
ЗАКОННОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ИНЕРЦИЯ ВЫЖИВАНИЯ ИЛИ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ

Тамерлан Хаджиев *

В статье анализируются причины возрастающего внимания к проблемам законности вообще и в системе государственного управления, в частности. Автором представлена авторская трактовка сущности принципа правовой законности, обосновывается вывод о том, что борьба с бюрократизмом и коррупцией в настоящее время является важнейшим приоритетом государственной политики в области государственного строительства, основой стратегического развития российского общества по пути демократии и цивилизованных рыночных преобразований.

Несмотря на то, что система государственного управления за годы демократических преобразований постоянно совершенствуется и неоднократно подвергалась реорганизациям модернизационного характера, кардинального инновационного ее обновления на уровне лучших мировых стандартов, с нашей точки зрения, пока не произошло. Принципиально не решены, а значит, не сняты повестки дня многие проблемы как содержательного и организационно-структурного, так и кадрового характера. Важнейшей среди них является проблема укрепления законности и обеспечения должного правопорядка в государственном аппарате и системе государственного управления. А это уже вопрос стратегии не только выживания, но и построения государства, в котором комфортно и интересно жить, плодотворно трудиться, творить и созидать.

Почему сегодня мы все чаще говорим о законности?

Об актуальности данной темы можно говорить много, интересно и убедительно. Достаточно проанализировать тематику научных публикаций, газетных выступлений и телевизионных передач («Служители беззакония», «Петля для государства», «Чиновники путают личную шерсть с государственной»,

«Сотрудников мэрии подозревают в мошенничестве с городскими финансами», «Тайный бизнес жен чиновников», «Коррупция под видом модернизации» и т.д.) и станет понятным, почему вопрос законности, правопорядка и обеспечения социальной справедливости выходит сегодня на первые позиции среди проблем, волнующих не только научную общественность и политиков, но и рядовых граждан, которые действительно думают о судьбах страны.

Провал, как считают многие аналитики, реформы МВД и тотальный полицейский произвол; отсутствие независимой и авторитетной судебной системы; техногенные катастрофы; тарифная преступность в сфере электроэнергетики и ЖКХ; нецелевое расходование бюджетных средств и казнокрадство (по данным Счетной палаты – не менее 700 млрд. рублей в год); корыстно-недостойное использование административного ресурса; низкая правовая культура, безответственность и безнаказанность значительной части чиновников однозначно свидетельствуют о том, что с законностью в нашем обществе и государственном управлении далеко не все благополучно. Притчей во языцех стали правовой нигилизм, бюрократические злоупотребления, не говоря уже о коррупции, которая стала буквально системным явлением, перешла из уголовно-

* Хаджиев Тамерлан Денельбекович, аспирант кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

правовой и административно-управленческой проблемы в политическую.

Ученые с огромной тревогой давно зафиксировали, что коррупция и нигилистическое отношение к закону получили в России запредельно чрезвычайную распространенность, что взятка во властно-управленческой среде стала, чуть ли не нормой, зафиксировали факт зарождения практически легальной тарификации стоимости коррупционных услуг. Более половины россиян и 75% ученых-экспертов отмечают, что «власть становится зависимой от коррупционеров», обращают внимание на опасность всякого рода «научных» обоснований естественности и даже полезности коррупции. Тем более трактовки ее как своего рода «смазки» в механизме государственного управления.

Большинство ученых по этому поводу всегда придерживалось принципиально иной позиции и доказывали, что коррупция – это не смазка и никакой не стимул развития инициативы и предприимчивости, а опаснейший источник беззакония, криминализации и социально-культурной деградации власти и общества в целом. Убеждали, что коррупция и бюрократизм – это острая социальная аномалия, сигнализирующая о серьезном заболевании государственного организма, провоцирующая катастрофическое падение доверия к государству и его правоохранительной системе, порождающая безответственное отношение чиновников к своим служебным обязанностям, утверждающая меркантильный интерес в качестве главного мотива попасть на работу в государственные структуры. Так думает и большинство россиян. Сейчас общественное мнение по этому показателю превышает 78%.

