

2. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. — М.: Рус. яз., 1988.
3. *Дорогих, Н.М.* Административно-правовые меры по преодолению пьянства и алкоголизма / Н.М. Дорогих. — Киев: Выща шк., 1988.
4. *Пятницкая, И.Н.* Злоупотребление алкоголем и начальная стадия алкоголизма / И.Н. Пятницкая. — М.: Медицина, 1988.
5. *Колупаев, Г.П.* Об особенностях повреждения печени у больных с хронической интоксикацией алкоголем / Г.П. Колупаев, В.К. Поленко, А.И. Хазанов // Журн. невропатологии и психиатрии. — 1976. — № 2.
6. *Гарбуз, Б.И.* Профилактика пьянства и алкоголизма / Б.И. Гарбуз, Г.Г. Заиграев, В.А. Константиновский. — М.: Юрид. лит., 1983.
7. *Бехтель, Э.Е.* Донозологические формы злоупотребления алкоголем / Э.Е. Бехтель. — М.: Медицина, 1986.
8. *Лисицын, Ю.П.* Алкоголизм / Ю.П. Лисицын. — М.: Медицина, 1990.
9. *Бехтель, Э.Е.* Опыт принудительного лечения алкоголиков в условиях специализированного лечебно-трудового отделения закрытого типа: автореф. дис. ... канд. мед. наук / Э.Е. Бехтель; Днепрпетр. мед. ин-т. — Днепрпетровск, 1966.
10. *Кондрашенко, В.Т.* Алкоголизм / В.Т. Кондрашенко. — Минск: Беларусь, 1983.

*Статья поступила
в редакцию 22.03. 2011 г.*

А.В. ГАВРИЛЕНКО

О РОЛИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Законность является одним из важнейших принципов функционирования правового государства, обеспечивающих охрану прав и свобод граждан, общественных объединений, организаций, а также государственных интересов. Она означает строгую, детальную регламентацию деятельности органов государственного управления, а также неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов гражданами и юридическими лицами. Законность предполагает такие отношения между государством в лице государственных органов и должностных лиц, с одной стороны, и гражданами — с другой, которые строятся исключительно на основе законов, причем обязанность их соблюдения лежит в равной степени на обеих сторонах. В государстве, где декларируется и соблюдается режим законности, всегда наблюдается стремление государственной власти к обеспечению прав и свобод человека, равенства всех перед законом. Закон, устанавливая права и обязанности субъектов, регулирует поведение людей в обществе, гарантирует реализацию ими своих прав и свобод.

Проблемы понимания принципа законности, его обеспечения и укрепления всегда были в центре внимания государства и общества. Данная проблематика глубоко исследовалась ранее и исследуется сейчас учеными-юристами стран СНГ (С.С. Алексеев, Г.В. Атаманчук, В.К. Бабаев, Д.Н. Бахрах, М.И. Байтин, С.С. Бородин и др.). Многие выводы, сформулированные советскими учеными-юристами, такими как Н.Г. Александров, В.В. Борисов, М.С. Строгович (о понятии и сущности законности, структуре законности,

Антон Владимирович ГАВРИЛЕНКО, аспирант кафедры теории и истории права Белорусского государственного экономического университета.

ее требованиях, месте законности в системе правовых категорий и др.), не утратили значения и в настоящее время. Определенный интерес представляют также подходы к определению законности, изложенные в работах отечественных ученых (А.А. Кеник и С.М. Забелова).

Несмотря на то, что термин «законность» являлся предметом исследований ученых, остается ряд вопросов, требующих дальнейшего изучения. Юридическая наука не выработала единого подхода к определению принципа законности и четко не сформировала его признаки. В работах исследователей затрагиваются в основном юридические аспекты данного принципа, при этом не учитывается, что законность не только правовое, но и социальное явление.

