

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Законность в государственном управлении»

Студент

В.В. Пейчева

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретико-методические основы законности в государственном управлении.....	8
1.1 Понятие и сущность законности в государственном управлении .....	8
1.2 Генезис обеспечения законности в государственном управлении .....	24
Глава 2 Система средств обеспечения законности в государственном управлении.....	30
2.1 Государственный контроль.....	30
2.2 Государственный надзор.....	44
2.3 Общественный контроль за соблюдением законности в государственном управлении.....	47
Глава 3 Пути усовершенствования обеспечения законности в государственном управлении.....	51
3.1 Пути усовершенствования государственного контроля и учета в государственном управлении.....	51
3.2 Совершенствование нормотворческой деятельности органов государственной власти.....	65
3.3 Пути развития правовой культуры государственных служащих.....	72
Заключение .....	79
Список используемой литературы и используемых источников.....	84

## Введение

Актуальность исследования. Проблема законности является одной из основных в государственном управлении. Особую актуальность проблема законности в государственном управлении Российской Федерации приобрела в последнее время. Неудачи реформы МВД и полицейский произвол; отсутствие независимой и авторитетной судебной системы; нецелевое расходование бюджетных средств и казнокрадство, низкая правовая культура, безответственность и безнаказанность значительной части чиновников свидетельствуют о том, что проблема законности в нашем обществе и государственном управлении требует серьезной проработки. Притчей во языцех стали правовой нигилизм, бюрократические злоупотребления, не говоря уже о коррупции, которая как раковая опухоль разъедает систему государственного управления. Вопрос законности становится жизненно важным для российской системы государственного управления. Все это обуславливает актуальность исследования законности в государственном управлении.

Степень разработанности темы. Вопросы законности в государственном управлении в своих работах затрагивали такие ученые, как Д. Н. Бахрах, М. И. Байтин, И. Л. Бачило, А. А. Белкин, К. С. Бельский, Р. Ф. Васильев, А. А. Жданов, А. Б. Зеленцов, В. В. Игнатенко, Д. А. Керимов, А. В. Малько, Н. И. Матузов, В. С. Нерсисянц, И. В. Панова, Г. И. Петров, Ю. Л. Тихомиров, М. Ю. Тихомиров, Б. А. Черняк, В. А. Юсупов и другие. Однако в российской науке отсутствуют современные комплексные специализированные исследования данной проблематики, учитывающие современный этап развития государственного управления. Специализированные работы по данной теме либо частично устарели (например, диссертация Б. А. Черняка 2003 года «Законность в организации и деятельности органов государственного управления»), либо осуществлены на уровне научной периодики, но не диссертационного исследования.

Целью исследования является исследование законности в государственном управлении.

Задачи исследования:

- рассмотреть понятие и сущность законности в государственном управлении;
- определить генезис обеспечения законности в государственном управлении;
- выявить соотношение законности с верховенством права и служебной дисциплиной в государственном управлении;
- исследовать государственный контроль и надзор как средства обеспечения законности в государственном управлении;
- проанализировать общественный контроль и надзор за соблюдением законности в государственном управлении;
- предложить пути усовершенствования государственного контроля и надзора в государственном управлении;
- исследовать совершенствование нормотворческой деятельности органов государственной власти;
- предложить пути развития правовой культуры государственных служащих.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу законности в организации и деятельности органов государственного управления.

Предметом исследования является правовые нормы, регламентирующие различные вопросы, связанные с обеспечением законности в государственном управлении, а также соответствующие теоретические воззрения.

Методология исследования. Методологию исследования составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания, к которым относятся: методы анализа и синтеза, формально-логический, системно-структурный и метод правового моделирования. Широко используются

методы исторического и сравнительного правоведения, формально-юридический метод.

Научная новизна сформулированных в работе выводов состоит в том, что в работе обобщены теоретико-методологические подходы к исследованию законности в государственном управлении, рассмотрена система средств обеспечения законности в государственном управлении, предложены авторские пути усовершенствования обеспечения законности в государственном управлении.

Практическое значение полученных результатов заключается в том, что в совокупности они составляют научно-методологическую основу для практического усовершенствования обеспечения законности в государственном управлении.

Теоретические положения и выводы исследования доведены до уровня конкретных предложений и могут быть использованы для общей оптимизации положений административного законодательства.

Результаты данного исследования также могут использоваться при преподавании ряда соответствующих дисциплин, в том числе дисциплин «Конституционное право» и «Административное право», учебных курсов магистерских программ, подготовки и повышения квалификации кадров.

Положения, выносимые на защиту:

- для усовершенствования государственного контроля и надзора в государственном управлении с целью обеспечения законности важно решить вопросы реформирования организационного построения системы действенного контроля и учета в системе государственного управления, создания правового механизма, который бы обеспечивал их эффективное осуществление на четкой нормативно-правовой базе. Необходимость такого реформирования обусловлена правовой и организационной неопределенностью многих аспектов организации контроля в государственном управлении, в частности устаревшими организационными механизмами его осуществления, которые не

отвечают современным реалиям. Применение предложенных практических рекомендаций может стать залогом успешного совершенствования контроля и учета в системе государственного управления и позволит построить единую эффективную систему государственного контроля и учета в Российской Федерации;

- для совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти предлагаем разработать и нормативно закрепить Концепцию совершенствования нормотворчества органов власти в контексте ведущих мировых стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению нормотворческой деятельности органов власти в России, организацию деятельности органов публичной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов нормотворческой деятельности. Целью рационализации нормотворчества в публичном управлении следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы;
- развитие правовой культуры государственных служащих является необходимым фактором для обеспечения законности в государственном управлении. В целях формирования высокого уровня моральных, культурных, духовных ценностей государственного служащего необходимы надлежащий уровень материально-технического обеспечения государственной службы и повышение уровня престижности этой профессии. Важна постоянная работа с кадрами, направленная на повышение правовой культуры и правового

сознания государственного служащего. Повышение языковой культуры, умения правильно, ясно и четко выражать свои мысли, владения искусством публичной речи, должны быть важными направлениями в деятельности государственных служащих. Необходимо также ввести обязательную отчетность органов исполнительной власти по учету предложений общественности и результатов мониторинга выполнения государственной политики. Важно поддержать практику проведения систематического правового просвещения по процедурам диалога между общественностью и органами исполнительной власти. Разработать учебные материалы по диалогу государственных органов и общественности в соответствии с законодательством России и общемировыми стандартами.

# **Глава 1 Теоретико-методические основы законности в государственном управлении**

## **1.1 Понятие и сущность законности в государственном управлении**

Исследование законности в государственном управлении предлагаем начать с определения понятия и сущности законности.

Прежде всего отметим, что законность является сложной юридической идеей, которая имеет многовековую историю. Так, «в Древней Греции и Древнем Риме основной формой организации общества была община - союз семей и племен. Граждане, будучи членами семьи, племени и гражданской общины, строили общественные отношения на принципе «демократии», особенностью которой было общественное равенство, выборность и подотчетность, установление сроков полномочий, невмешательства власти в имущественные отношения, свобода слова, равенство всех перед законом. Законность греки понимали, как меру справедливости, как правильный порядок жизни в обществе, как гармоничное сочетание различных социальных элементов в единое целое. Именно на таких принципах должен был функционировать полис (город-государство). Полис, по мнению мыслителей древних времен, представлял собой согласованное целое, что могло находиться в состоянии гармонии только в том случае, если каждый из его членов будет занимать подобающее ему место в жизни полиса и обладать только той частью собственности, которую заслуживает. Здесь не было места абстрактному равенству всех. Писанный закон сравнивал всех граждан, но это происходило иерархически - согласно отдельных социальных групп, и каждой из них пропорционально предоставлял право представительства в судах и народных собраниях» [7, с. 12-13].

Первые попытки теоретического осмысления идеи законности следует связывать с именами Демокрита, Аристотеля, Цицерона. В частности, Демокрит отмечал, что «человеческое общество - это продукт нужды и



осознание пользы коллективной жизни людей. Оно объективно обусловлено выявлением потребностей к общению одного с другим. Государство и право в виде таких последствий являются общественно обусловленными явлениями, искусственно созданными людьми, как результат их условной договоренности» [7, с. 14]. Итак, согласно его взглядам, законы имеют естественный характер, создаются людьми с целью закрепления их равенства. Поэтому содержание законов должно быть направлено на обеспечение естественных прав граждан, и именно это определяет их главенство в обществе и системе права.

Идея законности получила свое осознание и в творчестве Аристотеля, который разработал учение о значении закона в общественной жизни. «В управлении государством, - отмечал он, - должен господствовать закон» [5, с. 14]. Под законом этот древнегреческий мыслитель понимал естественное право. Он признавал вероятность несоответствия ему норм права, которые устанавливались правителями, то есть фактически указывал на возможность нарушения принципа верховенства закона в обществе. В частности, он писал: «Страсть человека к власти есть что-то зверское. Дух гордости изменяет даже лучших людей, когда они управляют. А законом, наоборот, должен быть бесстрастный разум» [5, с. 293]. Поэтому вопрос о том, лучше ли быть под властью совершенного человека или совершенных законов, философ решал в пользу законов.

Учение Аристотеля нашло свое дальнейшее развитие в трудах политического деятеля античных времен Полибия. Под законностью он понимал соблюдение обычаев как простыми гражданами, так и правителями. «Постановления, которые принимаются большинством, - подчеркивал он, - должны иметь законную силу и верховную власть» [34, с. 23-24].

Древнеримский философ Цицерон акцентировал внимание на важности достижения гармонии в сфере обеспечения прав свободных индивидов. Понятие «народ» определялось им как соединение многих людей, связанных между собой согласием в вопросах права. В частности, он указывал, что «под

действие законов должны подпадать все. Естественное право возникает ранее писаного закона, а потому государство в своей деятельности должно быть ограничено этим правом» [40, с. 98-101].

«Проблемы реализации принципа законности в государстве были предметом исследований в учениях епископа Аврелия Августина. В его сочинении «О граде божием» находим высказывания о том, что союз людей является только тогда правовым, когда он базируется на справедливом законе. И именно достижение этой цели составляет основную задачу власти» [1, с. 758-762]. Вместе с тем, подходы к понятию законности в феодальном обществе претерпели множество существенных изменений по сравнению с античным периодом. Ее содержанием становится требование четкого соблюдения каких-либо законов, принятых правителем, независимо от того, соответствуют ли они стремлениям, интересам народа или нет.

В период развития буржуазных отношений категория законности вновь начинает связываться с идеей равенства граждан перед законом. Однако ее требования касались прежде всего интересов класса собственников, которым необходимо было обеспечить надежные гарантии незыблемости их имущественных и личных свобод. То есть принцип законности постепенно превращается в основной принцип деятельности органов государственной власти.

Рассмотрение вопросов законности в это время находим в трудах идеологов эпохи Просвещения Т. Гоббса, Дж. Локка. Стержневым камнем их творчества было формирование теоретических основ для создания сильного государства, основанного на свободном гражданском обществе, в котором частная собственность неприкосновенна.

Т. Гоббс считал справедливым все то, что позволяют законы, и несправедливым все то, что они запрещают. Он последовательно отстаивал точку зрения о важности безусловного выполнения любых законов, независимо от того, являются ли они соответствующими естественным правам человека или нет. В частности, Т. Гоббс подчеркивал, что «законам

следует подчиняться не потому, что они умные, а потому, что они установлены государством» [9, с. 34].

В XVII-XIX веках теория законности не отличалась однородностью. Часто мнения различных ученых и политических деятелей были противоречивыми, иногда - противоположными друг другу. Но в некоторых аспектах они имели и общие черты. Это можно объяснить революционностью этого исторического периода.

Идею господства закона во всех сферах государственной жизни, важности его разграничения с административными распоряжениями при соблюдении принципа соответствия актов исполнительной власти решениям законодательных органов отстаивал в своих работах выдающийся английский политический мыслитель времен буржуазных революций Дж. Локк. Он выступал за преодоление всевластия королевской власти, обосновывал задачи государственного управления необходимостью обеспечения естественных прав человека. Джон Локк считал, что «целью закона должно быть не уничтожение или ограничение свободы, а наоборот, ее сохранение и расширение. Законы, принимаемые государством, должны отвечать требованиям естественного права» [4, с. 23-37].

Ощутимый вклад в развитие идеи законности внес выдающийся французский просветитель Ш. Л. Монтескье. Будучи сторонником теории общественного договора, он трактовал закон как соглашение между народом и правительством, обосновывал тезис о правлении в обществе законов, а не публичной власти. Его взгляды были направлены на обеспечение безопасности граждан от злоупотреблений со стороны власти, обеспечение индивидуальной свободы личности. Свобода, - писал Ш. Л. Монтескье, - это право делать все, что разрешено законом. Если бы гражданин мог делать то, что законами запрещается, то у него не было бы свободы, так как это же могли бы делать и прочие граждане [14]. Итак, согласно научной концепции этого политического деятеля начала XVIII в., для того чтобы иметь свободу, необходимо иметь качественные и справедливые законы. Представители

власти, все граждане обязаны неукоснительно соблюдать положения законов, которые должны основываться на принципах естественного права.

Ш. Л. Монтескье также считал, что основной задачей законодателя является предоставление обществу таких законов, которые бы соответствовали историческому уровню развития духа народа. Свобода возможна при любой форме правления, если в государстве господствует право. Это может быть возможным при разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, которые должны сдерживать друг друга. По вполне справедливому мнению этого известного ученого-просветителя, законодательная власть должна иметь доминирующий характер, ведь она создает законы, непосредственно выражает волю народа. Другие органы государственной власти призваны реализовывать, выполнять законы, их деятельность является подзаконной [14].

Итак, концепция законности, проработанная Т. Гоббсом, Дж. Локком, Ш. Л. Монтескье, доказывала важность верховенства закона в обществе необходимостью обеспечения частных интересов личности. Но во второй половине XVIII в. она была определенным образом модернизирована представителями тогдашней политико-правовой науки, И. Кантом и А. Фергюсоном [39, с. 4-6], и связана уже с необходимостью налаживания соответствующего режима функционирования государства (его органов).