Никакого оправдания беззаконию, в том числе коррупции и служебным злоупотреблениям в профессиональной среде государственных, равно как и муниципальных служащих нет и быть не может. Вряд ли кто-то с этим решится спорить. Государство с массовыми противоправными зазорами, безнаказанностью и злоупотреблениями, круговой порукой и системными коррупционными проявлениями демократическим, правовым, социальным не может быть по определению. Законность, демократия, права и свободы человека и гражданина для чиновников такого государства – слабо наполненные глубоким содержанием слова, а для граждан – лишь мечты и благие пожелания. В условиях системной коррупции, тотального правового нигилизма, организованной преступности с ее мозговыми центрами, силовыми подразделениями и тяж-

кими террористическими актами государство разлагается, а человек деградирует, причем не только в социальном и духовно-нравственном, но и в физическом отношении. Коррупционеры же и их приближенные, питаясь «преступным и нравственным негативом», наслаждаясь преимуществами «красивой жизни», отравляет социальную среду обитания, дезорганизуют систему государственного управления.

О стратегической опасности всего этого говорилось и писалось давно и не раз. Еще тогда, когда коррупционно-бюрократическую экспансию аппарата и разложение институтов правоохранительной системы можно было относительно легко остановить, когда чиновников искренне раздражало то, что их добросовестность практически не востребована и «не способствует повышению социального благополучия страны». Тогда, когда разовая взятка исчислялась не сотнями тысяч, как сейчас, а всего лишь двумя-тремя сотнями рублей и мелкими подношениями. Поражает динамика: если в 2008 году (по данным МВД) средняя взятка составляла 9 тысяч рублей, в 2009 году – 23 тыс. рублей, то сейчас превышает 250 тысяч¹. По другим данным – все 360 тысяч. Государственный бюджет почти наполовину «работает» на карман преступников. Разве должны удивлять после этого инфляция, безудержный рост тарифов, некачественные продукты, фальшивые лекарства, ложные товарные знаки, контрафактная продукция.

Положение по многим позициям с точки зрения законности и эффективности управленческой деятельности не только раздражает людей, но и существенно подрывает авторитет власти, губит бизнес, ведет к деградации образования, науки, культуры, здравоохранения, ЖКХ. Нам, поэтому нужна, как сказал Президент Российской Федерации на заседании совета по противодействию коррупции в марте 2012 года, не имитация работы и не формальные отчеты о том, что делается для укрепления законности, а конкретные результаты правоохранительных органов и других государственных структур, общественных институтов и гражданского общества в целом².

И это верно. Нужны дела, а не разговоры, планы и проекты. Люди устали от пустых обещаний и демагогии «радетелей за справедливость». Их все больше тревожит неуверенность в завтрашнем дне, бесконечные взрывы, пожары, незащищенность бизнеса и собственности, разгул «тамбовской», «солнцевской», «кущевской» и тому подобной уголовщины. унижительное положение, если не можешь платить за школу и больницу. Результат тоже известен: ниже черты бедности сегодня в стра-

не находится не менее 8% россиян. Благо, что это в два раза меньше, чем это было еще десять лет назад, что в прошлое ушла практика невыплат заработной платы, что постепенно разрушаются «зоны застойной бедности».

Мы же вместо дела, о котором говорит Президент, занимаемся политическими разборками, организационно-структурными перестройками, совещаниями, заседаниями, обсуждениями и саммитами, переписыванием истории, борьбой с тоталитарным прошлым. Таким путем вывести страну из тупика правового нигилизма, безнравственности, безответственности, нежелания честно и плодотворно трудиться невозможно. Это скорее тщательно завуалированная и стратегически хорошо продуманная форма пролонгации режима беззакония, циничной защиты коррумпированной системы, цель которой – одних запугать, других шантажировать клеймом сторонника тоталитаризма, третьих спровоцировать на активную борьбу с «противниками демократии», четвертых, наиболее толковых и профессионально подготовленных, как сейчас говорят, креативных подтолкнуть к эмиграции.