В советский период государство вмешивалось практически во все сферы человеческой жизни гражданина, личности, причем обеспечивало себе эту возможность изданием и применением соответствующих законов. Поэтому основной задачей юридической науки было теоретическое изучение того, как законы и их исполнение работают на тотальное огосударствление личной жизни, общественной деятельности каждой личности, защищают органы государства, должностных лиц от угроз поставить их под контроль общества, граждан и, наконец, как законы и их исполнение обеспечивали безопасность личности. По существу, все это охватывалось понятием «социалистическая законность» [1, 222].

После распада СССР юридическая наука стала воспринимать новые научные идеи, переосмысливать взаимоотношения личности, общества и государства, определять новые приоритеты. Эти и многие другие идеи нашли отражение в новых подходах к трактовке понятия «принцип законности».

Важным является не только декларирование принципа законности в юридической литературе, но и его соответствующее закрепление в нормативных правовых актах. Данный принцип без разъяснения его сути закреплен в ст. 1 Конституции Республики Беларусь [2], ст. 2.2 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [3], ст. 4.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4], ст. 6 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь [5], ст. 8 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь [6], ст. 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь [7].

Во всех перечисленных кодексах, а также в значительном количестве иных нормативных правовых актов данный принцип употребляется без каких-либо пояснений его сути. Разъяснить суть этого принципа должна юридическая наука.

На наш взгляд, для уяснения сути данного принципа необходимо рассмотреть три основных аспекта: определить понятие «принцип законности» и установить сочетание законности и дисциплины, законности и целесообразности.

В юридической литературе существуют различные подходы к определению принципа законности. Законность понимается как неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями [8, 737]. В своих научных трудах известный российский специалист в области административного права профессор С.С. Бородин отмечает, что сущность законности состоит в единообразном понимании и точном соблюдении действующего законодательства всеми органами государства, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами [9, 432]. Более развернуто определение законности раскрыто в научных работах известного ученого-административиста профессора Л.Л. Попова. Он

отмечает, что законность в государственном управлении характеризуется рядом черт: общеобязательность законов для всех без исключения граждан, организаций, должностных лиц, единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории государства, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности, неразрывная связь законности и правовой культуры населения, при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Отсутствие справедливости предполагает и отсутствие законности, верховенство законности в государственном управлении соблюдается лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность наложения какого-либо вида ответственности, инициированного государством, на противоправное поведение.

Российский ученый профессор Г.В. Атаманчук в своих научных трудах определяет законность как систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и других правовых актов [10, 332]. Автор указывает на несколько трактовок понятия «законность», содержащихся в юридических работах. Так, под законностью в государственном управлении обычно подразумевают либо метод, либо режим деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

При трактовке в качестве метода законность сводится к совокупности способов, приемов и средств, с помощью которых управленческая деятельность вводится в русло законов, направляется на исполнение законов, причем в установленных законами формах и признанными законами методами.

Рассмотрение законности как режима ведет к отождествлению ее с таким принятым в государстве порядком, в соответствии с которым все правовые акты и организационные действия государственных органов осуществляются исходя из духа и буквы закона, в рамках сущности права.

В целом анализ законности позволяет различать в ее содержании следующие самостоятельные моменты диалектики правового, юридического и государственно-политического.

Законность неотторжима от общеобязательности права. Именно этот момент получил наибольшее отражение в науке, в большинстве определений законности. Главное здесь — требование неукоснительного претворения в жизнь законов и базирующихся на них нормативных правовых актов. Иными словами, законность в подобном понимании требует соответствия поведения субъектов общественных отношений предписаниям правовых норм, т.е. обеспечения правомерного поведения всех их участников. Данная сторона законности вытекает из самого факта существования права как системы общеобязательных правил. С этих позиций о законности можно говорить как об условии жизни государственно-организационного общества.

