

Теоретико-исторические правовые науки

Научная статья

УДК 340.114

DOI: 10.14529/law230115

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОВОГО ПОРЯДКА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Н. П. Герасимова, Nina.P.Gerasimova@mail.ru

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию проблем законности и правопорядка в условиях демократических преобразований. Современная юридическая наука претерпела значительные изменения в области понятий законности и правопорядка. Так, законность в деятельности государственных органов не всегда воспринимается как режим законности. Преступность и формы противодействия ей не увязываются с политико-правовым режимом и особенностями национальной правовой системы. Необходимость преобразований в цивилизованном обществе подтверждается практикой развития государственно-правовой жизни общества. В статье подчеркивается значение правовой законности и правопорядка, выступающих основой и средством функционирования государственного управления.

Ключевые слова: правовая законность, правовой порядок, государственное управление, правовой режим, механизм защиты законов.

Для цитирования: Герасимова Н. П. Проблемы правовой законности и правового порядка в государственном управлении // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 1. С. 106–111. DOI: 10.14529/law230115.

Original article

DOI: 10.14529/law230115

PROBLEMS OF LEGALITY AND LEGAL ORDER IN PUBLIC ADMINISTRATION

N. P. Gerasimova, Nina.P.Gerasimova@mail.ru

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. This article is devoted to the study of the problems of law and order in the conditions of democratic transformations. Modern legal science has undergone significant changes in the field of the concepts of legality and law and order. Thus, legality in the activities of state bodies is not always perceived as a regime of legality. Crime and forms of counteraction to it are not linked to the political and legal regime and the peculiarities of the national legal system. The need for transformations in a civilized society is confirmed by the practice of the development of the state and legal life of society. The article emphasizes the importance of legality and the rule of law, which are the basis and means of functioning of public administration.

Keywords: legality, legal order, public administration, legal regime, mechanism of protection of laws.

For citation: Gerasimova N. P. Problems of legality and legal order in public administration. Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”. 2023. vol. 23. no. 1, pp. 106–111. (in Russ.) DOI: 10.14529/law230115.

Проблемы законности, правопорядка в юридической науке претерпели значительные изменения. В настоящее время концептуальные проблемы понятий законности и правопорядка в условиях развивающихся демократических институтов, требований и гарантий законности, проблемы правового закона и правовой законности исследованы слабо, и в этой связи предпринимаемые попытки по-новому переосмыслить понятие законности вполне являются оправданными и своевременными [7, с. 5–6; 6, с. 526–531]. В свете событий, произошедших в нашей стране в августе 1991 года, сентябре-октябре 1993 года, законность приобрела еще и огромное социально-политическое и практическое значение. Важную роль в ее формировании играют принцип презумпции верховенства права, а также деление законов на правовые и неправовые.

Неоднозначная трактовка учеными понятия законности вызывает немало проблем в науке, на практике и в жизни людей. Одни ученые понимают законность как неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями [16, с. 101]. Такое понимание законности означает, что требования права в равной мере обращены как к гражданам, так и к государственным органам и их должностным лицам. Не вызывает сомнения мнение С. С. Алексеева: «Законность – явление многогранное. Она включает в себя не только требование строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами законов и основанных на них правовых актов, но и реальное осуществление ими субъективных прав, надлежащее применение права при исключении малейшего произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц» [1, с. 113].

Ученый также рассматривает законность как специфический режим общественно-политической жизни, воплощенный в системе нормативных политико-юридических требований (неукоснительное соблюдение правовых актов всеми субъектами; верховенство закона; равенство всех перед законом; надлежащее, правильное и эффективное применение права; последовательная борьба с правонарушениями) [2, с. 194].

В. В. Лазарев рассматривает законность как принцип, метод и режим строгого, неук-

лонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений [10, с. 209]. Законность рассматривается автором как правовой принцип, как метод – метод государственной власти, как правовой режим – режим общественной жизни и как система требований, предъявляемых к личности. Утверждение законности в качестве метода предполагает: во-первых, наличие развитого законодательства, образующего нормативно-правовую основу законности; во-вторых, соблюдение юридических предписаний; в-третьих, наличие специальных органов и средств контроля за осуществлением правовых предписаний.