Значительно углубил представление о законности И. Кант. Он рассматривал этот принцип как одно из основных требований существования правового государства. Задача публичной администрации связана с реализацией прав и свобод личности, ее защитой от произвола и беззакония. Право, по его мнению, должно базироваться на уме и свободе. Народ обязан повиноваться закону, на который он своего согласия не давал, но может сопротивляться правителю в случае значительного пренебрежения его правами [15, с. 432].

Законность как режим деятельности государственного аппарата была рассмотрена и в работе американского просветителя Т. Пейна «Права

человека» (1791 - 1792). В частности, он отмечал, что «лицо обладает неотъемлемыми правами, которые имеют первичный относительно государственной власти характер. Государство является законным, цивилизованным только при наличии конституционно зафиксированного согласия всех граждан на стадии его образования, а также существования представительных механизмов реализации их власти. Правительство должно выражать интересы большинства, но не может изменять конституцию» [10, с. 27-34].

Как видим, «проблема законности является сложной и разноплановой. Исследование истории становления взглядов на нее дает возможность увидеть ее истинное современное содержание, определить пути и направления обеспечения в будущем, в том числе и в сфере государственного управления. Стоит напомнить, что в советские времена законность достаточно долго понималась исключительно как правовой режим точного и неуклонного исполнения законов и других нормативных актов всеми субъектами права. Тем самым, учитывая недостаточное количество законов, которое в то время принималось, фактически допускалось верховенство в национальной системе права подзаконных нормативно-правовых актов. Такое положение было достаточно приемлемым для господствующей административно-командной системы. Акты управления в СССР довольно часто подменяли законы, поэтому не всегда наблюдалось положительное отношение к этой демократической по своей сути правовой идее. Впрочем, изменения в общественной жизни, провозглашение курса на построение правового государства, формирование гражданского общества обусловили необходимость реализации в России принципа законности, проведения новых исследований представителями юридической науки его содержательных характеристик, роли и места в государственном управлении и общественной жизни в целом» [21, с. 76].

«Современные реалии требуют проработки мировоззренчески-методологических основ законности. На гносеологическом уровне это

заключается в необходимости осуществления более высокого уровня обобщений и совершенствования знаний о законности как многоаспектной правовой категории» [21, с. 77]. Проблемы законности требуют их комплексного рассмотрения, учета последних положений юридической теории и практики. Однако при этом важно сохранить преемственность взглядов по указанным вопросам, ведь в прошлом, как убеждает проведенное выше исследование истории развития концепции законности, были заложены основы современного понимания значения и роли идеи права как общественного регулятора, условий для обеспечения реализации естественных прав человека в отношениях с органами государственной власти.

Многоплановость законности предопределяет необходимость ее исследования не только как теоретической, но и как практической категории. При формулировке понятия законности нельзя обойти стороной вопрос требований, гарантий и сфер ее применения, соотношения с моралью и справедливостью, взаимосвязи с целесообразностью, процедур учета в нормотворческой деятельности, значение этого принципа для объективации права вообще [12].

Законность в государственном управлении, на наш взгляд, следует рассматривать как материально обусловленный, характеризующийся правовым единством, режим деятельности (поведения) субъектов государственного управления, который заключается в надлежащей реализации последними положений правовых законов в процессе государственного управления.

В литературе выделяют «несколько основных методологических подходов к современному пониманию понятия законности. Первый следует связывать с функционированием законности как системы нормативных требований по построению системы правового регулирования в государстве, и соответственно, реализации правотворческой деятельности (нормотворческий аспект). Второй должен предусматривать осознание

законности с точки зрения ее потенциала для обеспечения правопорядка в обществе (аспект, связанный с реализацией права). Именно в последнем смысле законность и выступает режимом (состоянием) деятельности всех без исключения государственных органов, общественных объединений, политических партий, предприятий, учреждений, организаций, их должностных лиц, отдельных граждан, при котором необходимо точно и неуклонно соблюдать положения действующих законов» [7, с. 126].

Принцип законности, на наш взгляд, является общим как для органов государственной власти и местного самоуправления, так и для всех физических и юридических лиц на территории Российской Федерации. Иными словами, он имеет всеобъемлющее общественно-правовое значение, является основой взаимоотношений власти и гражданского общества, их функционирования и развития.

Исследуя сущность обеспечения законности во всех сферах государственной жизни, обратимся к вопросам механизмов, с помощью которых происходят эти процессы. Ими, по нашему мнению, являются социальные и юридические технологии внедрения законности. Социальный механизм, в частности, можно рассматривать как совокупность инструментов (как правовых, так и неправовых), с помощью которых политические, идеологические, психологические и юридические критерии режима законности материализуются в общественной жизни. Здесь, наряду с социально-политическими средствами, приемами властного воздействия, важное значение имеют организационная, культурно-воспитательная деятельность государственных органов, предприятий, учреждений, организаций различных форм собственности, состояние развития правосознания в обществе в целом. Политические, идеологические, экономические условия функционирования государства в определенной степени прямо или косвенно обуславливают общее состояние добровольной сознательной реализации законов гражданами. Социальные факторы могут быть прогрессивными, то есть способствующими своевременному и полному

соблюдению законов во всех сферах общественной жизни, и регрессивными, тормозящими эти процессы, когда состояние развития законодательства не соответствует существующим общественным условиям, потребностям совместного проживания людей, публичным интересам государства.

Юридический механизм внедрения законности является системой средств преобразования требований правомерного поведения в практическую деятельность по реализации правовых норм. Сущностью юридического механизма выступают методы правового регулирования, которые применяются к лицам, которые уклоняются от выполнения положений законов, мер государственного принуждения (ответственности), и тем самым обеспечивают эффективную реализацию требований законности. Взаимодействие убеждения и принуждения является диалектическим процессом обеспечения законности. Должным образом применяя эти методы государственного управления, можно успешно регулировать состояние законности в обществе.

«Развивая демократическое государство на фоне соблюдения режима законности, не следует забывать также и о комплексе специфических факторов, которые позволяют подобный демократический способ функционирования власти и ее связь с обществом. Такими факторами являются определенные обстоятельства, при наличии которых можно говорить о допустимости полного обеспечения реализации требований верховенства закона в общественных отношениях» [20, с. 143]. Можем выделить две группы таких обстоятельств: общие и специальные.

- 1) «Общие обстоятельства - это те политические, идеологические, психологические и экономические условия, в которых действует законодательство. Признание принципа законности существующим политическим режимом в обществе существенно влияет на состояние деятельности по ее обеспечению, определяет допустимость принятия конкретных шагов служащими государственного аппарата и гражданами по четкому и неукоснительному соблюдению предписаний



действующих законов. Идеологические - обуславливают господство в обществе той или иной системы идей, взглядов по поводу сути, содержания и роли законности в жизни государства, что соответственно отражается в подходах по их применению. Чувства, эмоции, волнения, настроения отдельных индивидов, коллективов, социальных групп и общества в целом (психологические факторы) также не в последнюю очередь определяют состояние деятельности по выполнению законов в государстве. Экономические условия, связанные с функционированием того или иного типа отношений обмена-распределения, принадлежности средств производства, материальных благ определенным группам населения и степень представительства последних в законодательных органах власти соответствующим образом отражаются на стремлении других категорий населения выполнять законы, которые принимаются чисто в интересах собственников. Общий уровень законности можно рассматривать в определенной степени и как официальный уровень декларируемой и гарантированной государством справедливости в политико-правовой сфере» [20, с. 58].

2) «Специальные обстоятельства - это специфические, сугубо юридические средства обеспечения законности. К ним можно отнести следующие:

- правовые - к ним относятся достаточное состояние развития правовой системы в целом; полнота и согласованность законодательства; наличие развитой юридической нормотворческой техники и юридических процедур; высокий уровень правовой культуры общества;

- организационно-правовые - функционирование органа законодательной власти; деятельность главы государства, который через право подписи контролирует степень соответствия законов Конституции - Основному Закону страны; непрерывная работа органов

исполнительной власти; осуществление правосудия, существование судов, которые решают споры о праве и которые могут применять принудительные меры в случае нарушения норм законов;

- процессуальные - наличие эффективных процедур для применения законов и защита их от нарушения, предусматривающие невозможность возложения на граждан обязанностей, не установленных в законодательстве, определяют возможность последних обжаловать в суде любое решение (акт) органа (должностного лица) исполнительной власти» [20, с. 59].

Основой, что цементирует идею законности во всех сферах общественной жизни, по нашему мнению, является конституционная законность, направленная на обеспечение естественных прав и свобод личности, включая прежде всего требование равенства всех перед законом и судом, незыблемость демократических и общечеловеческих ценностей, первоочередность гражданина по сравнению с государством.

Формами обеспечения законности могут быть уже названные политические, идеологические, организационные и иные действия, направленные на надлежащую реализацию законов в обществе. К ним еще можно отнести:

- 1) деятельность, которая имеет целью формирование открытого и осведомленного общества, невыносящего систематических нарушений законов;
- 2) обращение в органы судебной власти и прокуратуры с целью пресечения нарушений законов; систематическую и качественную работу правоохранительных и контролирующих органов государственной власти и другие.

Законность заключается фактически в требовании выполнять действующие законы. Поэтому существование последних также может рассматриваться неотъемлемым условием ее реализации. Законы, как

справедливо отмечал известный дореволюционный государствовед Н. М. Коркунов, является основой, базой законности [18, с. 59].

«Первым условием законности является сам закон», - писал также один из основателей советской теории права П. И. Стучка [35, с. 224].

В качестве основы законности совершенство закона во многом определяет вероятность успешной реализации субъектами права требования по соблюдению его положений. В связи с этим следует вспомнить всем известный пример о том, как эффективно разработанная система римского права обеспечила высокую степень правового порядка функционирования имущественных отношений в Древнем Риме.

Указанные качества закона предъявляют особые требования к деятельности по формированию его содержания. Почвой для утверждения режима законности может быть только развитое, определенным образом систематизированное законодательство. Для достижения желаемого уровня законности в государстве законы должны не только соответствовать объективным потребностям общественного развития, но и быть технически совершенными. При их подготовке надо использовать современный юридический инструментарий [2]. В качестве необходимой составляющей обеспечения законности в России следует рассматривать принятие различных действий по надлежащей реализации такого важного конституционного принципа, как верховенство закона в национальной правовой системе, поскольку процесс разрушения законности чаще всего начинается с принятия управленческими органами актов, противоречащих закону. Кроме того, нельзя не учитывать и того обстоятельства, что требование законности только тогда будет соответствовать своей социальной цели, когда в законах отображаются действительно идеи добра, гуманизма и справедливости, то есть когда они будут базироваться на положениях естественного права.

Закон в гражданском обществе должен быть формой бытия права, а потому аспект законности, содержащий требование по формированию

законодательства на основе гуманистических ценностей, направляет содержание законов к праву, и это является требованием (императивом) для деятельности органов государственной власти (их должностных лиц). Акты законодательной власти, когда они действительно выражают волю народа, не могут не иметь высокий авторитет в обществе, и это приводит к их первоначальной обязательности, высшей юридической силе в государстве.

Вместе с тем, понятие закона и законности не следует отождествлять. Их отождествление является ложным прежде всего с прикладной точки зрения. Сам факт существования законов не означает механического утверждения режима законности. Принятие совершенного закона еще не является окончательным решением проблемы обеспечения прав и свобод человека, ликвидацией нигилистических явлений в общественной жизни. Все это не может быть достигнуто без введения эффективных механизмов реализации законов, неустанной, последовательной деятельности в направлении обеспечения законности всех без исключения органов государственной власти (их должностных лиц).

Таким образом, можно сделать вывод, что проблема законности является сложной и разноплановой. Исследование истории становления взглядов на нее дает возможность увидеть ее истинное современное содержание, определить пути и направления обеспечения в будущем, в том числе и в сфере государственного управления. Законность в государственном управлении сегодня можно рассматривать как материально обусловленный, характеризующийся правовым единством, режим деятельности (поведения) субъектов государственного управления, который заключается в надлежащей реализации последними положений правовых законов в процессе государственного управления.

Считаем, что законность - это прежде всего прогрессивное общественно-правовое явление, которое призвано способствовать общественному прогрессу, реализации общечеловеческих ценностей и стандартов демократического правового государства. Она является ведущим

способом осуществления гражданами РФ суверенитета непосредственно и через деятельность органов публичной власти; совокупностью требований, связанных с обеспечением безоговорочного авторитета закона в государстве, всесторонним и полным выполнением всеми субъектами права его положений.

Для понимания сущности законности в современном государственном управлении предлагаем рассмотреть ее соотношение с верховенством права и служебной дисциплиной в государственном управлении.

В научном сообществе сформировалась определенная группа сторонников преимущества принципа верховенства права над законностью, группа, представляющая право и закон комплексно, определяя такое сочетание как «правозаконность», и группа, которая признает их зависимыми и неразрывными, склоняясь больше к верховенству закона.

Отметим, что несмотря на значительную роль принципа верховенства права и достаточное количество мнений относительно его первоочередности в применении, восприятие его как основы современной цивилизации, соответствующая концепция «преимущества права над законностью» также может представлять угрозу не только для отдельных граждан, но даже для отдельных стран и их экономик.

Обратив внимание на причины проведения революций в мире, можно выделить главную из них - конфликт принципа законности с принципом верховенства права. Так, в Ливии произошел конфликт между властью и оппозиционными силами на фоне ненадлежащего социального уровня жизни населения. Международное сообщество осудило действия главы государства Каддафи, которые отвечали законам той страны, но не соответствовали принципу верховенства права. Международный уголовный суд признал виновным ливийского главу государства. В результате Совет Безопасности ООН 26 февраля 2011 принял Резолюцию 1970, которая вводила санкции против Каддафи и его окружения. В дальнейшем, в том же году, была принята Резолюция 1973, которая установила над Ливией бесполетную зону,

после чего государственные военные объекты были ликвидированы в результате авиаударов.

В том же году похожее противоречие было зафиксировано в Беларуси. Официальная фиксация противоречия законности и права была установлена в интервью А. Лукашенко газете The Washington Post, где вопрос журналистки Элизабет Грэхем о нарушении принципа верховенства права при применении меры наказания оппозиционерам Президент Беларуси ответил так: «Мы арестовываем лиц, нарушивших закон, которые начали громить Дом Правительства. Это недопустимо ни в Америке, ни в Беларуси» [13].