Чтобы эффективно продвигаться по пути укрепления в стране настоящей правовой законности, чтобы сделать более справедливым наше государственное устройство, надо непредвзято разобраться в глубинных причинах преступности, сделать соответствующие выводы, заняться возрождением силы и авторитета государства. Только так можно снизить накал социальной напряженности, массового недовольства и протестных настроений. Самоотек и расчет на то, что все само по себе образуется, здесь вряд ли неуместны. На такой основе построить единый, постоянно развивающийся и одновременно устойчивый государственный механизм невозможно.

Но для начала надо прекратить провоцировать социальное противостояние, активизировать усилия в направлении инновационного развития реального сектора экономики, усилить борьбу с безнравственностью, наркоманией, пьянством. Надо, похоже, еще раз разобраться в понятиях «законность», «легитимность», «правопорядок», придать им современное звучание. Хотя сделано на этом направлении научного поиска, надо признать, немало.

Задача, понятно, не простая. Люди с древних времен мечтали о верховенстве права и справедливых законах. «Я вижу, - утверждал Платон, - близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью». Не менее убедителен

Аристотель: «Кто требует, чтобы властвовал закон, говорил он, тот требует того, чтобы властвовало божество и разум». Цицерон также рассуждал о необходимости справедливости и «истинности» закона, под действие которого должны попадать все без исключения граждане и должностные лица. Поэтому, говорил великий философ, «мы должны быть рабами закона, чтобы стать свободными».

Современное понимание принципа законности

В советской юридической науке законность трактовалась достаточно просто и понятно – «неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями»³. При этом непременно оговаривалось, что речь идет о законности социалистической, в условиях которой любое решение властей априори считалось справедливым, подлежало неукоснительному исполнению. Право и закон отождествлялись, любой принятый советским государством закон считался правовым. Практическое же обеспечение законности ложилось на плечи правоохранительных, контрольно-надзорных и судебных органов. По форме вроде все было правильным и логично выстроенным, а по существу приумножало систему тоталитарной власти и централизованного управления, все дальше и дальше отдаляло граждан от государства.

При этом как-то забывалось, что законность, наличие законов и «строгое и неуклонное исполнение законов» («применение права», «правомерное поведение», «эффективность законов») – это не одно и то же. Под законностью понимаются не законы как таковые, не их наличие и даже не управление с их помощью: законов в любом государстве и при любом режиме – превеликое множество. Суть не в их количестве, а в их качестве и социально-правовой направленности. Законность характеризует отношение общества к праву в целом, отношение людей к действующему законодательству и конкретной практике претворения его в жизнь всеми теми, кого касаются и кому адресованы его нормы.

Значительная группа ученых представляет законность в широком ее понимании, трактует как «власть возведенной в закон воли демократического правового государства», а значит, как уважительное отношение к закону; как полное, точное и неукоснительное соблюдение законов всеми без исключения субъектами правовых отношений; как обеспе-

чение и поддержание «правового характера» общественной жизни.

Другие трактуют законность в узком смысле, представляют ее как соблюдение и обеспечение исполнения законов исключительно должностными лицами механизма государственной власти. В этом случае законность распространяется только на деятельность государственного аппарата, должностных лиц и государственных служащих⁴. Аппарат обеспечивает законность, выявляет правонарушителей, предупреждает и пресекает их антиобщественную деятельность, восстанавливает нарушенные права, привлекает к юридической ответственности. Законопослушность граждан, других физических и юридических лиц при таком понимании законности не означает, что они выступают в качестве основы и гаранта законности, а только в качестве объекта правового воздействия.