В. Н. Кудрявцев отмечает: «Законность – определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства состоящего в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов» [9, с. 4]. По нашему мнению, такая трактовка законности отождествляется с законодательством, которое служит предпосылкой законности, однако атрибутом законности не является, в этом случае необходимо различать законность и законодательство, либо такое понимание ведет к появлению «сфер беззакония». Следует отметить: не все то, что называется законностью, правопорядком, соответствует своей сущности, своей правовой природе.

Проблема понятия законности заключается не в принципе государственной и общественной жизни, господстве законов в обществе, деятельности государственных органов, требовании государственной власти соблюдать закон, она гораздо шире.

Во всем мире и в частности в современной России увеличивается количество правонарушений, негативных правовых явлений, разрастается коррупция, терроризм, экстремизм создают опасность всему человечеству, возникает необходимость связывать понятие законности прежде всего с правовой законностью и правовым порядком в процессе правоустановления и правореализации. Эти проблемы на современном этапе развития общества, формирования правового государства и гражданского общества, в условиях развивающихся демократических институтов, правовой законности, правопорядка не получили однозначного решения. Однако законность и правопорядок играют особую роль в демокра-

тическом обществе, выступают основой, ядром порядка в обществе, являются условием и необходимыми элементами демократии и рыночной экономики, как основные общечеловеческие ценности.

Если обратиться к историческому прошлому, то законность возникла как требование государственной власти соблюдать законы. В этой связи римские юристы провозглашали, что соблюдение законов – древнейший и наиболее цивилизованный способ управления людьми. Их постулаты актуальны и сегодня: «Государством должен править закон», «Закон превыше всего», «Закон должен владеть над всеми», «Закон суров, но это закон» и т.д. Сократ отмечал: «Что законно, то и справедливо». Система римского права явилась юридической базой законности в сфере регулирования общественных отношений, которая впоследствии переросла в более цивилизованные формы, такие как равенство перед законом всех участников общественных отношений. Следует отметить, что еще с античных времен приходивший к власти класс создавал новое право и соответственно новое законодательство, добиваясь обеспечения соблюдения и исполнения законов.

Что касается законности, установить точное время ее возникновения трудно, однако она возможна при любом политическом режиме и любой социально-экономической формации, роль которой определяется природой власти и обусловленным ею характером политического режима. Так, законность свойственна любому классовому обществу (О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский, П. М. Рабинович), она может быть средством ограничения демократии, о котором упоминали еще дореволюционные российские ученые-юристы (П. Г. Виноградов, Н. М. Коркунов, Г. Ф. Шершеневич), и также может быть основана на насилии.

Интерес вызывает позиция А. Б. Лисюткина, который полагает, что становление идеи законности начинается с утверждения государственности и права, а представления о необходимости следования конкретным правилам существовали еще в религиозно-мифологических памятниках задолго до этого процесса [11]. Например, требование законности имело место еще в законах Хаммурапи (XVII век до н.э.), Дигестах Юстиниана (533 г. н.э.). Император Петр I следующим образом выразил мысль о существовании законности в Россий-

ском государстве: «Понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понежу всеу законы писать, когда их не охранять, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти...» [14, с. 344]. По мнению ученого, понятие «законность» окончательно сформировалось в XVII–XVIII вв., а истоки концепции правовой законности были сформулированы еще в Древней Греции. Это подтверждается исследованием и правовыми документами того, что «формула» законности упоминалась в работах того времени как «необходимость следования нормам всеобщего разума, выраженного в законах, «как обязанность повиноваться справедливым законам».