К сторонникам сочетания принципа верховенства права и принципа законности можно отнести С. Алексеева, который отмечает, что для общества, в котором утверждается верховенство права, необходимо сочетание права и законности. Алексеев принадлежит к сторонникам теории «правозаконность», нашедшей свое отражение в его работах [3]. Понятие правозаконность предстает перед нами как новая форма права, которая сочетает в себе и неуклонное исполнение законов и соблюдение прав и свобод граждан, что является необходимым условием реализации принципа верховенства права.

К третьей группе сторонников правовых концепций, касающихся соотношения права и закона, можно отнести наименее популярную в наше время группу, которая основывается на верховенстве закона, и, соответственно, принципа законности. К таким поклонникам верховенства закона можно отнести В. Кудрявцева. По его словам, законность можно рассматривать как центральный принцип права, определяющий многие другие его принципы и положения [19].

По мнению А. С. Захаровой, соблюдение принципа законности предполагает следующее:

- 1) «вся система органов, уполномоченных осуществлять юрисдикцию и (или) юрисдикционные полномочия, строится только на законных основаниях;
- 2) полномочия по осуществлению юрисдикции соответствуют требованиям законов и других нормативно-правовых актов;
- 3) за юрисдикционной деятельностью осуществляется эффективный государственный контроль;
- 4) обеспечивается формирование правосознания законопослушных граждан, выполняющих юрисдикционные функции» [12, с. 73].

Таким образом, принцип верховенства права является главным принципом правосудия, который лежит в основе любого судопроизводства, а принцип законности выступает гарантом реализации права. На современном этапе развития правовых концепций существует мнение о необходимости гармоничного сочетания принципа верховенства права и принципа законности в принцип «правозаконности». В результате такого сочетания научное сообщество предлагает обеспечить основные потребности общества в справедливом судопроизводстве и создать жесткий контроль за соблюдением законов.

Верховенство права является основой европейских ценностей, позволяет решать ряд вопросов в проведении справедливого правосудия. Вместе с тем традиция пренебрежения правом ради закона до сих пор находит своих сторонников.

Несовершенство законодательства является довольно частым явлением, поэтому использование только принципа законности иногда приводит к нарушению прав и свобод человека, а соответственно, и принципа верховенства права.

Что касается дисциплины, то «последняя в государственном управлении имеет двойственный характер: с одной стороны, это совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработаны и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению каждым, кто в

ней действует, и с другой стороны – фактическое поведение людей в процессах управления» [7, с. 363].

«Законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, но при этом находятся в неразрывной связи друг с другом. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой дисциплины, а одним из требований дисциплины является соблюдение законности» [7, с. 364]. Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется, совершенствуются под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах. Таким образом, дисциплина является предпосылкой законности, а законность обеспечивает дисциплину.

## **1.2 Генезис обеспечения законности в государственном управлении**

Рассматривая вопрос генезиса обеспечения законности в государственном управлении, необходимо отметить, что современные исследования в этой области исходят преимущественно из гуманистической парадигмы развития учений о государстве и праве, то есть из того, что именно гуманистические идеи и гуманистическая практика прокладывали себе путь вопреки тенденциям антигуманизма. При этом исторические корни законности выводятся из общечеловеческих гуманистических ценностей – справедливости и равенства, демократии и свободы, из того, что гуманизм является фундаментальной основой организации государственной власти. Данный принцип означает признание ценности человека как личности, утверждение приоритета интересов человека в деятельности государства. Гуманизм – это ориентация на частные интересы, на права и свободы человека как высшую ценность [20, с. 10]. Поэтому гуманистические основы организации государственной власти относятся к фундаментальным свойствам правового государства в их взаимосвязи с принципами ограниченности государственной власти правом, верховенства права, разделения государственной власти и другие. Государство только тогда на



самом деле становится подчиненным праву и только тогда выступает гарантом реализации в общественной жизни фундаментальных гуманистических ценностей, когда сама государственная власть несет в себе, в своем внутреннем строении предохранительные механизмы, противостоящие властным тенденциям к расширению сферы своего влияния и усиления своих полномочий [20, с. 8]. «Я вижу гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-то властью, - писал Платон. - А там, где закон - властелин над правителями, а они его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги» [30, с. 134].

В то же время, необходимо учитывать, что гуманистические идеи в государственном управлении далеко не всегда занимали приоритетное положение. Более того, следует, очевидно, признать, что в сфере взаимоотношений власти и граждан преобладали тенденции антигуманизма - как во временном, так и в пространственном измерении; как на практике, так и в теоретическом обосновании. По своей сути власть всегда стремится освободить себя от каких-либо ограничений, поэтому без соответствующих сдерживающих факторов, в частности, без гуманистических идей и доктрин, никогда не будет гуманной, ведь состояние режима законности зависит от поведения именно властных институтов.

Например, политическим идеалом брахманизма было своеобразное теократическое государство, где царь правит под руководством жрецов, признает превосходство религиозного закона, «дарованного свыше», над светским. С помощью таких идей брахманы отстаивали свою политическую гегемонию в обществе. Указанная доктрина служила обоснованием кастовой социальной структуры общества, социального неравенства людей, которая закреплялась из поколения в поколение.

Указанной доктрине противостояло учение буддизма, согласно которому каждое живое существо имеет божественную природу, что нивелирует неравенство между ними. Восхваление законности, законного

пути в жизни, проповедь гуманизма и внутренней свободы, уважения, любви человека к другим, ко всему живому, осуждение насилия - морально-правовая основа буддизма. Признание буддизмом морально-духовного равенства всех людей отрицало брахманский принцип неравенства людей в общественной жизни. В отличие от традиционно-теологического брахманистского толкования дхармы, буддизм трактовал ее как естественную закономерность, естественный закон («Вечный Закон»), он ограничивает роль и масштабы наказания, подчеркивает недопустимость применения наказания без вины, отрицает насилие, утверждает: путь законности, «срединный путь» - это путь справедливости, истины, добра, ненасилия.

Непризнание достоинства всех членов общества, неравенство прав человека характерны для государственно-правовой мысли Средневековья - как рабовладельческого, так и феодального типа государств. Средневековье - период спада в истории политических и правовых учений по сравнению с относительно гуманистическими доктринами античного мира. Перемещение центра тяжести в общественном сознании от государства к церкви, направленность значительной части этого сознания к потусторонним, вневременным идеалам, господство догматического мышления, строго ориентированного на тексты священного писания и каноны церкви - все это резко сужало тематику и содержание политико-правовых доктрин.

Средневековье - это эпоха, которой присущ культ силы одного человека над другим. Сила, трактуемая как право, является типичной чертой этой эпохи. Феодальные междоусобицы как насильственный способ решения общественных проблем разрушали целые государства. Там, где сила культивируется как право, написанные нормы не имеют надлежащего веса и значимости - этим и объясняется в значительной степени небольшое внимание средневекового общества к писаному праву.

При этом, даже инквизиционный процесс начинался и осуществлялся по формальному закону, с соблюдением формальной судебной процедуры.

Однако, само понятие ереси было очень шатким и неопределенным, так что любое высказывание и настроение можно было при желании истолковать как еретическое, а кроме того при недостатке таких высказываний их нередко просто выдумывали.

Гуманистические идеи античных авторов, в том числе и о законности, были вновь восприняты во время Возрождения и получили свое развитие в Новое время. «Где заканчиваются законы, там начинается тирания», - высказывался Премьер-министр Великобритании (1783-1801, 1804-1806 гг.) Уильям Питт-младший. Кант особенно подчеркивал роль законов в ограничении власти: «Каждый наделенный властью всегда будет злоупотреблять своей свободой, когда над ним нет никого, кто распорядился бы им в соответствии с законами ... С такой кривой тисины, как и с которой сделан человек, нельзя сделать ничего прямого» [8, с. 167].

Что касается России, то уже статья 1 главы X Соборного уложения 1649 г. определяла требование законности «судом судити и расправу делати по государеву указу». К концу XVII столетия в российском праве сформировалось требование соблюдать закон должностными лицами различных государственных органов и судьями. Российская верховная власть начинает осознавать значение законности в повышении эффективности государственного управления и сохранении внутривластной стабильности в стране. При этом, в российском правопонимании определились два направления: одно - не устанавливает различия между правом и законом, другое - объясняет право как таковое. Характерно, что научная мысль того времени рассматривала право, как временную необходимость, которая способствует ограничению зла путем наказания, как государственный закон, что способствует прекращению преступлений. Вторая сторона права, которая предусматривает, наряду с регламентацией поведения частных лиц, ограничение власти самого государства, в российской правотворческой практике не рассматривалась [21].

Определение требований законности характерно для указов Петра I и его последователей, чьи нормативные акты также характеризовались определенным вниманием верховной власти к вопросам соблюдения законности в практике применения узаконений.

В дореволюционную эпоху носители верховной власти внедряли в общество принцип законности и требование безусловного соблюдения закона как основополагающее требование к государственным служащим. Узаконения XVII – XVIII вв. составили основу закрепления и раскрытия содержания принципа законности как основополагающего требования к деятельности государственного аппарата и жизни общества в Основных государственных законах 1832–1906 гг.

Установление советской власти привело к коренному преобразованию всей системы права в стране. Традиции римского права были отвергнуты (вспомним ленинское отрицание принципов *corpus juris romani*), вместо них провозглашалась «революционная законность». Право было сведено к закону, стало преступным в условиях новой революционной действительности ставить под сомнение правовой смысл законодательных актов, которые выражали «волю трудового народа». Абсолютизировались государственно-принудительные качества права. Игнорирование правовых оснований общественного порядка приводило к ориентации на политические методы решения социальных проблем как на более эффективные. Низкий уровень правовой культуры самой власти нередко приводил к подмене законности политической, идеологической или практической целесообразностью. Тоталитарный режим, постулируя принцип «все, что не разрешено - запрещено», опирался не на законы, а на партийные указы, ведомственные распоряжения и инструкции, которые часто не соответствовали друг другу и корректировались политической волей.

В постсоветское время «советское определение законности (и сам термин «социалистическая законность») подверглось справедливой критике, причем на уровне уже теоретического (методологического) подхода:

невозможность выведения из «должного» (каковым понималось исходящее от государства право) – «сущего», режима реальной общественной жизни, реальности права, его осуществления в действительности» [14]. Был обозначен «системный кризис законности», отмечена потребность разработки общей теории законности.

Таким образом, идеи обеспечения законности в государственном управлении имеют давнюю историю, которая коренится еще в работах античных авторов. Идеи законности исходят из парадигмы общечеловеческих гуманистических ценностей - справедливости и равенства, демократии и свободы, из того, что гуманизм является фундаментальной основой организации государственной власти. В то же время, на протяжении истории фактический смысл законности имел разное значение. В основном, под законностью понималось неукоснительное следование установленному правителем (или религиозным институтом) закону, то есть подчинение правящей власти.

В настоящее время проблематика обеспечения законности в государственном управлении активно разрабатывается на основе общечеловеческих гуманистических ценностей. Современная юридическая наука рассматривает законность в государственном управлении в трех аспектах – социальном, юридическом и психологическом. Социальный аспект – требования общества к государству и праву, исполнение которых необходимо для его нормального функционирования и развития. Юридический аспект проявляется в правотворческой и правоприменительной деятельности, направленной на принятие и реализацию необходимых в конкретный исторический период развития общества правовых норм. Психологический аспект выражается в понимании и осознании людьми необходимости исполнять правовые предписания и в конкретных психологических переживаниях людей, связанных с правоприменительной деятельностью государства.

## **Глава 2 Система средств обеспечения законности в государственном управлении**

### **2.1 Государственный контроль**

Систему средств обеспечения законности в государственном управлении составляют:

1. Государственный контроль (президентский, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль).
2. Государственный надзор (прокурорский и административный надзор).
3. Общественный контроль и надзор.

Рассматривая государственный контроль за соблюдением законности в государственном управлении, важно решить вопрос, касающийся определения данного понятия, сущности и отличий от государственного надзора в этой же сфере.

Государственный контроль - феномен, имеющий глубокие исторические корни. Во всех цивилизованных демократических странах издавна сложились и достаточно успешно функционируют системы бюджетно-финансового и административного государственного контроля, имеется разветвленная сеть контролирующих органов. В зависимости от специфики форм государственного устройства и управления, национальных традиций они строятся по-разному. Однако их организация и деятельность во всех странах базируется на общих принципах, выработанных многолетним международным опытом.

«О важнейшем значении контроля за соблюдением законности в государственном управлении свидетельствует создание многочисленных международных органов, организаций и их подразделений, наделенных контрольными полномочиями. Они действуют на основе международных

договоров. Например, в Организации Объединенных Наций действует секретариат ООН, в рамках Европейского союза - Совет Европы. Секретариат ООН осуществляет контроль над соблюдением государствами - членами ООН международных актов, принятых Генеральной ассамблеей ООН. Органы Совета Европы контролируют соблюдение международных актов Евросоюза» [11, с. 23].

Под государственным контролем ученые, как правило, понимают одну из важнейших функций, которая позволяет сравнить фактическое состояние в той или иной отрасли с требованиями, которые поставлены перед ней; выявить недостатки и ошибки в работе и предупредить их, оценить соответствие осуществления других функций управления задачам, поставленным перед ним; осуществляемую всеми органами государственной власти и их должностными (служебными) лицами деятельность по проверке соблюдения законности и дисциплины в государстве, субъекты которой могут вмешиваться в хозяйственную деятельность подконтрольного объекта [11].

В целом следует отметить, что в современной административно-правовой науке, несмотря на наличие достаточно широкого спектра научных государственно-правовых дефиниций понятия государственного контроля в государственном управлении, можно указать на определенное устоявшееся теоретическое восприятие этой деятельности как совокупности юридически значимых процедур, осуществляемых уполномоченными органами по проверке соблюдения законности.

Функциональное назначение государственного контроля и особая правовая форма, в которой он реализуется, позволяют выделить так называемые «широкое» и «узкое» понимание понятия «государственный контроль».

В широком смысле государственный контроль выступает как функция государственного управления, которая является определяющей или одной из основных в деятельности того или иного государственного органа,

полномочия которого ограничиваются определенной системой правоотношений. Сюда можно отнести деятельность любых органов государственного управления, которая осуществляется с целью контроля соблюдения объектами контроля норм действующего законодательства.

