



УДК 342.9

DOI 10.52575/2712-746X-2022-47-1-110-116

О проблеме определения понятия законности в деятельности публичной администрации в России

Полонский Д.М.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85,
E-mail: Polonskiy_D@bsu.edu.ru

Аннотация. В порядке постановки научной проблемы представлена авторская позиция относительно природы и содержания понятия «законность в деятельности публичной администрации». Показана необходимость всестороннего исследования такого многогранного феномена, как законность, а также в переосмыслении отдельных теоретических и практических вопросов законности в деятельности субъектов публичной администрации. Выявлены особенности определения различных подходов к определению законности как принципа метода и специфического правового режима в государственном управлении. Отмечено, что в современной юридической науке дискуссионными являются вопросы относительно понятия публичной администрации и круга субъектов, входящих в ее систему. На основе рассмотрения научных подходов к определению содержания понятий «режим законности», «субъект публичной администрации» вводится в научный оборот авторское определение понятия «режима законности в деятельности субъекта публичной администрации», раскрываются основные признаки такого режима.

Ключевые слова: законность, принцип, метод, правовой режим, публичная администрация, субъект публичной администрации

Для цитирования: Полонский Д.М. 2022. О проблеме определения понятия законности в деятельности публичной администрации в России. NOMOTNETIKA: Философия. Социология. Право, 47(1): 110–116. DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-1-110-116

On the Problem of Defining the Concept of Legality of the Public Administration Activities in Russia

Polonskiy D.M.

Belgorod National Research University,
85 Pobedy St, Belgorod 308015, Russian Federation
E-mail: Polonskiy_D@bsu.edu.ru

Abstract. In order to formulate a scientific problem, the author's position on the nature and content of the concept of "legality in the activities of public administration" is presented. The need for a comprehensive study of such a multifaceted phenomenon as legality is shown, as well as for rethinking certain theoretical and practical issues of legality in the activities of public administration entities. The features of the definition of various approaches to the definition of legality as the principle of the method and the specific legal regime in public administration are revealed. It is noted that in modern legal science, questions regarding the concept of public administration and the circle of subjects included in its system are debatable. Based on the consideration of scientific approaches to the definition of the content of the concepts of "regime of legality", "subject of public administration", the author's definition of the concept of "regime of legality in the activities of the subject of public administration" is introduced into scientific circulation, the main features of such a regime are revealed.



Keywords: legality, principle, method, legal regime, public administration, the subject of public administration

For citation: Polonsky D.M. 2022. On the Problem of Defining the Concept of Legality of the Public Administration Activities in Russia. NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law, 47(1): 110–116 (in Russian). DOI: 10.52575/2712-746X-2022-47-1-110-116

Введение

Человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, личность, свобода и неприкосновенность последовательно устанавливаются в российском общественном сознании как наивысшие социальные ценности, главные ориентиры во всех сферах общественной деятельности, а их утверждение, гарантированность и охрана декларируются главными и определяющими целями и задачами развития государства и общества. Решение подобных задач требует осуществления значительных изменений общественной жизни, реализации новых форм общественной самоорганизации, усовершенствования построения и функционирования существующих государственных институтов. Так, одним из важнейших и актуальнейших направлений в оценке взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления между собой, а также с физическими лицами и организациями в административно-правовой сфере является разработка научно обоснованных подходов к пониманию публичной администрации в России, ее системы и структуры. Актуализации данного вопроса способствуют внесенные в 2020 г. изменения в ст. 132 Конституции Российской Федерации¹.

На сегодня категория «публичная администрация» еще не используется в законодательстве Российской Федерации, но прогрессивная теория административного права выделяет данное понятие как новое и значимое, поскольку в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ выделяется единая система публичной власти в России, в состав которой входят как органы исполнительной власти, так и органы местного самоуправления, наделяемые административно-публичными полномочиями. В связи с этим данные органы оправданно рассматриваются целым рядом ученых-административистов под различными углами зрения в качестве субъектов административных правоотношений, функционально объединяемых с такой категорией, как публичная администрация [Бахрах, 2006; Зеленцов, Ястребов, 2019; Стахов, Ландерсон, 2021].

В свою очередь, процессы формирования в России правового государства, дальнейшего социально-экономического развития общественных отношений, внедрение современных стандартов в разных сферах государственного управления постоянно обуславливают необходимость решения проблем обеспечения правопорядка и законности как неотъемлемых атрибутов демократически организованного общества. При этом представления о законности в общетеоретическом аспекте, по нашему мнению, уже давно требует своего расширения, путем переноса акцентов изучения указанного явления в сферу правовой регламентации и проведения дальнейших исследований развития теоретической концепции законности в границах отраслевых наук.