В современной юридической литературе законность, как правило, определяется как особый политико-правовой режим общественной жизни; как функция государственной власти, т.е. совокупность нормативных требований, за отступление от которых неизбежно наступает соответствующая юридическая ответственность; как принцип деятельности государственных органов на основе строгого и точного исполнения требований правового акта; как совокупность взаимосвязанных, выражающих объективные потребности жизнедеятельности и развития требований общества и государства к деятельности участников общественных отношений. В этом смысле законность – это антипод деспотии, юридический заслон беззаконию и произволу. Это такое состояние общественной и государственной жизни, когда никто и ни при каких обстоятельствах не вправе по своему усмотрению не исполнять закон, а, тем более, произвольно его изменять, игнорировать или отменять.

Главное в законности это: а) развитое правовое законодательство; б) рационально выстроенная правовая система, в основе которой принципы верховенства закона и неизбежности юридической ответственности за допущенное правонарушение; в) непротиворечивость и непререкаемость закона; г) требование полного, точного и неуклонного соблюдения закона всеми теми, кому он адресован, в том числе должностными лицами, органами государственной власти и местного самоуправления; г) наличие эффективного механизма реализации и защиты законности⁵. Перечисленное и составляет содержание законности в современном его понимании как итогового результата реально действующего права.

Если перечисленные требования реализуются, то законность реальная, если же только декларируются и остаются на бумаге, то законность формальная. В первом случае общество отличается высоким уровнем правового сознания и должной законопослушностью граждан. Во втором, напротив, – правовым нигилизмом, массовыми нарушениями требований конституционного правопорядка, авторитаризмом в принятии и реализации управленческих решений, чиновничьим произволом и т.д.

Казалось бы, все понятно и однозначно. На самом же деле это не совсем так. Понятие законности до сих пор остается предметом острых научных, политических и идеологических дискуссий. Каждый стремится придать ему выгодный для себя смысл, приспособить под свои конъюнктурные цели и даже личные интересы. Немало дискуссионного проявляется и в научной среде.

С формально-юридической точки зрения, действительно, сущность законности практически однозначно трактуется, как полное и последовательное строгое соблюдение всеми органами, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами действующих в стране законов и основанных на них подзаконных актов. Для сторонников такой точки зрения соблюдение законов является главным и непреложным фактором независимо от времени, места и меняющихся условий. Наличие законов и жесткое их исполнение – это и есть законность. Ключевыми являются слова «понимание», «соблюдение» и «исполнение». Именно в них заключен изначальный смысл и философская сущность рассматриваемого явления: нет соблюдения закона – нет законности. Причем, чем выше степень соответствия между требованиями закона и качеством его исполнением, тем выше уровень законности, тем законность прочнее и устойчивее⁶. Именно поэтому законность может рассматриваться и как функция, и как метод государственного руководства, и как общеправовой принцип функционирования государства, и как режим государственного управления.

Соглашаясь с такой постановкой вопроса, многие ученые идут дальше и трактуют законность как особый режим общественно-политической жизни в строгом соответствии с требованиями правовых законов⁷. Мы согласны с такой трактовкой законности и убеждены, что в таком случае господствуют не законы как таковые, а господствуют идеи права, принципы гуманизма и социальной справедливости, из которых вытекают и на

которых базируются правовые законы. Сторонники такого понимания законности не согласны с авторами, которые считают, что в отличие от легитимации законность не предполагает этической, прагматической и любой другой, кроме юридической, оценки того или иного явления. Качество законодательства и правоприменительной практики, как и право в целом, с их точки зрения, как раз и выступают в качестве неперемennого атрибута настоящей законности, являются важнейшей отличительной чертой цивилизованности государства, демократии, свободы и господства общечеловеческих ценностей.

Законность, иными словами, – это требование не только строжайшего и формально неукоснительного соблюдения норм позитивного права. Законность – это верховенство закона по отношению к иным правовым актам; равенство всех перед законом; полное и реальное осуществление субъективных прав и юридических обязанностей всех без исключения субъектов правовых отношений; взаимная ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством; д) независимость и высокая эффективность правосудия; качественная с точки зрения правовой культуры и прочная нравственно правоохранительная система.