В отличие от отмеченного выше, в узком понимании государственный контроль рассматривается как самостоятельная процессуальная форма деятельности органов государственной власти, которая характеризуется однородностью процедур осуществления, типовой структурой, является самостоятельным производством в структуре административного процесса.

Отождествление в ряде источников контроля и надзора можно объяснить тем, что содержание терминов «контроль» и «надзор» в толковых словарях раскрывается с помощью обобщающего термина «проверка» или с помощью друг друга.

Учитывая вышеизложенное, сделаем следующие выводы относительно разграничения государственного контроля и надзора:

1. Между терминами «контроль» и «надзор» не существует четкой семантической разницы, поскольку в толковых словарях содержание термина «контроль» раскрывается с помощью термина «надзор» и наоборот, или с помощью слова «проверка». Совпадает и цель контроля и надзора, которой является соблюдение действующего законодательства, под которым следует понимать совокупность законодательных и подзаконных актов.

2. Контрольные полномочия являются прерогативой лишь некоторых государственных органов, поскольку они связаны с прекращением противоправных действий, привлечением виновного к ответственности, отменой акта управления подконтрольного объекта, отстранением его от исполнения служебных обязанностей.

3. Надзор в широком его смысле предлагаем рассматривать как отдельную форму или метод контроля, его стадию, поскольку субъект его осуществления не вмешивается в профессиональную деятельность того органа, за которым он наблюдает.



4. Что касается узкого понимания надзора, то его субъектами являются только органы прокуратуры. Итак, следует различать два вида надзора: общий, который является отдельной формой, методом или стадией и который осуществляется уполномоченным субъектом государственного управления; специальный - который осуществляют только органы прокуратуры. В нашем исследовании общий надзор мы для удобства назвали «административным».

5. Надзор по сравнению с контролем является более узким по объему властных полномочий, поскольку его субъект не может вмешиваться в профессиональную деятельность объекта, который проверяется.

Таким образом, контроль является многогранным и многоплановым явлением. В зависимости от того, на каком уровне и относительно чего он рассматривается, контроль может быть охарактеризован как гарантия, способ обеспечения законности, принцип, вид деятельности, управленческая функция, условие эффективной деятельности и тому подобное.

К особенностям государственного контроля за соблюдением законности в государственном управлении можно отнести следующие:

1. Является подвидом социального контроля, основным, самым распространенным и наиболее действенным способом обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, поскольку с его помощью пресекается наибольшее количество злоупотреблений. Является одной из важнейших гарантий принятия правильного управленческого решения и своевременного и доброкачественного его выполнения.

2. Осуществляется государственными органами, их должностными лицами. Предусматривает создание специальных органов и служб, имеющих статус межведомственных, ведомственных или специализированных субъектов контроля.

3. Предусматривает вмешательство субъекта контроля в профессиональную деятельность подконтрольного объекта, что реализуется при прекращении его противоправных действий, привлечении виновного к

ответственности, отмене акта управления, отстранение виновного от исполнения служебных обязанностей.

4. Распространяется на все сферы жизнедеятельности государства и общества и на все субъекты (физических лиц, юридических лиц, коллективных субъектов, не имеющих статуса юридического лица), которые целесообразно рассматривать как объекты контроля в государственном управлении. Соответственно, его предметом является деятельность (бездействие) физических лиц, юридических лиц, коллективных субъектов, не имеющих статуса юридического лица.

5. Регламентируется как законодательными, так и подзаконными актами, что является основанием для последующего осуществления его субъектами действий юридического характера.

6. Осуществляется в разных формах, основной среди которых является проверка.

7. Присутствует на всех стадиях управленческого процесса.

8. Осуществляется повседневно и постоянно.

9. Выполняет четыре основные функции:

- познавательную-информационную, которая заключается в проверке соответствия функционирования подконтрольного объекта установленным правилам;

- профилактическую, которая позволяет предупредить нарушение установленных требований и заданных параметров деятельности подконтрольного объекта;

- методическую, которая реализуется при оказании помощи подконтрольному объекту;

- принудительную, которая заключается в прекращении противоправных действий подконтрольного объекта, отмене или приостановлении его решений, отстранении от выполнения профессиональных задач, привлечении к ответственности, восстановлении нарушенных прав.

10. Позволяет не только оценивать качество выполнения управленческих решений, но и планировать и корректировать деятельность подконтрольного объекта, выявлять как положительные, так и отрицательные аспекты его деятельности, а его результатом является не только применение принудительных мер, но и оказание помощи подконтрольному объекту, что, по нашему мнению, должно быть приоритетным при контрольной деятельности.

11. Является комплексным видом деятельности, поглощает собой надзор (в широком его смысле), мониторинг, контроллинг, учет, аудит, ревизию, инвентаризацию и так далее, которые необходимо рассматривать в качестве его отдельных методов.

Сущность контроля заключается в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица.

«Сущность государственного контроля заключается в следующем:

- 1) деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц в пределах установленной компетенции;
- 2) наблюдение за функционированием подконтрольного объекта, находящегося в состоянии подчиненности по отношению к субъекту контрольной деятельности;
- 3) получение полной, достоверной информации о состоянии законности в подконтрольном объекте;
- 4) анализ деятельности подконтрольного объекта с точки зрения, как законности, так и целесообразности;
- 5) принятие мер по предупреждению правонарушений и недопущению вредных последствий;
- 6) выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их нейтрализация и устранение;
- 7) применение мер ответственности (дисциплинарной и материально-правовой);

8) организация наиболее рационального (эффективного) режима функционирования подконтрольного объекта» [11, с. 28-29].

«В зависимости от объема и содержания государственный контроль за соблюдением законности в государственном управлении делится на общий (охватывает все направления деятельности подконтрольного объекта) и специальный (осуществляется по какому-то конкретному направлению деятельности, каким-либо конкретным вопросам - финансовый, таможенный, санитарный, экологический и другие).

В зависимости от направленности и организационно-правовых форм государственный контроль делится на внешний (осуществляется по отношению к объектам, непосредственно не подчиненным контролирующему органу) и внутренний (осуществляется в рамках системы данного органа исполнительной власти или иного органа).

В зависимости от стадий осуществления деятельности контроль может быть: предварительным, текущим, последующим.

В зависимости от временного режима контрольной деятельности - постоянным (систематическим) и временным (периодическим)» [11, с. 30-31].

Контрольная функция «по своему содержанию включает в себя три элемента:

- получение необходимой информации;
- анализ и оценку полученной информации;
- реагирование на выявленные в ходе контроля отклонения от требований, установленных соответствующими нормативными правовыми актами» [11, с. 32].

Таким образом, в общесоциальном смысле контроль рассматривается как осуществление одной из функций социального управления, сущность которой заключается в том, чтобы проверять, наблюдать, отслеживать то или иное явление.

В государственно-правовом смысле «контроль рассматривается через призму деятельности государства как средство проверки выполнения предписаний (велений) государственной власти. С образованием государства контроль осуществляется в рамках общей государственной деятельности, не отделяясь в соответствующую систему органов и должностных лиц. В процессе дальнейшего развития и совершенствования государства он приобретает четкость, системность и строгую правовую регламентацию» [11, с. 33].

Государственный контроль за соблюдением законности в государственном управлении по субъектам такого контроля можно классифицировать как:

1. Президентский контроль;
2. Контроль органов законодательной (представительной) власти;
3. Контроль органов исполнительной власти;
4. Судебный контроль.

Важной особенностью президентского контроля является то, что он, как и административный контроль, осуществляется за деятельностью всех ведомств и министерств, а также их структурных подразделений, должностных лиц на предмет выполнения законов, указов, распоряжений.

Президент РФ имеет право приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации, если они противоречат Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам нашей страны или нарушают права и свободы граждан до разрешения вопроса соответствующим судом [32; 36; 37].

Президент России осуществляет контроль в сфере государственного управления, в том числе с помощью соответствующих структур, основной из которых является Контрольное управление Президента РФ, выступающее в качестве самостоятельного подразделения Администрации Президента согласно п. 1 Положения, утвержденного Указом Президента «Об

утверждении Положения о Контрольном управлении Президента РФ» от 8 июня 2004 г. № 729 (в ред. от 25.07.2014 г.) [25].

В качестве следующей структуры, с помощью которой Президент осуществляет контроль за исполнительной властью, следует назвать институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах. Основой конституционного статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах являются положения п. «к» ст. 83 Конституции РФ, согласно которым Президент РФ назначает и освобождает полномочных представителей.

Согласно положению «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе», утвержденному Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года N 849 (пункт 5) среди его главных задач следует назвать организацию контроля над исполнением решений федеральных органов государственной власти в федеральном округе.

Проанализировав президентский контроль в сфере исполнительной власти, рассмотрев деятельность главных субъектов президентского контроля, И.А. Табак выделяет следующие его основные особенности:

- «1) президентский контроль распространяет свое действие на все сферы как федеральной, так и региональной исполнительной власти;
- 2) представляет собой проверку выполнения принципа законности в деятельности должностных лиц;
- 3) проверку выполнения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, актов Президента и Правительства России;
- 4) в основном он осуществляется структурными подразделениями и должностными лицами, находящимися в системе Администрации Президента;
- 5) его результаты могут быть использованы Президентом России для принятия мер воздействия, предусмотренных Конституцией, привлечения виновных к дисциплинарной ответственности, поощрения отличившихся» [16, с. 182].

Таким образом, президентский контроль за соблюдением законности в государственном управлении служит основным стратегическим компонентом всей системы государственного контроля. Он осуществляется на основе принципов гласности, законности, независимости, эффективности и тому подобных. При этом действие президентского контроля распространяется на все сферы федеральной и региональной исполнительной власти; он представляет собой проверку выполнения принципа законности в деятельности должностных лиц, а также конституционных положений, федеральных законов, президентских и правительственных актов. Президентский контроль осуществляют структурные подразделения и должностные лица Администрации Президента России.

Согласно ст. 94 Конституции Российской Федерации представительным и законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации, состоящий из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Основные контрольные полномочия Государственной Думы определены статьей 103 Конституции РФ. В системе органов контроля за соблюдением законности в государственном управлении со стороны органов законодательной (представительной) власти необходимо выделить также деятельность Счетной палаты Российской Федерации и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В соответствии со статьями 2-3 Федерального закона от 05.04.2013 N 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» «Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, и подотчетным Федеральному Собранию. В рамках задач, определенных законодательством Российской Федерации, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно... Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в

соответствии с разрабатываемыми и утверждаемыми в установленном настоящим Федеральным законом порядке стандартами Счетной палаты» [29].

Контрольные полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». В соответствии с данным законом, должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе [24].

На уровне субъектов Российской Федерации органы законодательной (представительной) власти также обладают определенными контрольными полномочиями.

Вопросы, связанные с организацией контроля за деятельностью исполнительной власти со стороны органов законодательной (представительной) власти, неоднократно являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в своем Постановлении от 18 января 1996 года № 2-П Конституционный Суд РФ отметил, что Законодательное собрание, как и любой представительный орган, имеет право контроля за соблюдением законов. Пределы полномочий по осуществлению контроля за соблюдением законов различны. Они не могут



противоречить принципу разделения властей при соблюдении обязательного требования: полномочия по контролю не должны затрагивать оперативную, исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность администрации субъекта Российской Федерации и ее структур. В свете сказанного назначение и освобождение от должности первого заместителя главы администрации субъекта РФ, руководителей органов внутренних дел, юстиции, финансов, социальной защиты населения, по управлению государственным имуществом главой администрации с согласия Законодательного собрания вряд ли можно трактовать как ущемление прав главы администрации. Законодательное собрание вправе систематически получать информацию о деятельности исполнительной власти субъекта федерации. Поэтому вполне логично положение о ежегодном представлении главой администрации Законодательному собранию доклада о своей деятельности и деятельности исполнительной государственной власти, что, естественно, не означает полную подотчетность администрации Законодательному собранию, в том числе оценку деятельности администрации, ее главы на основе вышеуказанных докладов с последующими организационными выводами со стороны Законодательного собрания [31].

Таким образом, одним из видов государственного контроля за соблюдением законности в государственном управлении выступает контроль со стороны органов законодательной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Высшим органом исполнительной власти, контролирующим соблюдение законности в государственном управлении, является Правительство Российской Федерации. В соответствии со статьей 23 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 N 4-ФКЗ №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ в том числе осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с

преступностью и другими общественно опасными явлениями; осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти, производит финансирование судов, в пределах своих полномочий обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом; в пределах своих полномочий обеспечивает исполнение судебных решений [27].

Важнейшим видом государственного контроля в рассматриваемой сфере является судебный контроль. В рамках судебной системы Российской Федерации контроль за деятельностью исполнительной власти осуществляют: Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Целесообразно отдельно упомянуть также Верховный Суд РФ в силу специфики его статуса.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации» и федеральными законами, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В соответствии с указанным Федеральным конституционным законом Конституционный Суд РФ полномочен, помимо прочего, разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

- 1) нормативных актов Правительства Российской Федерации;
- 2) нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации [26].

Как уже было сказано, наряду с Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 года №1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», основными задачами арбитражных судов в Российской Федерации при рассмотрении подведомственных им споров являются:

- 1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности [23].

Положительно на осуществление судебного контроля в рассматриваемой сфере повлияло принятие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее - КАС РФ).

В качестве предмета правового регулирования КАС РФ определяет «порядок осуществления административного судопроизводства при

рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции... административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (ч. 1 ст. 1) [17].

Таким образом, законодатель установил, что полномочия по применению данного законодательного акта принадлежат только Верховному Суду РФ и судам общей юрисдикции.

## **2.2 Государственный надзор**

Надзор за соблюдением законности в государственном управлении — центральная (ведущая) отрасль прокурорского надзора. При этом, задачи органов прокуратуры в этой сфере законодательством не сформулированы. По нашему мнению, в качестве задач следует рассматривать то, что требует исполнения, разрешения. Именно через решение практических задач достигаются конечные цели деятельности системы органов прокуратуры. В обобщенном виде, «задачи прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов состоят:

- 1) в обязательном вмешательстве прокурора в связи с поступившей информацией о нарушении законов;
- 2) наиболее полном использовании возможностей прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении правонарушений;
- 3) активизации и совершенствовании деятельности органов государственного контроля;
- 4) более активном проведении в жизнь принципа неотвратимости ответственности за совершение правонарушений» [19].