Законность выступала противовесом беззаконию и произволу властей. Нет соблюдения – нет и законности. По мнению М. С. Строговича, «сущность законности составляют соблюдение и исполнение именно законов», «необходимость соблюдения и исполнения подзаконных актов, соответствующих законам, изданным на основе закона, в соответствии и во исполнение закона» [13, с. 111].

Вне сомнения то, что точка зрения М. С. Строговича соответствует сущности и правовой природе законности.

Законы составляют основу законности, однако исторические реалии показывают, что законы издавались, а законность отсутствовала. Так, в период культа личности требования законности были фактически не обязательны для определенной части партийного и государственного аппарата, вместе с тем жесткие требования обязательного соблюдения правовых предписаний касались только граждан. Русский юрист А. Ф. Кони писал: «Власть не может требовать уважения к закону, когда сама его не уважает». Там, где кончаются законы, начинается произвол, то есть речь идет о несовершенных, неправовых законах, нарушающих естественные права человека, свободу личности, и власть является неограниченной от возможного произвола и беззакония. Законность выступает антиподом произвола и беззакония и прежде всего беззакония самой власти, произвола, творимого органами государственной власти и его должностными лицами.

Без законов и других правовых актов, их реализации в жизни невозможно цивилизованное существование государства, и независимо от того, на какой ступени цивилизации

находится человеческое общество, оно всегда нуждается в определенной правовой организации. С позиции Н. В. Витрука, законность характеризуется наличием эффективного механизма защиты законов, что является результатом требований законности и правопорядка, при этом правопорядок понимается как законопорядок, основой которого могут выступать только правовые законы. «Нарушения законов, совершенные гражданами и другими лицами, не выступают в качестве нарушения законности, они суть нарушения правопорядка в обществе» [5, с. 526–531].

Из этого можно сделать вывод, что правонарушения пресекаются с помощью правовых средств, и при этом «законность в состоянии связывать государственный аппарат и его должностных лиц требованием строгого соблюдения законов» [17, с. 159], а также позволяет рассматривать правопорядок не просто как некое состояние упорядоченности общественных отношений, а как правовой режим установления и реализации этих отношений, основанных на праве и законности.

Так, под правопорядком Г. Кельзен понимал систему норм, единство которых зиждется на том, что они имеют общее основание действительности [8, с. 47], то есть автор признавал правопорядком нормы, которые принудительно регулируют человеческое поведение. И в этой связи И. С. Самощенко подчеркивает значение законности в правовом государстве как «господство закона в общественной жизни, господство его, в частности, в отношениях между властью и личностью» [12, с. 14].

Средством защиты прав, свобод и законных интересов личности, выступают законность и правопорядок, обеспечивая охрану человека от произвола самого государства и его органов. Целью правопорядка являются правовое регулирование и обеспечение законности, которые неизбежно приводят к ее укреплению. От укрепления законности и правопорядка зависят свобода личности, реализация ее прав и свобод, что является важнейшей целью государственной политики современного демократического государства. Правовой механизм, обусловленный социальными факторами, связанными с государством, обладает особой, юридической спецификой, важной для науки права и для практики упрочения правопорядка и законности, а принуж-

дение со стороны государства является гарантией законности.

Правапорядок образует правовую основу гражданского общества. На нем базируются все его сферы: социально-культурная экономическая и политическая. Следовательно, он является правовой основой всей государственной деятельности, о чем писал И. Кант. Позднее данное исследование подробно аргументировалось Р. Штаммлером и особенно Г. Кельзенем, отстаивающим нормативизм, или «чистое учение о праве», как высшую истину в юриспруденции, то есть юридические нормы объявлялись правовой основой общественной жизни [15].

В эпоху усложнения общественных связей, научно-технического прогресса, модернизации производства, расширения демократии особенно возрастает роль управления, прежде всего государственного, правового регулирования общественных отношений, укрепления законности и установления режима правопорядка. Важнейшим признаком любого управления является поддержание определенного порядка и ритма в совместной деятельности людей, возникающих в процессе труда.

