, роль и задача законности состоят в том, чтобы поддерживать, укреплять дисциплину.

Связь законности и дисциплины проявляется также и в том, что используемые государством юридические средства укрепления и обеспечения законности одновременно являются средствами укрепления и дисциплины. В свою очередь, без соблюдения дисциплины невозможна и строгая законность.

В тесном единстве с законностью находится целесообразность, то есть соответствие действий, прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности, тем целям, которые стоят перед ними — управлению.

Законы и подзаконные акты, ставя перед органами исполнительной власти, должностными лицами задачи и цели, не всегда в полной мере определяют их конкретные действия, при которых они должны совершаться. Им даются возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению





поставленных перед ними задач.

Целесообразность только тогда может приносить пользу гражданам, обществу, государству, когда она не противоречит законности. Целесообразность возможна и допустима только в рамках законности. И с этих позиций можно говорить о единстве законности и целесообразности [7, с. 295-296].

Говоря об обеспечении режима законности, надо подчеркнуть, что государство должно создать соответствующую основу для этого. Такой основой (или гарантиями) законности в государственном управлении является наличие [4, с. 243]: 1) определенных экономических условий; 2) развитой политической системы; 3) механизма социальной защиты населения; 4) научно обоснованной системы норм права, которая отвечает требованиям времени и доступна для понимания всеми субъектами государственного управления; 5) механизма принуждения, четко работающего в рамках закона.

Другие авторы [5, с. 233] утверждают, что создание устойчивого правового режима во взаимоотношениях между субъектами административной власти, с одной стороны, и гражданами, их объединениями, организациями — с другой, предполагает наличие трех главных условий:

1) существования развитого

законодательства и основанной на нем системы юридических норм;

2) совокупности гарантий, обеспечивающих строгое и неуклонное соблюдение юридических норм всеми участниками управленческих отношений;

3) четко действующего в рамках законности механизма принуждения.

Развитая правовая основа исполнительно распорядительной деятельности, прежде всего, должна удовлетворять следующим критериям: господство закона, соответствие юридических норм праву, полнота и дифференцированность системы норм, ее стабильность, непротиворечивость, высокая юридическая техника.

Соответственно, последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности [8, с. 760-761].

Среди общих условий можно различать политические, экономические, организационные, идеологические, юридические. Политическими предпосылками законности являются режим демократии, гласность. А они, как показал опыт многих стран, будут реальными только в условиях существования независи-

мого от государства гражданского общества, политического плюрализма, свободы печати, разделения властей.

Только реальное разделение властей, а также существование независимых от правящей партии, государства средств массовой информации, движений и политических партий, децентрализация государственных структур могут стать подлинными гарантом режима правозаконности.

К его экономическим предпосылкам можно отнести как достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, так и фактическую гарантированность прав граждан, организаций, их экономическую свободу, многоукладность экономики, существование рынков товаров, капиталов, труда. Хотелось бы отметить взаимосвязь экономических свобод, многоукладность рынка, конкуренции с политическими свободами, плюрализмом, демократией вообще и в обеспечении законности в частности.

Огромное значение для существования правопорядка имеют правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека. Велико значение хорошо осуществляемого убеждения, в частности, умело организованного поощрения (идеологические предпосылки).



На состояние законности немалое влияние оказывают такие организационные факторы, как организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность деятельности системы правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и др. Уменьшение уровня секретности, создание ведомственных центров информации и связей с общественностью, совершенствование разрешительной системы, ликвидация аппаратных излишеств и иные организационные мероприятия создают условия для укрепления правопорядка в стране.

К числу общих условий законности относится и состояние системы законодательства (юридические предпосылки). Речь идет о качестве законов, полноте правового регулирования, процессуальном обеспечении материально-правовых предписаний, закреплении системы эффективных гарантий.

Законность и дисциплина в государственном управлении обеспечиваются тремя основными способами: *проведением контроля, осуществлением надзора и с помощью обращений граждан*. Однако осуществлению этих конкретных юридически значимых действий предшествует убеждение, которое проявляется в предупреждении, разъяснении, воспитании, а также в формировании определенных стимулов законопослуш-

ного поведения субъектов государственного управления [4, с. 244].