Другая грань исследуемого явления отождествляется с идеей законности, под которой понимается формирующаяся в общественном правосознании идея о целесообразности и необходимости такого реального положения, когда не останется места для произвола, будут фактически достигнуты всеобщность права, действительная реализация прав и свобод. Не случайно законность трактуется как принцип права, который концентрированно выражает основные особенности последнего, его свойства, рассматриваемые в действии в процессе реализации. В результате и право анализируется как сила, обеспечивающая организованность общественных отношений. Понимая законность как метод государственного руководства обществом,

предполагается, что свои функции государство осуществляет исключительно правовыми средствами — путем принятия нормативных актов и обеспечения их неукоснительной реализации. Поскольку правовое регулирование распространяется на различные сферы общественной жизни, необходима достаточная полнота ее регламентации. При этом государство не только закрепляет правовые нормы, но и обеспечивает их реализацию и защиту прав. В таком государстве недопустим произвол деятельности должностных лиц, исключается принятие субъективных волюнтаристских решений, решений политических вопросов силовыми методами.

В то же время законность есть принцип деятельности государства. Государство, все его органы, организации и учреждения сами связаны правовыми нормами, действуют в их рамках и во имя их реализации. Законность, рассматриваемая с этой стороны, служит принципом не всякого, а лишь демократического государства, иначе говоря, законность есть антипод произвола и беззакония и прежде всего беззакония самой государственной власти, произвола, творимого органами государства и его должностными лицами. Наиболее ярко данный принцип проявляется в правовом государстве, обуславливая его сущность. Такое государство можно определить и как государство строжайшей законности. Вместе с тем требование реализации права, неукоснительного претворения правовых предписаний в жизнь — не формальное требование, не самоцель, а условие нормального функционирования общества и государства, обеспечение порядка организованности и дисциплины. Благодаря законности в обществе, внедряются идеи справедливости, гуманизма, личной общественной свободы.

В социально-политическом смысле законность можно считать режимом общественно-политической жизни. Это режим, при котором деятельность всех субъектов основывается на законе, а идея права, гуманизма, справедливости, свободы и ответственности господствует над личными, групповыми, классовыми интересами. Режим законности означает такое состояние общественной жизни, при котором участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им юридические права и обязанности.

Исходя из сказанного можно констатировать, что понятие «законность» при своей достаточной определенности может и должно рассматриваться шире, так как оно охватывает значительное количество общественных и правовых проявлений. Все подходы авторов к этому понятию характеризуют разные элементы целого, поэтому законность как комплексное явление включает в себя следующие элементы: систему правовых норм, совокупность структур (государственных и общественных), обеспечивающих их соблюдение, систему средств и гарантий реализации норм права, практическую деятельность субъектов по единообразному пониманию и применению законов, совокупность прав и обязанностей субъектов правоотношения. На наш взгляд, только учет всех этих элементов даст понимание смысла законности, необходимого для осуществления практических выводов.

Принцип законности в сфере государственного управления в таком случае будет выглядеть следующим образом: система правовых норм, средств и гарантий с соответствующими им компетентными государственными органами и должностными лицами, а также практическая деятельность субъектов государственного управления по единообразному пониманию и применению законов.

С законностью тесно связана такая форма общественной связи, как дисциплина. Эта форма свидетельствует о признании и соблюдении человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определенных дел.

Становление белорусской государственности нередко тормозится слабой исполнительной дисциплиной и безответственностью должностных лиц и работников органов исполнительной власти, органов местного управления и самоуправления, приводящих к нарушению или неисполнению законов, нормативных актов Президента Республики Беларусь и решений судов различных уровней.

Дисциплина, тесно связанная с законностью, может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения. Российский административист профессор А.А. Кармолицкий в своих работах отмечал, что дисциплина 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 [11, 308]. Однако у Л.Л. Попова мы встречаем трактовку понятия государственной дисциплины с более широким субъектным охватом [12, 434]. Так, под дисциплиной понимается сознательное повиновение всех граждан порядкам и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, а что касается государственных служащих, то это выполнение ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

С таким широким подходом, на наш взгляд, согласиться нельзя. Государственная дисциплина всегда отличается подчинением нижестоящих структур руководящим указаниям вышестоящих должностных лиц. Гражданин в свою очередь обязан соблюдать законодательство, поэтому в данном случае можно говорить не о дисциплине, а о законности, т.е. обязанности соблюдения закона каждым гражданином.