Современные проблемы управления осуществляются на основе уже сложившихся традиций социального познания, которые связаны главным образом с политическими потребностями. Управленческие проблемы произошли сравнительно недавно в связи с теорией и методами кибернетики, системой исследований. Как подчеркивает В. Г. Афанасьев, кибернетика помогла понять информационную природу управленческих процессов, она «является важным средством преодоления все углубляющегося противоречия между быстрорастущим объемом информации, соответственно возрастающими трудностями в ее переработке и все более острой необходимостью информационного обслуживания всех сфер человеческой деятельности, и в особенности процессов и систем социального управления» [3, с. 106]. Вместе с тем, характеризуя правовое управление, В. Г. Афанасьев подчеркивал, что управление «не просто сознательная деятельность, а та особая разновидность, которая связана с выработкой решений, с организацией, направленной на претворение решений в жизнь, с регулированием системы в соответствии с заданной целью...» [4, с. 35].

В процессе правотворческой деятельности эффективным средством претворения «решений в жизнь» является комплекс требований законности в условиях режима правопорядка. Очевидно, что эти требования являются одним из важнейших видов управления жизнедеятельности общества. Это означает, во-первых, определение состояния законности, правопорядка в структуре государственного аппарата; во-вторых, выработку мер, направленных на профилактику, защиту законности, правопорядка и их упрочение. Следует подчеркнуть, что большое теоретическое и практическое значение имеет выработка единых критериев оценки состояния законности, правопорядка, а также системы показателей для ее определения применительно к деятельности государственного аппарата и его отдельных органов, подразделений и служб.

Особое место в системе социального управления занимает государственная политика или государственное управление. Государственное управление базируется на выработанных в обществе и законодательно закрепленных общесистемных императивных

установках (конституции, законах, указах). Разработка проблем управления осуществляется на основе уже сложившихся традиций социального познания, которое связывается главным образом с политическими потребностями и осуществляется в процессе правотворческой деятельности.

Сложность практического правового управления заключается в том, что юридическая наука призвана оказывать помощь путем теоретического обоснования наиболее эффективного регулирования общественных отношений, совершенствования требований законности и упрочения режима правопорядка. Как нам представляется, проблема правореализации и эффективности в юридической науке разработана пока недостаточно, нет определенной четкости в разграничении понятий законности и правопорядка. Очевидно, что задача науки определить пути эффективной реализации закона, что является необходимостью научной разработки комплекса проблем реализации законодательства на основе законности.

Список источников

1. Алексеев С. С. Проблемы теории права: курс лекций: в 2 т. Свердловск, 1977. Т. 1. 396 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории государства и права. М., 1987. 448 с.
3. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. М., 1975. 408 с.
4. Афанасьев, В. Г. Управление как целесообразная деятельность человека // *Общественные науки*. – 1978. – № 2. – С. 35–38.
5. Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение // *Общая теория государства и права. Академический курс*. М., 1998. Т. 2. 640 с.
6. Витру, Н. В. Законность и правопорядок // *Общая теория права: курс лекций*. Нижний Новгород, 1993. С. 526–531.
7. Горшенев В. М. Законность как достижение правового государства // *Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения*. Волгоград, 1991. С. 5–6.
8. Кельзен Г. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. М., 1987. Вып. 1. 108 с.
9. Кудрявцев В. Н. Законность: содержание и современное состояние // *Законность в Российской Федерации*. М., 1998. С. 4–12.
10. Лазарев В. В. Теория государства и права: учебник. М.: Новый юрист, 1996. 472 с.
11. Лисюткин А. Б. К понятию законности // *Правоведение*. 1993. № 5. С. 108–112.
12. Самощенко, И. С. Охрана режима законности советским государством. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М., 1960. 472 с.
13. Строгович М. С. Проблемы общей теории права. Теория государства и права. М., 1990. Т. 1. 304 с.
14. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М.: Интерстиль, 1997. 377 с.
15. Штаммлер Р. Хозяйство и право с точки зрения материалистического понимания истории. СПб., 1907. Т. 1–2.
16. Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. 415 с.
17. Явич Л. С. Сущность права. Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л., 1985. – 207 с.