Отсюда, наряду с классическими подходами к исследованию законности в государственно управленческой деятельности, деятельности отдельных органов исполнительной власти или местного самоуправления, абсолютно оправдано применяемых до недавнего времени учеными правоведами [Полонский, 2011; Ярковой, 2017; Высоцкий, 2018; Семенов, 2020], назрела острая необходимость в переосмыслении отдельных теоретических и практических вопросов законности в деятельности публичной администрации.

¹ Конституция РФ с внесенными поправками от 14.03.2020. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа: 04.07.2020).



Законность: основные подходы к определению понятия

Законность – это и фундаментальная юридическая категория, и в то же время комплексное юридико-правовое явление, отображающее юридическую связь права и власти, права и государства. Законность – это атрибут существования и развития демократически организованного общества, столь необходимый для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, деятельности гражданского общества, научно-обоснованного построения и рационального функционирования государства.

Основной закон РФ в ст. 15 утверждает базовый принцип обеспечения правового порядка в государстве и обществе: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. В результате в отечественной науке сформировалась определённая концепция законности, которая состоит в неуклонном соблюдении законов и подзаконных актов всеми субъектами права.

Существует несколько концептуальных подходов для понимания законности в государственном управлении. Первый определяет сущность законности с помощью системы нормативных требований, то есть рассматривает законность как руководящий принцип правового регулирования, один из основополагающих принципов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, службы должностных лиц и поведения граждан [Долгопят, 2015; Колесников, 2020]. В толковых словарях понятие законности обычно также определяется как общепринятый принцип, устоявшееся правило сосуществования, норма поведения, охраняемая законом. При этом указанный принцип базируется на подзаконном характере государственной управленческой деятельности и обязывает каждого субъекта государственного управления действовать в пределах предоставленных ему прав и возложенных на него обязанностей. Такое определение законности отражает ее важнейший признак – требование ко всем участникам общественных отношений строго соблюдать законы государства. Однако, должны отметить, что этимология категории «принцип» – «требование» переносит саму законность из сферы практической деятельности в область идеологии, так как провозглашение любого из принципов еще не означает его реализацию в жизни.

Несколько отличается от указанного второй подход, когда исследователи рассматривают законность как метод государственного управления [Афанасьев, 1993, с. 35], который состоит из организации общественных отношений путем издания и строгого исполнения законов и других подзаконных актов. По нашему мнению, этим определением содержание понятия законности существенно расширяется, так как к нему относят процессы нормотворчества и правореализации. Это приводит к отождествлению законности с другим социально-правовым феноменом – правовым регулированием общественных отношений. При этом законность является хоть и важной, но все же составляющей частью государственно-правового механизма регулирования общественных отношений.

Согласно третьему подходу, законность определяется сквозь призму процесса и конечного результата правомерного поведения. То есть законность представляется режимом деятельности всех государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, что основывается на точном и неуклонном соблюдении действующего законодательства [Гранин, 1973; Кудрявцев, 1998].

Интересно, что по происхождению термин режим (от франц. *regime*, от латин. *regimen*) имеет несколько значений, некоторые из которых не сходятся по своему содержанию, например:

– государственный строй, совокупность способов и средств, методов и способов осуществления власти;



- строго установленный распорядок жизни;
- система общеобязательных правил, требований, норм, принципов для какого-либо вида деятельности;
- определенное состояние, положение, статус;
- совокупность правил, мер норм для достижения поставленной цели¹.

Приведенная многозначность часто истолковывается как междисциплинарность. Однако этот признак термина не является производным от его полисемичности и не исходит из наличия множества разных по смыслу значений одного и того же слова, а является результатом инвариантной части содержания этого понятия, которая привлекает внимание ученых разных отраслей знаний для определения особых качеств исследуемого предмета как режима. Так, чтобы подчеркнуть реальность законности в государственном управлении, акцентируют на том, что законность – это специфический государственно-правовой режим, с помощью которого обеспечивается общеобязательность юридических норм в обществе и государстве.

Необходимо указать на многоаспектное содержание понятия законность. В научной литературе можно выделить более тридцати разноплановых авторских определений указанного понятия. При этом анализ различных точек зрения на определение законности не дает оснований противопоставить одно определение другому, так как все они отображают присутствующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления. Из этого следует, что законность как специфическое явление имеет сложную структуру и проявляется в разных аспектах, в следствие чего разнообразие к подходу понимания законности, является оправданным и верным. Достаточно сложно свести определение законности к какой-либо одной характерной черте или особенности, поэтому каждая из сформулированных дефиниций законности не раскрывает полностью те признаки и особенности этого явления, которые сформулированы в ином определении.