Только в этом случае законность предстает как правозаконность. Принципы такой законности: а) единство понимания и применения законов на всей территории страны; б) верховенство закона в отношении других правовых актов; в) равенство всех перед законом и судом, равные возможности каждого пользоваться защитой закона и равные обязанности следовать его предписаниями; д) всеобщность и реальность законности, наличие всех необходимых и достаточных материальных, политических, социальных, духовно-нравственных и иных предпосылок не только для пресечения правонарушений, но их предупреждения и предотвращения; е) недопустимость противопоставления законности и целесообразности⁸. Последнее для государственного управления имеет особое значение.

Целесообразность означает соответствие правотворческой и правоприменительной деятельности целям государства и общенациональным интересам общества, задачам социального прогресса с точки зрения свободы, демократии, социальной справедливости и взаимной ответственности государства и граждан друг перед другом. При этом сразу оговоримся, что подмена законности целесообразностью, какими бы мотивами она не оправдывалась бы, недопустима. Субъект пра-

вовых отношений может принимать решения и действовать только в строго ограниченных правовых пределах. Решения при этом должны быть разумными, справедливыми и социально целесообразными. Иначе под прикрытием целесообразности будут процветать произвол и беззаконие. Результаты «революционной целесообразности» и «пролетарского правопорядка» мы уже переживали и знаем, чем это заканчивается. Обеспечение правопорядка и законности в обществе во многом зависит от состояния государственной дисциплины – строгого и точного соблюдения всеми организациями и гражданами установленного государством порядка деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций по выполнению возложенных на них обязанностей и реализации функций государственного управления.

Нельзя сбрасывать со счетов и тот факт, что законы обладают значительным потенциалом консерватизма и инертности. Они быстро устаревают, не поспевая за динамичными, часто весьма противоречивыми изменениями социальной действительности. Не говоря уже о законах несовершенных, а то и вовсе несправедливых. Законы о налогах, тарифах, штрафах, государственных стандартах и т.д. всегда кажутся несправедливыми, а для многих и вовсе трудно выполнимыми. Но это не повод для того, чтобы эти законы игнорировать, нарушать и не исполнять.

Законность предусматривает другой алгоритм действия – добивайтесь отмены или изменения «плохого» закона и лишь потом действуйте по-другому. Пока же новый закон не принят, надо действовать в соответствии с нормами действующего законодательства. В этом смысле законность всегда целесообразна, отступление же от законности – всегда нецелесообразно. Любое стремление к результативности и эффективности должно быть основано на строгом соблюдении требований действующего законодательства. И никак иначе. Целесообразность всегда должна быть законной.

Путь демократизации – это путь укрепления законности

Несмотря на свою огромную значимость, законность стихийно не устанавливается, автоматически в режиме саморегуляции не действует. Чтобы законы не оставались на бумаге и не превратились в фикцию или в средство для прикрытия корыстных противоправных действий, необходимы соответствующие условия политического, организационного, юридического и идеологического характера.

Необходим хорошо продуманный эффективный механизм (условия, факторы, ресурсы, гарантии), обеспечивающий предупреждение и пресечение правонарушений, их своевременное раскрытие, привлечение к ответственности правонарушителей, восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц.

Понятно, что придать законности искомое состояние не так-то просто. Особенно в условиях нестабильности, бессистемности, внутренней противоречивости и декларативности законодательства. Тем не менее, задача декриминализации общественных отношений и обеспечения прочной законности вполне реальна. Решить эту задачу можно, хотя и непросто. Однозначно и то, что решить ее можно только совместными усилиями граждан, общества, власти и каждого занятого в государственном аппарате служащего. Тем более, что служащему в императивном порядке предписывается «исполнять должностные обязанности на высоком профессиональном уровне, в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа»⁹. Он обязан своевременно и адекватно реагировать на все содержащиеся в них предписывающие, обязывающие и запрещающие нормы. И никакого нигилизма, скептического, а тем более негативного отношения к праву, закону, служебным обязанностям.