Конкретные задачи надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов можно сформулировать через общие задачи, которые ставятся перед всей системой органов прокуратуры. Так, «к задачам прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов относятся:

- 1) обеспечение соблюдения норм Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации;
- 2) выявление нарушений законов в деятельности поднадзорных объектов;
- 3) выявление лиц, виновных в нарушениях законов;
- 4) устранение выявленных нарушений законов, причин и условий, способствующих совершению нарушений;
- 5) обеспечение привлечения лиц, виновных в допущенных нарушениях, к юридической ответственности;
- 6) предупреждение нарушений законов;
- 7) восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства» [19; 33].

Правовой основой прокурорского надзора за исполнением законов являются Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 года № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» [28].

«Административный надзор осуществляют, как правило, вышестоящие органы исполнительной власти за своими подчиненными подразделениями. В ходе такого надзора проверке подлежат все основные направления

деятельности подчиненных подразделений. Прежде всего это исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, иных нормативных правовых актов, ведомственных документов. Одним из важных направлений общего контроля является изучение финансово-хозяйственной дисциплины подконтрольных объектов. Как правило, существенным элементом административного надзора является изучение и проверка результатов работы по показателям ведомственной отчетности, сравнение их с результатами, полученными другими аналогичными подразделениями федеральных органов исполнительной власти» [6].

Административный надзор является самостоятельным видом контрольно-надзорной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти.

Административный надзор может быть применен в отношении:

- 1) «неперсонифицированного круга юридических и физических лиц, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил (например, правил поведения в общественных местах),
- 2) определенного круга граждан, должностных, юридических лиц по конкретным вопросам (например, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия),
- 3) некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы в целях предупреждения совершения ими новых преступлений, обеспечения необходимого воспитательного воздействия» [6].

Таким образом, административный надзор - это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно неподчиненных органов, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил и требований с использованием комплекса мер административного

принуждения в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления предписанного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

### **2.3 Общественный контроль за соблюдением законности в государственном управлении**

Среди разновидностей контроля и надзора за соблюдением законности в государственном управлении особое место занимает общественный контроль. Для установления его правовой природы первоочередным является определение понятия общественного контроля. Анализ существующих мнений в этой области свидетельствует о различных подходах к определению этого понятия. Все они имеют право на существование, впрочем, характеризуются однобоким подходом, поскольку фиксируют лишь одну черту исследуемого явления. По нашему мнению, общественный контроль является системой мер правового, организационного и информационного характера, осуществляемых общественностью для обеспечения соблюдения органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами положений законодательства РФ с целью предотвращения нарушений, их своевременного выявления и устранения.

Объектом общественного контроля является деятельность органов и должностных лиц (субъектов властных полномочий), действующих в пределах компетенции, определенной Конституцией и законами. В процессе общественного контроля возникают правоотношения разного уровня, как внутреннего, так и внешнего характера.

Субъектом общественного контроля является лицо или группа лиц, которые имеют право осуществлять такой контроль, в частности объединения граждан, общественные советы / коллегии (общественные объединения при органах публичной администрации), отдельные граждане.

В свою очередь предмет такой контрольной деятельности составляют действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятые ими решения, документы, программы и их выполнение и тому подобное.

Анализ практики осуществления общественного контроля позволяет выделить следующие его формы:

- 1) участие субъектов общественного контроля в работе консультативно-совещательных органов объектов общественного контроля;
- 2) направление индивидуальных или коллективных обращений граждан;
- 3) направление запросов, в частности, на получение публичной информации;
- 4) общественные слушания; консультации с общественностью;
- 5) публичные общественные обсуждения;
- 6) исследование общественного мнения (в частности, опросы, анкетирование, контент-анализ информационных материалов, фокус-группы и тому подобное, создание телефонных «горячих линий», проведение мониторинга комментариев, отзывов, интервью, других материалов в печатных и электронных средствах массовой информации для определения позиции различных социальных групп населения и заинтересованных сторон; обработка и обобщение высказанных в обращениях граждан предложений и замечаний по вопросу, который требует изучения общественного мнения);
- 7) общественный мониторинг;
- 8) общественная экспертиза, в том числе общественная антикоррупционная экспертиза;
- 9) общественные проверки;
- 10) общественные расследования;
- 11) подачи исков в суд о приостановлении или отмене решений субъектов властных полномочий;



12) непосредственное участие в управлении государственными делами, что предусматривает: а) доступ к заседаниям тех или иных органов представителей общественности, б) проведение общественных слушаний.

Необходимо отметить, что формы осуществления общественного контроля могут быть реализованы лишь при наличии определенных условий, в частности:

- 1) доступа субъектов общественного контроля к информации о деятельности объекта общественного контроля;
- 2) создания и функционирования общественных организаций по контролю за деятельностью субъектов властных полномочий.

Главной особенностью общественного контроля является то, что субъекты последнего не наделены непосредственной возможностью применять меры принудительного характера, которые могут быть реализованы в дальнейшем компетентными субъектами по результатам такого контроля. То есть результаты общественного контроля могут служить предпосылкой осуществления других видов контрольной деятельности. Как справедливо отмечают ученые, общественному контролю присущ такой признак, как дуалистичность субъекта контроля, где одна сторона предоставляет информацию, а вторая должна реагировать в соответствии с ее содержанием. Такой вид контроля, в отличие от деятельности государственных специализированных органов, чаще всего проводится в опосредованной форме, посредством которой контролирующая структура через определенные компетентные государственные органы влияет на состояние дел в той или иной контролируемой сфере (объекте). Формы осуществления общественного контроля непосредственно зависят от объема закрепленных законодательством полномочий его субъектов.

Подводя итоги данной главы, следует отметить, что систему средств обеспечения законности в государственном управлении составляют: государственный контроль (президентский, контроль органов

законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль - совокупность юридически значимых процедур, осуществляемых уполномоченными органами по проверке соблюдения законности и прочие; государственный надзор (прокурорский и административный надзор) - особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой уполномоченными органами в отношении организационно неподчиненных органов, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил и требований с использованием комплекса мер административного принуждения в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления предписанного порядка и привлечения виновных к административной ответственности; общественный контроль и надзор. При этом субъекты последнего не наделены непосредственной возможностью применять меры принудительного характера, которые могут быть реализованы в дальнейшем компетентными субъектами по результатам такого контроля.

## **Глава 3 Пути усовершенствования обеспечения законности в государственном управлении**

### **3.1 Пути усовершенствования государственного контроля и учета в государственном управлении**

Необходимым условием реализации политических и социально-экономических преобразований в России является постепенное приведение государственного управления к уровню лучших мировых стандартов, обеспечение единого слаженного механизма деятельности всех органов власти, основанного на неуклонном соблюдении принципа законности всеми его элементами. Поскольку контроль - одна из главных функций государственного управления, то в процессе развития его системы, органов государственного управления, законодательной и исполнительной власти он требует серьезных изменений. Несмотря на большое количество контролирующих органов и служб, действующая система государственного контроля Российской Федерации далека от совершенной и характеризуется слабостью теоретической и методической базы, а также недостатками в организации контрольного процесса.

Как уже было отмечено выше, несмотря на широкий круг исследуемых проблем государственного контроля и учета, в нашей стране сейчас нет единого научно обоснованного подхода к определению их сущности, а также целостной концепции, которая бы отражала реальное положение контроля и учета в сфере государственного управления, что, в свою очередь, значительно усложняет процедуру обеспечения законности в государственном управлении.

В сфере государственного управления контроль так или иначе осуществляют все органы власти. Однако содержание контрольной деятельности, объемы, формы и методы различных субъектов существенно

отличаются. Для одних органов контроль является основной деятельностью, для других - элементом выполнения основных функций.

Несовершенное нормативно-правовое поле, недостаточная эффективность контроля, ориентация на осуществление государственного контроля в форме ревизий и проверок после завершения финансово-хозяйственных операций - все это не обеспечивает надлежащего уровня контроля и устранения выявленных правонарушений, направленности субъектов государственного контроля на предотвращение правонарушений, а также высокого уровня координации и обмена информацией.

Усовершенствования требует также порядок координации и упорядочения системы контрольных органов, что предусматривает законодательное закрепление в едином нормативном акте полномочий каждого из них по осуществлению государственного контроля. В подобном акте, во-первых, необходимо дать исчерпывающий перечень органов, имеющих право такого контроля, а также четко определить функции, права и обязанности каждого из них. В противном случае государственный контроль без надлежащей, четко очерченной организационной структуры и правовой базы при условии функционирования десятков контрольных органов и армии контролеров будет малоэффективным, а, следовательно, будет дискредитировать саму его идею. В современных условиях также существует насущная необходимость совершенствования методологии и осуществления перехода на единые методологические основы управленческого учета и отчетности, а также создание их организационного и информационного обеспечения. Тот факт, что информация, используемая для оперативного управления, делится на ведомственном уровне, то есть формируется система управленческого учета с детализацией по центрам ответственности, свидетельствует о том, что в государственных учреждениях управленческий учет находится на начальном этапе развития.

Несмотря на большое количество субъектов контроля в России, к сожалению, их деятельность происходит при отсутствии четкого

взаимодействия. По сути, государственный контроль действует не как единая система, а существует в форме обособленных звеньев, что в автономном режиме выполняют свойственные им задачи и функции, определяемые многочисленными законами, указами Президента, постановлениями Правительства и другими нормативно-правовыми актами. При этом, обособленные действия каждого звена не обеспечивают возможность применения полного перечня соответствующих мероприятий по выполнению управленческих решений для дальнейшего развития социально-экономических отношений.

Понятно, что при таких условиях имеют место несогласованность, дублирование, отсутствие взаимодействия, а иногда и противоречия. Это свидетельствует о несовершенстве действующей системы государственного контроля вообще, эта система не учитывает реалий, противоречит принципам построения демократического государства и требует безотлагательного, качественного реформирования.

Поэтому необходимое условие повышения эффективности государственного контроля - это скоординированная и упорядоченная деятельность указанных органов в осуществлении контрольных функций, избегание дублирования по тем направлениям контроля, которые входят в компетенцию нескольких органов.

На сегодня одной из важнейших функций управления является контроль за целевым использованием бюджетных средств.

Нецелевое использование бюджетных средств, означает расходование их на цели, не соответствующие бюджетным назначениям, выделенным бюджетным ассигнованиям или смете, что имеет следствием уменьшение ассигнований распорядителям бюджетных средств на сумму средств, израсходованных не по целевому назначению.

Учитывая предпосылки реформирования системы государственного контроля и учета в России, возникла необходимость решать имеющиеся проблемы в следующих направлениях:

- 1) определение единых концептуальных основ организации государственного контроля и учета;
- 2) оптимизация организационной структуры государственного контроля и учета;
- 3) уточнение и разграничение функций органов государственного контроля;
- 4) стандартизация форм и методов контрольной деятельности и тому подобное.

Чтобы добиться повышения эффективности обеспечения законности в государственном управлении РФ, несомненно, необходимо учитывать теоретические особенности и возможности адаптации зарубежного опыта.

Мировой опыт свидетельствует, что действенной является такая система государственного управления, в которой обеспечивается реализация управленческих решений благодаря эффективному контролю. Контроль в механизме публичной власти определяется как организационно-правовая форма деятельности соответствующих властных субъектов и имеет следующие признаки:

- 1) осуществляется как постоянно действующими, так и временными институтами, в частности органами государства, непосредственно связан с реализацией их полномочий;
- 2) распространяется на сферу управления и нормотворчества.

Отметим, что для осуществления контроля в государственном управлении необходимо иметь соответствующую систему законодательства, которая регулирует его организацию, виды, процедуры его осуществления.

С целью изучения и распространения положительного опыта в контрольной практике зарубежных стран в 1953 году создана неправительственная организация - Международная организация высших контрольных органов (INTOSAI).

В соответствии с программой деятельности этой организации проводятся семинары, конференции, обмен стажерами. В рамках INTOSAI

функционирует Международный центр развития контроля, основной задачей которого является подготовка и переподготовка контролеров.

Принципы организации и осуществления государственного контроля в органах исполнительной власти зарубежных стран закреплены в соответствующих законах. В частности, в Словацкой Республике эти вопросы регулируются в законах «О Высшем контрольном управлении Словацкой Республики» и «О государственном контроле в Словацкой Республике» в Чешской республике - в законах «О государственном контроле», «О финансовом контроле в государственном управлении»; в Литовской Республике - в законах «О государственном контроле», «О внутреннем контроле и внутреннем аудите» [12].

Отметим некоторые государственные институты, занимающиеся вопросами осуществления контроля в органах власти в отдельных постсоветских странах. Так, в Республике Беларусь действует Комитет государственного контроля. В прибалтийских странах функционируют несколько иные структуры по указанным вопросам, а именно: Государственное управление гражданской службы в Латвийской Республике, Государственный контроль в Эстонии, Литовской Республике. Зато в Казахстане отсутствует единая система государственного контроля в органах исполнительной власти [12].

Контроль в системе органов исполнительной власти стран Европейского Союза осуществляется преимущественно специальными структурными подразделениями соответствующих государственных органов.

Однако, в таких странах как Франция, Португалия, в системе органов государственной власти вообще отсутствует отдельный орган, который занимался бы исключительно вопросами контроля за выполнением правительственных решений. Следует отметить, что нет центрального органа по контролю и в Дании, где контролировать деятельность системы исполнительной власти - обязанность уполномоченного по правам человека.

В Нидерландах контроль за своевременным выполнением решений Правительства осуществляет Министерство по общим делам.

Контроль за соблюдением исполнительной властью законодательства страны, прежде всего, по бюджетно-финансовым вопросам в Финляндии осуществляют две независимых контролирующих структуры - Парламентские государственные аудиторы и Офис государственного аудита.

Организацию контроля в органах исполнительной власти Румынии осуществляет Национальная администрация контроля, как центральный орган исполнительной власти, находящийся в ведении правительства страны.

В Соединенных Штатах Америки контроль в органах исполнительной власти осуществляет Главное контрольное управление Конгресса США. В Японии координация контрольных функций в административной и финансовой сферах возложена на Секретариат Кабинета Министров Японии. В Китае вопросы организации государственного контроля в системе органов исполнительной власти возложена на Министерство контроля.