Исходя из сказанного под дисциплиной в государственном управлении следует понимать фактическое поведение должностных лиц, которое выражается в управленческих решениях и действиях при выполнении ими служебных обязанностей.

С понятием законности также тесно связано понятие целесообразности. Нормы административного права в некоторых случаях носят управомочивающий (дозволительный) характер, позволяя должностному лицу в конкретной ситуации с учетом реальных обстоятельств сделать выбор между возможными линиями поведения или действиями. В условиях чрезвычайных ситуаций законом не предусматриваются даже возможные линии поведения, не говоря уже о фактическом составе принимаемых решений. В таких ситуациях чиновник может действовать на свое усмотрение, т.е. наиболее целесообразным и рациональным образом. Действия должностных лиц будут целесообразными в том случае, когда при условии отсутствия их прямой регламентации законом тем не менее эти действия будут приводить к достижению поставленной задачи или цели, при строжайшем соблюдении основных принципов деятельности системы органов власти (принципов права) и прав граждан.

Целесообразность допустима и возможна только в рамках законности, учитывая ее принципиальную составляющую. Баланс между требованиями законности и целесообразности в некоторых ситуациях сложно соблюдать и возникает вопрос о приоритете. Вопрос о том, следует ли ставить законность над целесообразностью или наоборот, решают обычно в пользу первой.

Так, принцип законности является основополагающим принципом деятельности Прокуратуры Республики Беларусь. Данный принцип в деятельности этого органа означает, что он осуществляет свои полномочия в строгом соответствии с Конституцией и законами Республики Беларусь. Здесь

совершенно исключаются такие понятия, как «целесообразность», «эффективность», «особенность момента», а остается только «законность». Малейшее нарушение закона прокуратурой, ослабление надзора за законностью в поднадзорных ей органах подрывает авторитет прокуратуры как органа, стоящего на страже законности, интересов государства, прав и интересов граждан.

Соблюдение принципа законности имеет исключительное значение в деятельности государственных органов и должностных лиц, так как их неправомерные действия способны нанести существенный вред правам граждан. Таким образом, принцип законности в сфере государственного управления реализуется посредством системы правовых норм, средств и гарантий соответствующих государственных органов и должностных лиц, а также практической деятельности субъектов государственного управления по единообразному пониманию и применению законов.

Литература

1. *Рассолов, М.М.* Теория государства и права: учеб. для вузов / М.М. Рассолов, В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев; под ред. М.М. Рассолова. — М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2000.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2004. — № 188. — 1/6032.
3. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 20 дек. 2006 г., № 194-З; с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 148. — 2/1578.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-З; с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 148. — 2/1578.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 11 янв. 2000 г., № 365-З; с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 173. — 2/1595.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-З; с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2009. — № 173. — 2/1594.
7. Уголовный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-З; с последующими изм. и доп. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2008. — № 158. — 2/1451.
8. *Бахрах, Д.Н.* Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. — 2-е изд. — М.: Норма, 2005.
9. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций / С.С. Бородин [и др.]; под ред. С.С. Бородина. — СПб.: ГУАП, 2007.
10. *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М.: Омега-Л, 2004.
11. *Кармолицкий, А.А.* Законность в сфере управления / А.А. Кармолицкий // Административное право Российской Федерации: учеб. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — Минск, 2003. — Гл. 18.
12. Административное право: учеб. / Л.Л. Попов [и др.]; под ред. Л.Л. Попова. — 2-е изд. — М.: Юрист, 2005.

Статья поступила
в редакцию 02.03. 2010 г.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□.