Механизм государственного управления через право включает объективно сложившуюся и соответствующим образом функционирующую иерархию официальных структур, которые по своей конституционно-правовой роли и административному статусу призваны обеспечивать должную законность в системе государственного управления.

Прежде всего это:

1. Президент Российской Федерации и его Администрация. Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, определяет основные направления государственной политики в области общественной безопасности и правопорядка. Контроль законности обеспечивается путем президентских инспекторских проверок, заслушивания отчетов руководителей регионов, министерств и ведомств, анализа поступающей информации о результатах правоохранительной деятельности и т.д. Не менее значима в этом плане роль полномочных представителей Президента в федеральных округах. Именно на них возложен непосредственный контроль за своевременностью и качеством исполнения на местах решений федеральных

органов государственной власти, анализ эффективности деятельности правоохранительных органов, доклады о политическом, экономическом и социальном положении в округе.

2. Органы судебной власти в лице федеральных судов, конституционных (уставных) судов и мировых судей субъектов Федерации¹⁰. Особый статус судебных органов, несменяемость и неприкосновенность судей, открытость судебных разбирательств, публикация судебных решений, финансирование из средств федерального бюджета делают суды самостоятельными и независимыми. Что является важнейшим условием их беспристрастности, превращает суды в подлинных стражей законности и важнейший институт реального обеспечения должного правопорядка и социального спокойствия в стране.

Свои правоохранительные полномочия суды реализуют путем осуществления конституционного, административного, гражданского и уголовного судопроизводства, а также посредством судебного контроля (надзора) за законностью и обоснованностью применения юридического принуждения. Есть все основания рассчитывать, что существенным шагом по пути укрепления законности станет учреждение административных судов и принятие Кодекса административного судопроизводства. Наличие такой судебной инстанции повысит качество и существенно упростит рассмотрение претензий граждан к государственным органам и должностным лицам, сделает систему взаимоотношений человека с властью и чиновниками более сбалансированной, появится также реальная возможность спросить с государства и конкретных должностных лиц за допущенные нарушения и служебные упущения.

3. Органы юстиции и прокуратуры, которые осуществляют надзор за соблюдением законодательства федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, структурами военного управления, органами контроля и их должностными лицами. Все предписания прокурора подлежат обязательному исполнению;

4. Органы исполнительной власти – Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, службы и агентства, региональные и местные администрации, органы правоохранительной системы (МВД, спецслужбы, инспекции и надзоры). Все возрастающую роль играют созданные в последние годы следственные комитеты, антикоррупционные структуры, органы финансово-

налогового контроля, формирования по борьбе с оборотом наркотиков. Именно на органах исполнительной власти лежит основной груз сведения к минимуму правонарушений и обеспечения должного режима законности в государстве. На них лежит и главная ответственность за обеспечение законности.

В этом смысле функции исполнительной власти весьма ответственны и обширны: принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор за исполнением действующего законодательства; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг; координация и контроль деятельности органов, задействованных в системе государственного управления. Их контроль носит как общий (конституционный, парламентский, административный, судебный), так и специализированный характер.

Примером специализированного контроля является финансово-аудиторский, таможенный, антимонопольный, санитарно-эпидемиологический, радиационный, экологический и противопожарный контроль, контроль качества продуктов и товаров народного потребления, контроль дорожного движения. Специализированный контроль позволяет иметь четкое представление о состоянии учета и отчетности на предприятиях и организациях, об использовании недр, земельных, водных и лесных ресурсов, о состоянии охраны труда, техники безопасности, качестве строительства, транспорта, связи и т.д.