В других странах указанные вопросы координируют:

- 1) Офис административных дел в Королевстве Швеция;
- 2) Офис Комиссара по этическим вопросам в Канаде;
- 3) Правительственное контрольное ведомство Венгрии;
- 4) Высшее контрольное управление в Словацкой Республике;
- 5) Верховный Государственный аудит в Албании;
- 6) Главное управление государственной службы в Чешской Республике;
- 7) Контрольные сборы в Греческой Республике;
- 8) Служба контроля Кипра.

Таким образом, несмотря на некоторые общие черты в сфере контроля в системе органов исполнительной власти различных стран, их опыт и специфика контроля являются достаточно разными.

Рассматривая организацию государственного контроля в системе органов исполнительной власти зарубежных стран, можно выделить государства, где:



- 1) контролирующие органы имеют статус ветви власти;
- 2) органы контроля являются высшими органами власти;
- 3) вопрос государственного контроля возложен на специальные органы;
- 4) осуществление государственного контроля возложено на независимые от центральных органов исполнительной власти подразделения;
- 5) осуществление государственного контроля возложено на подразделения по контролю при органах исполнительной власти и местного самоуправления;
- 6) осуществление государственного контроля возложено на подразделения по контролю в министерствах;
- 7) существует только финансовый контроль и контроль за бюджетом и так далее.

Рассмотрим практику организации контроля в органах исполнительной власти отдельных стран. В связи с необходимостью гармонизации законодательства в этой сфере и в соответствии с требованиями Европейского Союза, Правительством Венгерской Республики принято Постановление о внутреннем контроле органов бюджетного обеспечения, регулирующее осуществление аудита бюджетных учреждений, определяющее независимый статус контроллера.

Генеральное управление государственной службы Чешской Республики уполномочено осуществлять в органах государственной власти контроль выполнения служебных обязанностей, отношений, которые складываются между государственными служащими. Высший контрольный комитет Чешской Республики является независимым от парламента и правительства страны, его руководителя назначает Президент государства по представлению Палаты депутатов Парламента. Высший контрольный комитет осуществляет контроль за использованием государственного имущества, выполнением доходных и расходных статей государственного бюджета, а также контроль за расходами Чешского Национального Банка на приобретение имущества и на его текущую деятельность.

Внутренний контроль в Бельгии включает в себя систему мероприятий, которые осуществляются руководящими комитетами федеральных государственных служб, с целью обеспечения достижения экономного использования имеющихся ресурсов, управления рисками, соблюдения законодательных норм, общей политики, соответствующих программ правительственной деятельности, внутренних процедур, предотвращения злоупотреблений на службе. Председатель Руководящего комитета федеральной государственной службы является главным должностным лицом, ответственным за функционирование системы внутреннего контроля. Служба внутреннего аудита занимается анализом эффективности системы управления, включая управление персоналом, направления ее деятельности, выявляет недостатки и формирует предложения по их устранению. Службы аудита являются независимыми структурами и процедура подбора кадров для работы в этой службе происходит без участия руководства органа исполнительной власти, в рамках которой функционирует эта структура.

Система контроля в органах исполнительной власти Австрии организована по вертикальному принципу, то есть министр контролирует деятельность всех нижестоящих органов. Такой подход обусловлен тем, что федеральный министр лично отвечает перед Национальным Советом за все, что происходит в пределах компетенции его министерства и подчиненных ему офисов. Обратим внимание на то, что ответственность австрийских государственных служащих за нарушение исполнительской дисциплины определена законом «О государственной службе», которым предусматриваются такие виды наказаний: замечание; денежный штраф в размере не более половины месячного оклада, за исключением пособия на детей; денежный штраф в размере не более пяти месячных окладов, за исключением, опять же, пособия на детей; увольнение [38].

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии контроль в системе органов исполнительной власти регламентируется Кодексом о государственной службе, который представляет собой собрание

норм относительно прав, обязанностей и ответственности государственных служащих. В стране функционирует независимый от органов исполнительной власти институт уполномоченных государственной службы, призванный обеспечить справедливые условия принятия и продвижения по службе государственных служащих на открытой конкурсной основе, ревизионную политику и практику трудоустройства в министерствах и правительственных агентствах.

Контроль за служебной дисциплиной в системе органов исполнительной власти Канады осуществляется через высший законодательный орган страны, решения которого распространяются на самих депутатов, к числу которых относятся все без исключения члены правительственного Кабинета. Реализация соответствующих контрольных функций обеспечивается офисом Комиссара по этическим вопросам, который отвечает за неукоснительное соблюдение членами парламента положений Кодекса поведения парламентариев и других актов действующего законодательства в этой сфере [38].

Анализируя зарубежный опыт, можно сделать вывод, что прозрачность, подотчетность и ответственность на всех уровнях власти Канады создали предпосылки для высоких моральных стандартов, что способствует обеспечению законности в государственном управлении.

Приведенное выше позволяет определить признаки института контроля в зарубежных странах. Контроль в государственном управлении является:

- 1) обязательным элементом правового государства, гарантом верховенства права;
- 2) неотъемлемым элементом механизмов разделения властей, противовесов и сдержек;
- 3) средством выявления и преодоления в государстве межинституционных противоречий и несогласованностей;
- 4) механизм защиты лица от злоупотребления властными полномочиями;

5) проявлением власти народа непосредственно и средством обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина.

Результаты деятельности органов государственного управления, местного самоуправления в решающей степени зависят от руководителей различных уровней, государственных служащих и муниципальных служащих. Поэтому в управленческой деятельности особое значение приобретают вопросы осуществления контроля в кадровой работе органов управления. Выделяют два направления такого контроля:

- 1) непосредственно за деятельностью государственных служащих;
- 2) по состоянию работы с кадрами и кадровым резервом в органах власти более низкого уровня.

Подконтрольность органов власти народу является неотъемлемой ценностью демократической формы организации общества. Опыт развитых стран мира показывает, что улучшение отношения к выполнению служебных обязанностей, повышение правосознания и ответственности государственных служащих существенно влияют на уровень выполнения нормативно-правовых актов. Перспективы дальнейших научных исследований и адаптации зарубежного опыта осуществления контроля в сфере государственного управления к условиям России должны быть сосредоточены на анализе привлечения общественности к контролю за государственно-управленческой деятельностью.

Мировая практика управленческого учета имеет примеры разработок международного уровня, которые носят рекомендательный характер. Примером выступают положения и исследования в области управленческого учета, сформированные Международной федерацией бухгалтеров в период с 1989 года по настоящее время. Мощной профессиональной организацией бухгалтеров по управленческому учету выступает Институт бухгалтеров по управленческому учету (образован в 1972 году на базе Национальной ассоциации бухгалтеров США (1919 год), который объединяет более 60 000 специалистов по всему миру, осуществляет их сертификацию и

вырабатывает общие подходы к методике и организации управленческого учета.

Однако, для внедрения управленческого учета необходимы настоящие специалисты, которые смогут разрабатывать обоснованные управленческие решения, осуществлять прогнозирование и планирование, анализировать работу и прочее. Указанное позволит выполнять ряд важных функций государственного управления, таких как: принятие верных решений при осуществлении процесса управления, осуществление качественных аналитических работ и контроля за целевым использованием государственных средств, выявление незаконных расходов.

Это будет способствовать повышению эффективности учета и финансово-хозяйственной деятельности учреждений и использования как бюджетных средств, так и средств специального фонда. Требуется решения насущная проблема государственного учета - формирование подсистемы управленческого учета в учреждениях, которая в условиях применения программно-целевого метода исполнения бюджетов и смет (по которым предусмотрено определение результативных показателей деятельности), приобретает с каждым годом все более острое звучание. Залогом научно-обоснованного развития управленческого учета в бюджетных учреждениях и впоследствии эффективного его функционирования выступает его качественная организация.

Также, необходимым условием эффективности управленческого учета является продуманная учетная политика, которая обеспечит качественное управление учреждением и бюджетными средствами.

Рыночные условия хозяйствования предъявляют новые требования к ведению учета в бюджетных учреждениях России. Необходимость введения управленческого учета в учреждениях РФ вызвана экономическими условиями хозяйствования, а эффективность его доказана практическим опытом отдельных отечественных и зарубежных организаций.

Необходимость формирования управленческого учета связана с тем, что бухгалтерский учет в полной мере не в состоянии своевременно удовлетворить потребности руководства в необходимой управленческой информации. Он скорее ориентирован на внешних пользователей отчетности и собственников учреждения, которые прежде всего интересуются полученным общим финансовым результатом, величиной предоставленных бюджетных средств, их использованием, финансовым состоянием на определенную дату.

Первым этапом создания системы управленческого учета в государственном учреждении является создание надлежащей внутренней нормативной базы. Для этого необходимо разработать и ввести в действие «Положение об организации управленческого учета и отчетности», которое может иметь следующую структуру:

1. Раздел «Общие положения» - описываются основы ведения управленческого учета, его функции и аспекты, которые учреждение вправе устанавливать самостоятельно.

2. Раздел «Порядок ведения управленческого учета» - приводится следующая информация: назначение управленческого учета, его обеспечение, ведение документации в системе управленческого учета и ответственность за своевременное ведение и представление документации.

3. Раздел «Организация управленческого учета» - представлена информация о непосредственно организации системы управленческого учета, а именно: ответственность за организацию, кем должен вестись учет, на кого возлагаются основные функции ведения управленческого учета и другое.

4. Раздел «Управленческая отчетность» - требования о том, какая информация должна отображаться во внутренней управленческой отчетности, формы управленческой отчетности, периоды ее составления и представления, направления использования.

5. Раздел «Программное обеспечение управленческого учета» - содержащий положения об используемом для целей управленческого учета

программном обеспечении и его разработке, перечень функций и возможностей применения для управленческого анализа, в том числе стратегического.

Таким образом, вышеуказанные предложения позволят создать эффективную систему управленческого учета в учреждении, которая обеспечит эффективное использование бюджетных средств, предоставит более полную информацию пользователям, повысит эффективность деятельности учреждения и позволит привлечь дополнительных инвесторов.

Процесс постановки управленческого учета в учреждении требует решения следующих вопросов:

- 1) изучение потребностей учреждения в потенциальной информации управленческого учета со стороны различных пользователей - руководителей структурных подразделений;
- 2) определение функциональных направлений, по которым предусмотрено построение или реструктуризация управленческого учета;
- 3) выявление элементов существующего в учреждении внутреннего учета в рамках выделенных функциональных направлений и оценка их адекватности реальным хозяйственным процессам, а также информационным потребностям управленческого персонала;
- 4) разработка концепции управленческого учета в учреждении и плана мероприятий по его построению;
- 5) разработка структуры зон ответственности управленческого персонала;
- 6) определение основных элементов управленческого учета в учреждении и консультативное сопровождение процесса внедрения.

Согласно теоретических и практических достижений мировой подсистемы управленческого учета, этап повышения эффективности предусматривает: обучение персонала, апробацию процедур управленческого учета на фактических данных одного учетного цикла с участием разработчиков, корректировку регламентов по результатам их испытания,

утверждение регламентов, адаптацию существующих или внедрение новых систем автоматизации учета.

Важным требованием эффективного функционирования подсистемы управленческого учета в учреждениях является ее регламентное обеспечение, которое формализуется в виде положения об управленческом учете в учреждении.

Положение об управленческом учете предусматривает закрепление на уровне бюджетного учреждения, как организационных, так и методических позиций управленческого учета, таких как: цель, задачи, принципы построения и основные понятия управленческого учета, описание структуры центров ответственности, организационная форма управленческого учета, перечень прав и обязанностей бухгалтеров по управленческому учету, система взаимосвязей службы управленческого учета с руководителями центров ответственности, система мотивации руководителей центров ответственности; план счетов управленческого учета, рабочая классификация расходов (прежде всего по экономическим элементам и статьям калькуляции), учетные номенклатуры управленческого учета, формы первичных документов, учетные регистры по управленческому учету, формы управленческой отчетности и порядок их заполнения, графики движения носителей учетной управленческой информации, учетные, плановые и аналитические показатели, методика сметного планирования, порядок контроля за выполнением планов центров ответственности, методика учета затрат и калькулирования продуктов бюджетного учреждения, а также управленческого анализа.

Принимая во внимание указанные выше факты, видим, что в будущем, внедрение управленческого учета поможет адаптировать бюджетную сферу в сложных современных условиях хозяйствования и усиления контроля за эффективностью использования бюджетных средств, что способствует обеспечению законности в государственном управлении.



Таким образом, анализ зарубежного опыта государственного контроля и учета в государственном управлении показал, что для усовершенствования государственного контроля и учета в государственном управлении с целью обеспечения законности важно решить вопросы реформирования организационного построения системы действенного контроля и учета в системе государственного управления, создания правового механизма, который бы обеспечивал их эффективное осуществление на четкой нормативно-правовой базе. Необходимость такого реформирования обусловлена правовой и организационной неопределенностью многих аспектов организации контроля в государственном управлении, в частности устаревшими организационными механизмами его осуществления, которые не отвечают современным реалиям. Применение предложенных практических рекомендаций может стать залогом успешного совершенствования контроля и учета в системе государственного управления и позволит построить единую эффективную систему государственного контроля и учета в Российской Федерации.

### **3.2 Совершенствование нормотворческой деятельности органов государственной власти**

Одним из важных аспектов совершенствования обеспечения законности в государственном управлении является предупреждение и устранение нарушений законности в нормотворческой деятельности органов государственной власти. О важности совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти пишут и зарубежные авторы [41-45].