Деятельности по обеспечению законности придается государственно-правовой характер, а органы, которые осуществляют такую деятельность (органы исполнительной власти, полиция, прокуратура, различные государственные инспекции, службы, суды, некоторые общественные образования и пр.), наделяются юридически властными полномочиями. Такого рода деятельность считают способами обеспечения законности. Каждый из этих способов имеет присущие только ему черты, закрепленные в соответствующих нормативных актах, и реализуется с помощью специальных методов. Вместе с тем эти способы тесно связаны между собой единством цели — обеспечить строгое соблюдение требований законности и дисциплины всеми субъектами государственного управления.

Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении достигается в процессе повседневной деятельности государственных органов и внешне проявляется в прекращении нарушений законов и дисциплины; осуществлении мер по ликвидации причин и условий, которые их порождают; восстановлении нарушенных прав и законных интересов граждан, общественных организаций; привлечении к ответ-

ственности и наказании лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины; создании атмосферы неизбежности наказания за нарушение требований законности и дисциплины; воспитании работников аппарата управления в духе строгого соблюдения существующих правил. Таким образом, достигается соблюдение законности каждым звеном государственного управления, каждым служащим. Это же способствует организации их четкой работы, поддержанию государственной дисциплины, а также охране и защите прав и свобод граждан, интересов юридических лиц.

Контроль — основной способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, один из наиболее важных элементов государственного управления. Без организации и осуществления контроля невозможна надлежащая работа государственного аппарата, других подконтрольных государству структур. Контроль также выступает одним из основных дисциплинирующих факторов поведения граждан.

В государственном управлении контроль распространяется на все сферы: народное хозяйство, социально-культурную, административно-политическую деятельность и межотраслевое государственное управление. Сама контрольная деятельность осуществляется путем проверок, плановых и



внеплановых ревизий, обследований, истребования отчетов, проведения рейдов, смотров и др.

Важным представляется тот факт, что контролю свойственны и свои принципы. К ним относятся:

1) *универсальность* (означает, что контроль должен охватывать все участки государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства;

2) *систематичность* (проводится не один раз, время от времени, а по определенной схеме, постоянно);

3) *беспристрастность* (достигается путем возложения задач контроля на лиц, которые не заинтересованы в его результатах);

4) *реальность* (обеспечивается наличием необходимых квалифицированных кадров контролеров);

5) *действенность, оперативность, результативность* (предполагают быстрое проведение контрольных действий контролирующим органом в случае получения сообщений о выявленных нарушениях, предотвращение правонарушений и причин, им способствующих, своевременное принятие мер по их устранению, привлечение в необходимых случаях виновных к ответственности);

6) *гласность* (предполагает возможность, а в некоторых случаях — обязанность, доведения результатов контроля до

сведения общественности или правоохранительных органов, других лиц, заинтересованных в результатах контроля).

В завершении хотелось бы подчеркнуть, что соблюдение этих принципов очень важно для эффективности контроля и для обеспечения реального характера дисциплины и законности в структурах исполнительной власти.

#### Литература:

1. Avornic Gh. *Teoria generală a dreptului*. Chișinău: Editura Cartier, 2004.

2. Negru B., Negru A. *Teoria generală a dreptului și statului*. Chișinău: Bons Offices, 2006.

3. *Административное право Украины*. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов. Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003.

4. *Административное право*: Учебник для вузов. Москва: Издательство ВЕК, 1999.

5. *Административное право*: Учебник под ред. Попова Л.Л. Изд-е 2-е, пер. и доп., М., Юристь, 2005.

6. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. *Административное право Российской Федерации*. Учебник для юридических вузов и факультетов, Москва: Зерцало-М, 2001.

7. Бахрах Д. Н., Россиинский Б. В., Стариков Ю. Н. *Административное право: Учебник для вузов*, - 2-е издание, изм. и доп. Москва: Норма, 2005.

8. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. *Административное право Российской Федерации*. Москва: «Дело и Сервис», 2001.

9. Гуцуляк В. И. *Административное право Республики Молдова*. Кишинэу, 2007.

10. *Законность в Российской Федерации*. Москва: Спартак, 1998.

11. Корнев А.П. *Административное право России*. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999.

12. Лазарев В. В. *Общая теория права и государства*. Москва: Юристь, 1996.

13. *Общая теория права*. Под общей ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.

14. Овсянко Д.М. *Административное право*. Учебное пособие. Изд. 3-е, перераб. и доп. Москва: Юристь, 2002.