5. Уполномоченный по правам человека. Назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Срок полномочий – пять лет с момента принесения присяги. Уполномоченный по правам человека независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам. Вмешательство в его деятельность с целью повлиять на предполагаемые решения, воспрепятствование исполнению его полномочий влечет установленную государством юридическую ответственность. Главная задача Уполномоченного – гарантия государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В случае необходимости Уполномоченный вправе обращаться в компетентные органы или к должностным лицам за содействием в проведении своих проверок. Он может беспрепятственно посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях коллегиальных

органов; беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм; запрашивать и получать сведения, документы и материалы, необходимые для полного исследования вопроса; получать необходимые объяснения должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; проводить самостоятельно или совместно с компетентными органами и должностными лицами соответствующие проверки.

По результатам рассмотрения жалоб Уполномоченный обладает правом 1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица; 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина; 3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора; 5) обратиться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Свои заключения, выводы и обобщения Уполномоченный вправе опубликовать. Приветствуется издание ежегодных отчетов о деятельности Уполномоченного и полученных благодаря его усилиям итоговых результатов.

6. Для осуществления постоянного контроля (аудита) за исполнением Федерального бюджета образуются Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные палаты субъектов РФ. По своему правовому статусу это постоянно действующие органы государственного финансового контроля. Их деятельность основывается на принципах организационной независимости, результативности, экономичности, эффективности и гласности¹¹.

Палаты осуществляют контроль за своевременным исполнением доходных и расходных статей государственного бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению; оценивают эффективность и целесоо-

бразность расходов государственных средств и использования государственной и муниципальной собственности; оценивает обоснованность доходных и расходных статей проектов бюджета и бюджетов различных внебюджетных фондов. Счетная палата Российской Федерации проводит финансовую экспертизу проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы из средств федерального бюджета или из бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Анализирует отклонения от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов, готовит предложения, направленные на их устранение допущенных «зазоров», добивается совершенствования бюджетного процесса в целом. Аналогично действуют и счетные палаты субъектов Федерации.

Инспекторы государственных счетных органов имеют право беспрепятственно посещать государственные и муниципальные органы власти, предприятия, учреждения и организации, банки и иные кредитно-финансовые учреждения, входить в любые производственные и канцелярские помещения; опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы; при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений изымать необходимые документы, компьютерную технику и электронные носители информации.

7. Центральный банк Российской Федерации также наделен широким кругом полномочий в сфере регулирования и контроля финансово-кредитных отношений. В его руках находятся достаточно мощные рычаги обеспечения законности в финансово-денежной сфере, о чем свидетельствуют его полномочия и функции: эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятие из обращения на территории РФ; проведение единой федеральной кредитно-денежной политики; организация расчетов и кассового обслуживания; защита интересов вкладчиков банков; надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций; осуществление денежных операций по внешнеэкономическим договорам и др. В этих целях применяются такие инструменты денежно-кредитного регулирования, как процентные ставки по операциям Банка России; нормативы обязательных резервов, депонируемых в Банке России (резервные требования); операции на открытом рынке; рефинансирование банков; валютное регулирование; установление ориентиров роста денежной массы;

прямые количественные ограничения; валютные интервенции (купля-продажа валюты на рынке) для воздействия на курс рубля, на суммарный спрос и предложение денег.