Как справедливо отмечают Л.С. Митюченко, О.С. Нижних, условно все причины нарушения законности в нормативно-правовых актах органов исполнительной власти делятся на субъективные и объективные. Субъективными причинами могут быть: поспешность в рассмотрении и

принятии нормативных правовых актов, нарушение технологии правотворческого процесса, некомпетентность и низкий уровень правовой культуры отдельных разработчиков. Что касается объективных причин, то к их числу, прежде всего, следует отнести несовершенство нормативно-правовой базы (пробелы, коллизионные нормы и так далее), особенно по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Объективной причиной коллизий федерального и регионального подзаконного нормотворчества является интенсивное изменение федерального законодательства, тенденции развития которого на современном этапе является большое количество коллизионных норм по одному и тому же предмету регулирования в различных отраслях законодательства. Речь идет о нарушении параллели системности нормативных актов на федеральном уровне, что ведет к нарушению системных связей между законами и подзаконными актами. К объективным причинам противоречий в связке «закон - подзаконный нормативный акт» можно отнести недостаточно четкую регламентацию правил законодательной техники и современного русского языка, неполное регулирование различных сторон правотворчества, в частности порядка подготовки и оформления проектов нормативных правовых актов, отсутствие определения понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий правотворческих органов [22, с. 314].

Появлению коллизий способствуют дефекты регионального законодательства, а также длительный срок приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Среди недостатков законодательного регулирования - наличие декларативных норм, большое число законотворческих ошибок, недостаточная правотворческая активность отдельных субъектов, медленное формирование регионального законодательства как упорядоченной системы. Программы социально-экономического развития субъектов РФ утверждаются законами, а долгосрочные целевые программы по отдельным

отраслям экономики и социальной сферы - постановлениями законодательных (представительных) органов государственной власти. Очевидно, что при такой ситуации не обеспечивается стабильность правового регулирования, происходит подмена законодательных положений нормами временного характера, в результате чего, определенно может снизиться эффективность правового регулирования [22, с. 314-315].

Рассматривая совершенствование нормотворческой деятельности органов государственной власти, следует отметить, что нормотворчество органа власти реализуется через принятие нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, которые определяют, во-первых, порядок формирования целей и задач государственного управления и местного самоуправления в системном сочетании; цели и задачи государственного управления; функции и компетенцию органов управления в государстве, учитывая их цели и задачи; правовой статус органов государственного управления и местного самоуправления, предмет управленческого воздействия, взаимоотношения с другими органами государственной власти.

Во-вторых, организационно-правовые формы и методы деятельности органов государственного управления и местного самоуправления; принципы построения и функционирования органов государственного управления и местного самоуправления; структуру и характер взаимоотношений элементов системы органов государственного управления и местного самоуправления.

В-третьих, правовой статус служащих; цели, основные направления и организационные основы функционирования объектов организационно-управленческого воздействия государственного управления и местного самоуправления; полномочия и пределы оперативной самостоятельности объектов организационно-управленческого воздействия государственного управления и местного самоуправления; формы, условия, порядок возникновения, изменения или прекращения отношений между субъектами и объектами государственного управления и местного самоуправления.

Важно определить организационные аспекты нормотворческой деятельности, которые, по нашему мнению, находятся в тесной связи и взаимодействии, а именно:

- 1) политико-правовой аспект, заключающийся в присущей социально неоднородному обществу системе основных идей, политических взглядов, юридических принципов и общепринятых понятий по поводу сущности, содержания и социальной роли нормотворчества;
- 2) социально-психологический аспект - заключается в целесообразности осознания неуклонного и буквального соблюдения действующего законодательства;
- 3) институциональный аспект нормотворчества - реализация нормотворческой деятельности первичного и вторичного (через адаптационный, гармонизационный и другие контенты) типов в политике государства и правовом режиме общества;
- 4) публично-административный - формализованное закрепление в нормативно-правовых актах целесообразности норм регулирования управленческой деятельности.

В то же время утверждение механизмов, способных гарантировать неукоснительное соблюдение определенных Конституцией и законами РФ законодательных предписаний обеспечивает не только юридический контекст управления (с позиций юристов - априорно и исключительно юридический контекст), но и публично-управленческий. Именно поэтому нормотворческую деятельность предложено рассматривать как специфическую форму функционирования органа власти как субъекта управления, наделенного компетенцией на разработку и реализацию нормы права в интересах: общества, определенной социальной группы, политической силы и политического субъекта. Именно нормотворческая деятельность легализует (в широком смысле) публично-управленческий механизм на всех уровнях, гарантирует его признание другими субъектами

государственной власти и, в конце концов, позволяет говорить о власти как о системе.

Обеспечение в процессе нормотворческой деятельности прав и свобод граждан, существенное усиление контроля институтами гражданского общества за деятельностью правительства, министерств и других органов исполнительной власти является одной из ключевых задач административной реформы.

В то же время отметим, что методологические основы выяснения содержания и значимости нормотворческой деятельности органа власти должны базироваться на сочетании познавательных подходов: системного (определение организационных и институциональных основ нормотворческой деятельности), компаративного (через реализацию норм международного права в сфере публичного управления), теоретического (путем формирования концептуальных основ нормотворчества) и прикладного, направленного на исследование алгоритма внедрения положительного зарубежного и национального опыта совершенствования нормотворчества.

Анализ основ совершенствования нормотворческой деятельности с целью обеспечения законности с позиций функциональности, качества и прозрачности управленческих процедур, эффективности реализации органами власти полномочий, определенных законом в настоящее время, возможен прежде всего через определение субъектности органа публичного управления.

Национальное законодательство должно предусмотреть такие механизмы, формы и методы деятельности органа власти, которые в интегративном сочетании не только позволили бы соответствовать формальным критериям существования правового государства, но и способствовали формированию системы публичного управления, способной адаптироваться к многочисленным наднациональным политико-правовым структурам. В то же время установлено, что особое место в организации

нормотворческой деятельности в системе публичного управления играют руководители органов публичной власти, в том числе руководители муниципальных органов власти, от которых зависит решение жизненно важных вопросов на местах. Важно более подробно в этом контексте нормативно установить полномочия руководителя органа публичной власти территориального уровня и в контексте внедрения современной модели публичного управления, определиться со статусом и механизмом назначения (избрания) руководителя органа власти.

Считаем, что в контексте реализации принципа законности в государственном управлении следует предложить концепцию совершенствования нормотворчества органов власти в контексте европейских стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению нормотворческой деятельности органов власти в России, организацию деятельности органов публичной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов нормотворческой деятельности. Целью рационализации нормотворчества в публичном управлении следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

Итак, совершенствование современного нормотворчества является отдельным направлением трансформации публичного управления. Административно-правовое регулирование управленческой деятельности - это политико-юридическое средство управления поведением людей в государственно-организованном обществе. В сегодняшних условиях значительную актуальность приобретает исследование условий и тенденций развития государственности в России как составной части мирового

демократического сообщества, и особенно развития теоретической концепции правового государства. В условиях проведения системных реформ в РФ проблема совершенствования нормотворческой деятельности органов власти является одной из центральных в общей теории государственного управления. Важность решения этой проблемы обусловлена тем, что понятие нормотворчества неразрывно связано с такими институтами и сторонами государственно-управленческой деятельности, как функции государственного управления, формы реализации права в государственном управлении, демократия, права, свободы и обязанности граждан. С научной точки зрения важность решения задачи совершенствования нормотворческой деятельности в государственном управлении заключается в том, что она принадлежит к универсальным, ведущим категориям и занимает ведущее место в понятийном аппарате государственного управления, служит своеобразным инструментом научного анализа, обеспечивает органическое единство общетеоретических и отраслевых наук, их воплощение в практическую жизнь.

Современные исследования любого института публичного управления в научных трудах почти всегда связаны с одновременным рассмотрением вопросов, касающихся правовых форм публично-управленческой деятельности. Это объясняется тем, что публичное управление имеет универсальный характер, находит свое проявление в общественной жизни. При этом, право является фактором нормативного обеспечения социально-политической, психологической и организационной направленности управленческого действия. Именно в процессе нормотворческой деятельности: 1) закрепляется и надлежащим образом оформляется директивная основа управления; 2) через правообеспечение и правореализацию определяются права и обязанности (компетенция) государственных органов, их структурных подразделений и должностных лиц; 3) устанавливается соотношение между объемом полномочий и ответственностью аппарата управления, закрепляется наиболее

рациональный вариант управленческой деятельности, поддерживается надлежащая организованность участников управленческого процесса.

Таким образом, для совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти предлагаем разработать и нормативно закрепить Концепцию совершенствования нормотворчества органов власти в контексте ведущих мировых стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению нормотворческой деятельности органов власти в России, организацию деятельности органов публичной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов нормотворческой деятельности. Целью рационализации нормотворчества в публичном управлении следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

### **3.3 Пути развития правовой культуры государственных служащих**

Культура является неотъемлемым условием существования человека. Человеческий потенциал государственного служащего раскрывается в культурных характеристиках его личности, которые проявляются как присущие ему мировоззренческие установки и технологии обработки информации. Важное значение имеет культурное воспитание, что является залогом успешного выполнения служебных обязанностей государственным служащим в его профессиональной деятельности, залогом соблюдения законности. Культура - это продукт совместной деятельности людей, что находит свое отражение в ценностях, правилах, традициях, обычаях. Культура как феномен не может наследоваться генетически, а усваивается



благодаря обучению, она динамична, способна к саморазвитию и к самообновлению, постоянно порождению новых форм и средств удовлетворения интересов и потребностей человека, которые адаптируют ее к условиям бытия, все время меняются; функционирует как основа для самоидентификации общества.

Формирование личности государственного служащего проходит под влиянием различных по содержанию и происхождению элементов культуры. Влияние на формирование его человеческого потенциала происходит в двух культурных измерениях, которые можно определить как процессы массовизации и демассовизации общей культуры. Важно выяснить значение правовой культуры и правового сознания государственного служащего для соблюдения им законности.

Правовая культура - это составная часть общей культуры человечества и отдельно взятой личности. Под культурой следует понимать не только духовные достижения, но и материальные ценности, созданные человеком в процессе своей творческой деятельности. В этом плане правовая культура включает все достижения юридической теории и практики.

Правовая культура зависит от нравственности, от уровня экономического развития общества, от материального благосостояния народа. Если в обществе есть определенный уровень правовой культуры, то можно говорить о построении правового государства, но в случае ее отсутствия формирование правового государства крайне затруднено и связано в том числе с путями формирования правовой культуры.

Правовое государство и правовая культура органично связаны между собой, а наличие демократического гражданского общества является необходимым условием наличия развитой правовой культуры и правового государства. Правовая культура как система духовных, нравственных и правовых ценностей выражается в достигнутом уровне развития правовой действительности.

Важное значение, по нашему мнению, имеет правосознание. Ведь наличие единства, тесной взаимосвязи, существующей между правосознанием и правовой культурой, свидетельствует о невозможности отделения правосознания от правовой культуры.

Учитывая современные проблемы по формированию профессиональных кадров в сфере управления, одной из первоочередных задач является формирование правовой культуры и повышение правового сознания работников, обеспечивающих выполнение ряда профессиональных задач от имени государства.

Следует отметить, что конкретные требования к государственным служащим зависят от органа, в котором осуществляется служба, характера выполняемой работы. Но безусловным является то, что ряд требований к государственным служащим и их поведению имеет общий характер, касается всех лиц, находящихся на государственной службе. Особенно можно выделить:

- 1) преданность России;
- 2) приоритет интересов государства, прав и свобод человека и гражданина перед личными или корпоративными интересами;
- 3) профессионализм, опыт и навыки, необходимые для успешного выполнения служебных задач и функций;
- 4) умение на практике применять достижения современной науки управления;
- 5) добросовестность;
- 6) вежливость, корректность, уважительное отношение к гражданам государственных служащих;
- 7) высокая общая культура, правовая культура и культура общения;
- 8) высокие нравственные качества;
- 9) административные способности;
- 10) умение оценивать труд других работников, поощрять, привлекать к себе людей своими знаниями и поведением;

11) способность воздерживаться от политической деятельности в форме политических заявлений и акций, высказываний отношения к определенным политическим партиям или движениям, избегать создания конфликтных ситуаций, а в случае возникновения немедленно их устранять;

12) умение наладить надлежащий контроль за работой подчиненных.

Важное значение для государственного служащего имеют вопросы личной правовой и моральной ответственности, культура речи, делопроизводства и тому подобное.

Лицо, которое профессионально приобщается к государственной службе, на момент вхождения в систему служебных отношений является целостной индивидуальностью, которая имеет определенные социокультурные признаки, приобретенные в процессе воспитания и профессионального обучения. Общий культурный опыт и навыки являются составляющими профессиональной компетентности государственного служащего и определяют психологические особенности его поведения в служебных обстоятельствах, а значит - учет культурной основы деятельности государственного служащего является обязательным элементом успешности кадрового менеджмента на государственной службе. При этом следует учитывать разницу в критериях оценки общей культурной компетентности в служебных отношениях и личной общей культуры в построении личной жизни.

Необходимо акцентировать внимание на путях формирования правовой культуры и правового сознания государственного служащего в целях соблюдения принципа законности в государственном управлении. Первый из них заключается в творческом подходе, отражает механизм овладения и воплощения профессиональной культуры в творческом акте. Осваивая ценности культуры, государственный служащий может преобразовывать, толковать их, что определяется как его личными качествами, так и характером его профессиональной деятельности.

Профессиональная культура государственного служащего является сферой творческого приложения и реализации профессиональных способностей личности. Опираясь на знание культуры и владение ею на уровне умений, навыков человек осознает свое место и роль в обществе, цель и смысл жизни, ответственность за свои поступки, отношение к другим людям. Благодаря культуре человек формирует намерения, интересы, стиль мышления и поведения, профессиональные интересы и отношение к определенной профессии. Культура человека во многом определяет его духовный потенциал, настойчивость и успешность в обучении, получении новых знаний, формировании профессиональных потребностей.

Следующий этап – это стимулирование и дополнительная мотивация государственного служащего, что должно проявляться в повышении уровня престижности профессии и улучшении материально-технического обеспечения государственной службы.

На сегодня предъявляются высокие требования к отбору претендентов на должности государственной службы. Лицо, которое стремится стать государственным служащим, должно соответствовать требованиям к профессиональной компетентности. Поскольку на государственных служащих возложена обязанность непосредственного выполнения функций государства, то мастерское владение словом, вербальными и невербальными средствами передачи информации с соблюдением требований речевой этики приобретает особое значение для формирования их делового имиджа и авторитета. Речевая культура - это умение уместно выражать свои мысли, желания, намерения, просьбы и тому подобное в конкретных ситуациях, используя при этом языковые, внеязыковые и интонационные средства. Каждый должен осознать, что речевой этикет является важной характеристикой государственного служащего. Высококультурная речь требует от государственного служащего умение использовать речевые средства в соответствии с целями и содержания общения.