References

1. Alekseev S. S. *Problemy teorii prava* [Problems of the theory of law]. Sverdlovsk, 1977, Vol. 1, 396 p.
2. Alekseev S. S. *Problemy teorii gosudarstva i prava* [Problems of the theory of state and law]. Moscow, 1987, 448 p.
3. Afanas'ev V. G. *Sotsial'naya informatsiya i upravlenie obshchestvom* [Social information and management of society]. Moscow, 1975, 408 p.
4. Afanas'ev V. G. [Management as an expedient human activity]. *Obshchestvennye nauki [Social Sciences]*, 1978, no. 2, pp. 35–38. (in Russ.)
5. Vitruk N. V. *Zakonnost': ponyatie, zashchita i obespechenie* [Legality: concept, protection and provision]. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskii kurs* [General theory of State and law. Academic course], 1998, Vol. 2, 640 p.
6. Vitruk N. V. *Zakonnost' i pravoporyadok* [Legality and law and order]. *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. Nizhniy Novgorod, 1993, pp. 526–531.
7. Gorshenev V. M. *Zakonnost' kak dostizhenie pravovogo gosudarstva* [Legality as an achievement of the rule of law]. *Problemy obespecheniya zakonnosti v mekhanizme pravoprimereniya* [Problems of ensuring legality in the mechanism of law enforcement]. Volgograd, 1991, pp. 5–6.
8. Kel'zen G. *Chistoe uchenie o prave Gansa Kel'zena* [The Pure Doctrine of Law by Hans Kelsen]. Moscow, 1987, Вып. 1, 108 p.
9. Kudryavtsev V. N. *Zakonnost': sodержание i sovremennoe sostoyanie* [Legality: content and current state]. *Zakonnost' v Rossiyskoy Federatsii* [Legality in the Russian Federation]. Moscow, 1998, pp. 4–12.
10. Lazarev V. V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and law]. Moscow, 1996, 472 p.
11. Lisutkin A. B. [To the concept of legality]. *Pravovedenie* [Jurisprudence], 1993, no. 5, pp. 108–112. (in Russ.)
12. Samoshchenko I. S. *Okhrana rezhima zakonnosti sovetским gosudarstvom. Pravookhrannaya deyatel'nost' Sovetskogo gosudarstva – metod obespecheniya sotsialisticheskoy zakonnosti* [Protection of the regime of legality by the Soviet state. Law enforcement activity of the Soviet State – a method of ensuring socialist legality]. Moscow, 1960, 472 p.
13. Strogovich M. S. *Problemy obshchey teorii prava. Teoriya gosudarstva i prava* [Problems of the general theory of law. Theory of State and law]. Moscow, 1990, Vol. 1, 304 p.
14. Khropanyuk V. N. *Teoriya gosudarstva i prava*. Moscow, 1997, 377 p.
15. Shtammler R. *Khoz'yaystvo i pravo s tochki zreniya materialisticheskogo ponimaniya istorii* [Economy and law from the point of view of the materialistic understanding of history]. St. Petersburg, 1907, Vol. 1–2.
16. Sukharev A. Ya. *Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar'* [Legal Encyclopedic Dictionary]. Moscow, 1984, 415 p.
17. Yavich L. S. *Sushchnost' prava. Sotsial'no-filosofskoe ponimanie genezisa, razvitiya i funktsionirovaniya yuridicheskoy formy obshchestvennykh otnosheniy* [The essence of law. Socio-philosophical understanding of the genesis, development and functioning of the legal form of public relations]. Leningrad, 1985, 207 p.

Информация об авторе

Герасимова Нина Павловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, трудового права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Information about the author

Nina P. Gerasimova, Candidate of Science (Law), Associate Professor of Theory of State and Law, Labour Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 12 декабря 2022 г.
Received 12 December 2022.