8. Наряду с государственным контролем, не менее важную роль в деле укрепления законности играет контроль общественный (контроль снизу) – неперенный атрибут демократического управления. Его основная задача – обнаружение и разрешение возникающих проблем, пока они не стали необратимыми, укрепление исполнительской дисциплины, повышение ответственности кадров за порученное дело. Осуществляют такого рода контроль различные институты гражданского общества – политические партии, профессиональные союзы, общественные палаты, неправительственные аналитические центры, независимые средства массовой информации. Именно они пришли на смену партийному, народному и комсомольскому контролю советских времен. Общественный контроль обеспечивает надежную обратную связь от объекта к субъекту управления. Без такого контроля нет и быть не может эффективного управления.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что в настоящий момент генеральным направлением укрепления законности в нашей стране является борьба с коррупцией. В качестве стратегической цели рассматривается задача низведения коррупции до минимума или, как нередко говорят, – до «социально терпимого уровня»¹². Понятно и то, что борьба с коррупцией может быть успешной лишь тогда, когда ведется она планомерно и на постоянной основе. Когда на ее подавлении сконцентрированы все силы государства и гражданского общества – политические партии, общественные палаты, СМИ, ассоциации юристов, саморегулируемые организации, центры правовой и социальной помощи населению, органы местного самоуправления, общественные организации промышленников и предпринимателей. Если общество отстранено от решения этой задачи, не знает и толком не понимает о чем идет речь, не представляет важность предлагаемых антикоррупционных мер, то победить коррупцию однозначно не удастся.

В контексте мероприятий по противодействию коррупции в нашей стране сделано, как известно, немало. Сложилась прочная правовая основа антикоррупционного действия, активно реформируется государственная служба, совершенствуется кадровая работа, активизируется правоохранительная деятельность. Сейчас, как нам представляется, следует еще раз вернуться к идее активизи-

защиты правового воспитания граждан и повышения нравственной культуры общества. Не так давно Президент страны подписал очень важный документ – «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан». Возникает вопрос: «Кто, где и какой информацией обладает по поводу того, что делается по реализации указанных Основ?». Практически никто. «Какие конкретные результаты обеспечены на этом направлении

государственного управления?». Никто ничего не знает. А какую реальную практическую роль играют всякого рода кодексы служебной этики и принципы служебных отношений? Наверное, тоже никакой. А дело ведь очень серьезное. Ведь всем понятно, что не изменив правовую мотивацию людей и нравственную культуру общества – рассчитывать на законность и высокий правовой порядок в отношениях между людьми не приходится.

LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: SURVIVAL INERTIA OR DEVELOPMENT STRATEGY

The paper analyses the reasons for growing concerns regarding the issues of legality in general and in the system of public administration in particular. The author interprets the essence of the law-based principle of legality, argues that struggle against red tape and corruption is the first priority issue of public policy in development of state governance as well as the basis for strategic development of Russian society

on the principles of democracy and civilized market transformations.

Tamerlan Khadzhiev,
Research Student, Department of State
Administration and Law, MGIMO (University)
under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

административная реформа, государство, государственное управление, законность, коррупция, правопорядок, правовой нигилизм, модернизация, государственная дисциплина

Keywords:

administrative reform, state, public administration, legality, corruption, public order, legal nihilism, modernization, state discipline

Литература:

- ¹ См.: РБК. Январь-февраль. 2012 года. С. 24.
- ² См.: Медведев Д.А. Выступление на заседании Совета по противодействию коррупции 13 марта 2012 года.
- ³ Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.Я.Сухарева. М., 1984. С. 101.
- ⁴ См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 105-106.
- ⁵ См.: Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 465; Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 2006. С. 568.
- ⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. М., 2005. С. 310.
- ⁷ См.: Энциклопедия государственного управления в России. В 4-х т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Том II. М., 2005. С. 18-19; Теория государства и права. Учебник для вузов. 2-е изд. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М., 2002. С. 456-462.
- ⁸ См.: Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. Учебное пособие. М., 2007. С. 541-544.
- ⁹ См.: Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» от 12 августа 2002 г. № 885.
- ¹⁰ Действующие в стране различного рода товарищеские и третейские суды конституцией РФ не предусмотрены, в судебную систему страны они не входят и судебной государственной властью не обладают. Недопустимо создание чрезвычайных судов.
- ¹¹ См.: Декларация принципов деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации. Принята Четвертой конференцией Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации 5 декабря 2002 года. М., 2003.
- ¹² См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 33.
- ¹³ Утверждены Президентом Российской Федерации 4 мая 2011 года.