Вопросы культуры тесно связаны с культурой речи. Культура исторически определена уровнем развития общества и человека, и проявляется в типах и формах организации жизни и деятельности людей, а также в материальных и духовных ценностях, которые создают люди. Это социально-прогрессивная творческая деятельность человечества во всех сферах бытия и сознания. Культура характеризует материальный и духовный уровень развития определенных исторических эпох, общественно-экономических формаций, определенных обществ, народностей, наций, а также специфических сфер деятельности или жизни. Снижение культуры речи является следствием активного использования сленгов, жаргонов. Наш язык переполнен разного рода диалектизмами, тавтологией, плеоназмами, жаргонизмами, которые существенно снижают уровень речевого развития. Именно поэтому следование культуре речи является чрезвычайно актуальным.

Проблемой остается и отсутствие эффективного контроля и санкций за нарушение стандартов государственными служащими. Поэтому стандарты преимущественно игнорируются или применяются выборочно. Предлагаем ввести обязательную отчетность органов исполнительной власти по учету предложений общественности и результатов мониторинга выполнения государственной политики. Кроме того, целесообразно внедрить практику проведения систематического правового просвещения по процедурам диалога между общественностью и органами исполнительной власти, а также создать учебные материалы по диалогу государственных органов и общественности в соответствии с законодательством России и общемировыми стандартами.

Таким образом, подводя итоги данной главы, можно сделать вывод, что анализ зарубежного опыта государственного контроля и учета в государственном управлении показал, что для усовершенствования государственного контроля и учета в государственном управлении с целью обеспечения законности важно решить вопросы реформирования

организационного построения системы действенного контроля и учета в системе государственного управления, создания правового механизма, который бы обеспечивал их эффективное осуществление на четкой нормативно-правовой базе.

Для совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти предлагаем разработать и нормативно закрепить Концепцию совершенствования нормотворчества органов власти в контексте ведущих мировых стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению нормотворческой деятельности органов власти в России, организацию деятельности органов публичной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов нормотворческой деятельности.

Целью рационализации нормотворчества в публичном управлении следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.

Развитие правовой культуры государственных служащих является необходимым фактором для обеспечения законности в государственном управлении. В целях формирования высокого уровня моральных, культурных, духовных ценностей государственного служащего необходимы надлежащий уровень материально-технического обеспечения государственной службы и повышение уровня престижности этой профессии. Важна постоянная работа с кадрами, направленная на повышение правовой культуры и правового сознания государственного служащего.

## Заключение

В результате проведенного исследования, следует сформулировать следующие выводы:

1. Проблема законности является сложной и разноплановой. Исследование истории становления взглядов на нее дает возможность увидеть ее истинное современное содержание, определить пути и направления обеспечения в будущем, в том числе и в сфере государственного управления. Законность в государственном управлении сегодня можно рассматривать как материально обусловленный, характеризующийся правовым единством, режим деятельности (поведения) субъектов государственного управления, который заключается в надлежащей реализации последними положений правовых законов в процессе государственного управления. Считаем, что законность - это прежде всего прогрессивное общественно-правовое явление, которое призвано способствовать общественному прогрессу, реализации общечеловеческих ценностей и стандартов демократического правового государства. Она является ведущим способом осуществления гражданами РФ суверенитета непосредственно и через деятельность органов публичной власти; совокупностью требований, связанных с обеспечением безоговорочного авторитета закона в государстве, всесторонним и полным выполнением всеми субъектами права его положений.
2. Идеи обеспечения законности в государственном управлении имеют давнюю историю, которая коренится еще в работах античных авторов. Идеи законности исходят из парадигмы общечеловеческих гуманистических ценностей - справедливости и равенства, демократии и свободы, из того, что гуманизм является фундаментальной основой организации государственной власти. В то же время, на протяжении истории фактический смысл законности имел разное значение. В

основном, под законностью понималось неукоснительное следование установленному правителем (или религиозным институтом) закону, то есть подчинение правящей власти.

3. В настоящее время проблематика обеспечения законности в государственном управлении активно разрабатывается на основе общечеловеческих гуманистических ценностей. Современная юридическая наука рассматривает законность в государственном управлении в трех аспектах – социальном, юридическом и психологическом. Социальный аспект – требования общества к государству и праву, исполнение которых необходимо для его нормального функционирования и развития. Юридический аспект проявляется в правотворческой и правоприменительной деятельности, направленной на принятие и реализацию необходимых в конкретный исторический период развития общества правовых норм. Психологический аспект выражается в понимании и осознании людьми необходимости исполнять правовые предписания и в конкретных психологических переживаниях людей, связанных с правоприменительной деятельностью государства.
4. Проведенное исследование показало, что на современном этапе развития правовых концепций существует мнение о необходимости гармоничного сочетания принципа верховенства права и принципа законности. Верховенство права является основой европейских ценностей, позволяет решать ряд вопросов в осуществлении справедливого правосудия. Что касается дисциплины в государственном управлении, то она является предпосылкой законности, а законность обеспечивает дисциплину.
5. Систему средств обеспечения законности в государственном управлении составляют: государственный контроль (президентский, контроль органов законодательной (представительной) власти, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль);



государственный надзор (прокурорский и административный надзор); общественный контроль. Так, президентский контроль за соблюдением законности в государственном управлении служит основным стратегическим компонентом всей системы государственного контроля. Он осуществляется на основе принципов гласности, законности, независимости, эффективности и других. При этом действие президентского контроля распространяется на все сферы федеральной и региональной исполнительной власти; он представляет собой проверку выполнения принципа законности в деятельности должностных лиц, а также конституционных положений, федеральных законов, президентских и правительственных актов. Президентский контроль осуществляют структурные подразделения и должностные лица Администрации Президента России. Главной особенностью общественного контроля является то, что субъекты последнего не наделены непосредственной возможностью применять меры принудительного характера, которые могут быть реализованы в дальнейшем компетентными субъектами по результатам такого контроля. То есть результаты общественного контроля могут служить предпосылкой осуществления других видов контрольной деятельности. Формы осуществления общественного контроля непосредственно зависят от объема закрепленных законодательством полномочий его субъектов.

6. Анализ зарубежного опыта государственного контроля и надзора в государственном управлении показал, что для усовершенствования государственного контроля и надзора в государственном управлении с целью обеспечения законности важно решить вопросы реформирования организационного построения системы действенного контроля и учета в системе государственного управления, создания правового механизма, который бы обеспечивал их эффективное осуществление на четкой нормативно-правовой базе. Необходимость

такого реформирования обусловлена правовой и организационной неопределенностью многих аспектов организации контроля в государственном управлении, в частности устаревшими организационными механизмами его осуществления, которые не отвечают современным реалиям. Применение предложенных практических рекомендаций может стать залогом успешного совершенствования контроля и учета в системе государственного управления и позволит построить единую эффективную систему государственного контроля и учета в Российской Федерации.

7. Для совершенствования нормотворческой деятельности органов государственной власти предлагаем разработать и нормативно закрепить Концепцию совершенствования нормотворчества органов власти в контексте ведущих мировых стандартов публичного управления. Концепция должна определить основные требования к организационно-правовому обеспечению нормотворческой деятельности органов власти в России, организацию деятельности органов публичной власти по демократизации процесса нормотворчества, законодательное обеспечение и этапы проведения реформирования правил, процедур и регламентов нормотворческой деятельности. Целью рационализации нормотворчества в публичном управлении следует определить организацию деятельности публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на политические, социальные и экономические вызовы.
8. Проведенное исследование показало, что развитие правовой культуры государственных служащих является необходимым фактором для обеспечения законности в государственном управлении. В целях формирования высокого уровня моральных, культурных, духовных

ценностей государственного служащего необходимы надлежащий уровень материально-технического обеспечения государственной службы и повышение уровня престижности этой профессии. Важна постоянная работа с кадрами, направленная на повышение правовой культуры и правового сознания государственного служащего. Повышение языковой культуры, умения правильно, ясно и четко выражать свои мысли, владения искусством публичной речи, должно быть важным направлением в деятельности государственных служащих. Необходимо также ввести обязательную отчетность органов исполнительной власти по учету предложений общественности и результатов мониторинга выполнения государственной политики. Важно поддержать практику проведения систематического правового просвещения по процедурам диалога между общественностью и органами исполнительной власти. Также следует разработать учебные материалы по диалогу государственных органов и общественности в соответствии с законодательством России и общемировыми стандартами.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Августин Аврелий. О граде Божием. М.: АСТ, 2000. 1294 с.
2. Алексеев С. С. Право: время новых подходов // Советское государство и право. 1991. № 2. С. 3-11.
3. Алексеев С.С. Теория права. Х., Изд-во БЕК, 1994. 286 с.
4. Английское свободомыслие: Д. Локк, Д. Толанд, А. Коллинз. М.: Мысль, 1981. 301 с.
5. Аристотель. Соч.: В 4 т. М.: Мысль, 1983. Т. 4. 840 с.
6. Бельнцева А.В. Административный надзор как способ обеспечения законности // URL.: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-nadzor-kak-sposob-obespecheniya-zakonnosti> (дата обращения: 25.01.2021).
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: автореф. дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ю.П. Битяк. Харків, 2006. 419 с.
8. Гловацкий И.Ю. Власть Суд, Адвокату в афоризмах, сентенциях и пословицах: Сб. / Сост. Иван Гловацкий. Л.: Априори, 2009. 564 с.
9. Гоббс Т. Избранные сочинения: В 2 т. М.: Наука, 1991. Т. 2. 736 с.
10. Гольдберг Н.М. Томас Пейн М., 1969. 198 с.
11. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. 176 с.
12. Захарова О.С. Законность в юрисдикционной правовой сфере / Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности в России»: соотношение, значение, формы / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 70-79.
13. Интервью Лукашенко The Washington Post 28.02.2011 URL.: <http://video.bigmir.net/show/209896/> (дата обращения: 25.01.2021).

14. Калиновский К.Б. Законность и типы уголовного процесса. Дисс. ... кандидата юридических наук. СПб, 1999. 207 с.
15. Кант И. Критика чистого разума // Соч.: В 8 т. М.: Чоро, 1994. Т. 3. 741 с.
16. Керимова С.Н. Президентский контроль как способ обеспечения законности // Закон и право. 2019. № 10. С. 180-182.
17. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // URL.: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 25.01.2021).
18. Коркунов Н. М. История философии права: Пособие к лекциям. СПб.: Тип. Меркушева, 1896. 270 с.
19. Кудрявцев В. Л. Обеспечение конституционной законности прокурором в уголовном судопроизводстве: нормативно-теоретическая основа и проблемы реализации // Вопросы правоведения. 2016. № 1 (35). С. 167-187.
20. Ладыченко В.В. Гуманистические основы организации государственной власти: дис ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2008. 406 с.
21. Мазуренко А.В. Формирование правовой культуры в России: традиции и современность / Проблемы укрепления законности и правопорядка: история и современность: Межвуз. сб. науч.-практ. тр. / Владимирский юридический ин-т. Ивановский филиал / А.В. Хохлов (отв. ред.) - Иваново, 2001. С. 75-80.
22. Митюченко Л.С., Нижних О.С. Проблемы обеспечения законности нормативно-правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Вестник Брянского Государственного Университета. 2015. № 3. С. 313-317.
23. Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ (ред. от 08.12.2020) //

URL.: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6510/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6510/) (дата обращения: 25.01.2021).

24. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года №1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // URL.: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_13440/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13440/) (дата обращения: 25.01.2021).

25. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2014 г. N 30 (часть II) ст. 4286.

26. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) // URL.: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/) (дата обращения: 25.01.2021).

27. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 N 4-ФКЗ // Российская газета - Федеральный выпуск № 251(8305).

28. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (ред. от 30.12.2020) // URL.: <http://docs.cntd.ru/document/9004584> (дата обращения: 25.01.2021).

29. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019 г.) // URL.: <http://base.garant.ru/70353474/> (дата обращения: 25.01.2021).

30. Платон. Собрание сочинений: В 4-х тт. С.-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2007. Т. 3. Часть 1. 752 с.

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 N 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Российская газета - Федеральный выпуск № 152(7615).

32. Прокофьев В.Н. Полномочия Президента России как гаранта Конституции: история, современность, перспективы // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 7 (86). С. 88.
33. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и законностью правовых актов: учебное пособие. Ч. 1 / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченко, Д. М. Плугарь ; под ред. Э. Р. Исламовой. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 108 с.
34. Самохина Г. С. Полибий: Эпоха. Судьба. Труд. СПб.: Изд во С. Петербургского ун та, 1995. 192 с.
35. Стучка П. И. Учение о советском государстве и его конституции. — М.Л.: Госоцэкиздат, 1931. 288 с.
36. Сулицкая Д.А., Виноградова М.Д. Президентский контроль за деятельностью должностных лиц / Актуальные проблемы реформирования современного законодательства: Сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. 2017. С. 48-50.
37. Тарасов А.М., Харитонов А.Н., Тарасов Ю.А. К вопросу о принципах президентского контроля за деятельностью правоохранительных органов // Тр. Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 60.
38. Федеральный государственный контроль в Канаде // Президентский контроль: информ.-аналит., Метод. бюл. 2004. № 2. С. 77-78.
39. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / Пер. с англ. И. И. Мюрберг; Под ред. М. А. Абрамова. М.: РОССПЭН, 2000. 391 с.
40. Цицерон. Диалоги: О государстве. О законах. М.: Наука, 1966. 223 с.
41. Fudge, Judy. 2010. A Canadian Perspective on the Scope of Employment Standards, Labor Rights, and Social Protection: The Good, the Bad, and the Ugly // 31 Comparative Labor Law & Policy Journal 101.

42. Kambule V. Commission for Conciliation Mediation and Arbitration and Others 2013 (721/10) ZALCJHB 11 (JR).

43. Sannerholm R., Bergling P., Wennerstrom E. (2010). Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Post-Conflict Peace-building. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2(2), 171-202.

44. The Principle of Legality in Administrative Law: Internationalisation as Constitutionalisation. (2001) // *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 5-34.

45. Varuhas J. (2020). The Principle of Legality. *The Cambridge Law Journal*, 79(3), 578-614.