Заслуживают внимания попытки отдельных исследователей сформулировать комплексное определение понятия «законность», которое бы интегрировало все существующие подходы. Тут же следует отметить, что такое задание не может быть выполнено исключительно механическим объединением разноплановых дефиниций.

Вынуждены также признать, что в результате такие определения часто страдают громоздкостью и расплывчатостью, из-за чего затрудняется их применение в научной и практической деятельности.

Режим законности в деятельности субъекта публичной администрации

Разные дефиниции законности отображают реальные, но разные стороны этого сложного явления, поэтому естественным будет подход к определению содержания законности через призму предмета исследуемых общественных отношений.

Это обуславливает выбор специфического подхода в определении законности в деятельности публичной администрации. Отсюда, с одной стороны, постараемся учесть существующие мнения о проявлении законности как принципа и метода, а с другой стороны полагаем, что в аспекте деятельности публичной администрации законность имеет более четкое проявление как специфический правовой режим.

На сегодня в теории административного права нет единого подхода к определению круга субъектов, входящих в состав публичной администрации. При этом наиболее устойчивым является подход, относящий органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, к специализирован-

¹ Большой энциклопедический словарь. 1991. В 2 т. Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. энцикл. Т. 2. с. 253; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. 1992. Толковый словарь русского языка. РАН. Ин-т рус. яз.: Российский фонд культуры. М.: Азъ. с. 696.



ным органам публичной власти, которые входят в единую подсистему публичной власти, называемую публичной администрацией.

В свою очередь, спорным остается вопрос отнесения к системе публичной администрации таких субъектов, как организации и отдельные лица, наделяемые статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичной функции, которые выполняют данную функцию в качестве своей основной деятельности наравне с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими административно-публичные функции. К таким субъектам можно отнести следующие организации: административную комиссию, комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, Центральный банк Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию, органы записи актов гражданского состояния (ЗАГС), организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа, некоторые виды государственных корпораций, государственных компаний и публично-правовых компаний (например: государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», публично-правовые компании «Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства») и иных субъектов, а в некоторых случаях и частных лиц, выполняющих функции публичной администрации.

Для нас, ключевым в данном вопросе, является выполнение указанными субъектами административно-публичных функций, а также наделение их статусом государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций, что безусловно отображается на их роли и задачах в обеспечении законности.

Учитывая существующие теоретические достижения административно правовой науки, определим, что по нашему мнению, законность в деятельности субъекта публичной администрации это правовой режим, при котором субъект публичной администрации обязан одновременно строго соблюдать требования действующего законодательства и обеспечивать безусловное исполнение общих и специальных правовых норм иными участниками административных правоотношений, возникающих при его непосредственном участии.

В свете указанного, режим законности в деятельности публичной администрации должен проявляться в том, чтобы, с одной стороны, все участники административных правовых отношений действовали в четко определенном правовом поле и строго соблюдали действующее законодательство, а с другой – все юридически значимые решения и действия субъектов публичной администрации соответствовали требованиям, методам, способам, процедурам и формам, установленным законом, не выходили за пределы компетенции указанных субъектов и не противоречили общеконституционным принципам, которые формируют основы функционирования правового государства

Заключение

На основании вышеизложенного считаем, что развитие современных научных представлений о феномене публичной администрации в России предопределяет острую необходимость в переосмыслении отдельных теоретических и практических вопросов законности в ее деятельности, изменении устоявшегося научного представления о законности в государственном управлении, а также в проведении дальнейших исследований развития теоретической концепции законности в границах отраслевых наук.

Ключевое значение в данном процессе занимает вопрос об определении актуального понятия и содержания законности. Полагаем, что многоаспектное содержание законности не позволяет ограничиться одним универсальным подходом к определению его понятия. При этом считаем оправданным выбранный подход к определению содержания законности через призму исследования общественных отношений, возникающих в процессе деятельности публичной администрации. Применение указанного подхода позволяет иссле-



довать и охарактеризовать признаки законности в деятельности публичной администрации как специфического правового режима, ввести в научный обиход авторское определение понятия законности в деятельности субъекта публичной администрации, а также закладывает теоретический фундамент для дальнейших научных исследований и решений существующих проблем обеспечения законности в государстве и обществе.

Список литературы

- Бахрах Д.Н. 2006. Поощрение в деятельности публичной администрации. *Журнал российского права*. 7: 68–78.
- Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. 2019. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник СПбГУ. Право*. 10(4): 626–654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>
- Стахов А.И., Ландерсон Н.В. 2021. Публичная администрация в России: понятие, система и структура. *Административное право и процесс*. 10: 4–15. DOI: [10.18572/2071-1166-2021-10-4-15](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-10-4-15)
- Ярковой С.В. 2017. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности. *Российский юридический журнал*. 5: 168–177.
- Высоцкий С.А. 2018. О понятии и содержании законности контрольно-надзорной деятельности ГИБДД МВД России. *Административное и муниципальное право*, 10: 6–15. DOI: [10.7256/2454-0595.2018.10.27785](https://doi.org/10.7256/2454-0595.2018.10.27785)
- Семенов М.И. 2020. Контроль законности деятельности органов местного самоуправления судами общей юрисдикции. *Государственная власть и местное самоуправление*, 11: 18–23. DOI: [10.18572/1813-1247-2020-11-18-23](https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-11-18-23)
- Долгопят А.О. 2015. Понятие и значение принципа законности. *Современная научная мысль*. 1: 193–19
- Колесников Е.В. 2020. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти. *Российская юстиция*, 5: 2–4.
- Афанасьев В.С. 1993. Советское правовое государство и проблемы теории законности. Проблемы формирования социалистического правового государства: труды академии. Москва: Академия МВД СССР, 57 с.
- Гранин А.Ф. 1973. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев. 15 с.
- Кудрявцев В.Н., Тихомиров Ю.А., Колосова Н.М. 1998. Законность: содержание и современное состояние. Законность в Российской Федерации. М., Спарк, 213 с.
- Полонський Д.М. 2011. Вплив порушень законності в діяльності міліції на стан національного правопорядку. *Вісник ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка*. 3: 175–182. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2011_3_23

References

- Bakhrakh D.N. 2006. Pooshchrenye v deyatelnosti publichnoy administratsyy [Encouragement in the activities of public administration. *Journal of Russian Law*, 7: 68–78 (in Russian).
- Zelentsov A.B. Yastrebov O.A. 2019. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*, 10(4): 626–654. (In Russian). <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>
- Stahov A.I., Landerson N.V. 2021. Publichnaya administratsiya v Rossyy: ponyatie, sistema i struktura [Public administration in Russia: concept, system and structure]. *Administrative law and process*, 10: 4–15 p. DOI: [10.18572/2071-1166-2021-10-4-15](https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-10-4-15)
- Yarkovoy S.V. 2017. Zakonnost i tselesoobraznost administrativnoy pravoprimeritelnoy deyatelnosti [Legitimacy and expediency of administrative law enforcement activities]. *Russian legal journal*, 5: 168–177.
- Vysotsky S.A. 2018. About concept and content of legality of control and Supervisory activities of traffic police of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo*. 10: 6–15 (in Russian). DOI: [10.7256/2454-0595.2018.10.27785](https://doi.org/10.7256/2454-0595.2018.10.27785)



- Semenov M.I. 2020. Control of general jurisdiction courts over the legality of operations of local self-government authorities. *State power and local self-government*, 11: 18–23 (in Russian). DOI: [10.18572/1813-1247-2020-11-18-23](https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-11-18-23)
- Dolgopyat A.O. 2015. Ponyatie i znachenie printsipa zakonnosti [The concept and meaning of the principle of legality]. *Modern scientific thought*, 1: 193–197.
- Kolesnikov E.V. 2020. Legality as a principle of organization and activity of state authorities. *Russian justice*, 5: 2–4 (in Russian).
- Aphanasiev V.S. 1993. Soviet legal state and problems of the theory of legality. Problems of the formation of a socialist legal state: Proceedings of the Academy. Moscow, Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 57 p. (in Russian).
- Granin A.F. 1973. Theoretical issues of socialist legality in the activities of internal affairs bodies: abstract of the dissertation of a doctor of legal sciences. Kiev. 15 p. (in Russian).
- Kudryavtsev V.N., Tihomirov U.A., Kolosova N.M. 1998. Zakonnost: sodержanie i sovremennoe sostoyanie [Legality: content and current state]. Legality in the Russian Federation. M., Spark, 213 p.
- Polonsky D.M. 2011. Vplyv porushen zakonnosti v diyalnosti militsyy na stan natsionalnogo pravoporyadku [The impact of violations of the law in the police on the state of national law and order]. *Bulletin of LDUVS named after E.O. Didorenko*, 3: 175–182. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2011_3_23

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Полонский Дмитрий Михайлович, доцент кафедры административного права и процесса, юридический институт, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, г. Белгород, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitry M. Polonsky, Docent of the Department of Administrative Law and Process at the Institute of Law, Belgorod National Research University, Belgorod, Russia