

УДК 342.5

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ
КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕ**

© 2010 г.

А.В. Мартынов

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

docpred@yandex.ru

Поступила в редакцию 30.12.2009

Рассматриваются теоретико-правовые вопросы трактовки законности в советском государственном управлении. Сделан вывод о том, что законность определялась как важнейшее направление контрольной деятельности в Советском государстве.

Ключевые слова: законность, государственное управление, контроль, контрольная деятельность.

Рассматривая законность в ретроспективном плане, следует сказать, что данному вопросу в научной литературе советского периода времени уделялось значительное внимание. Известные советские ученые-теоретики, государственные деятели, административисты значительно продвинулись в исследовании социалистической законности в различных сферах жизнедеятельности. Некоторые научные трактаты и в настоящее время не утратили своей актуальности и служат необходимой основой для проведения научных и практических исследований в данной области.

Мы также не намерены отбрасывать накопленный опыт советской научной школы для того, чтобы проследить, каким образом трансформировался институт законности в современных условиях осуществления контрольной деятельности в сфере публичного управления.

Необходимо сразу сказать, что законность в советском праве рассматривалась с позиции марксизма-ленинизма, которая, несомненно, повлияла на формирование данной категории. Так, в фундаментальной научной работе В.И. Ремнева, посвященной исследованию сущности социалистической законности в государственном управлении, отмечалось, что «законность – составная часть социалистической демократии». Она имеет своей целью укрепление власти рабочего класса и всего советского народа, устранение всех форм эксплуатации человека человеком, установление коммунистических отношений в сфере производства материальных благ и их распределения, всемерное расширение и укрепление прав граждан в соответствии с принципами социализма, коммунистической идеологией, построение коммунистического общества [1, с. 1].

В этом ракурсе социалистическая законность приобретала излишне политизированный харак-

тер. По сути дела, если посредством соблюдения законности не обеспечивается политическая воля господствующего класса, то ни о какой законности и речи быть не может. При этом законность служит политике, зависит от нее и определяется ею. В результате прослеживается явный субъективизм в обеспечении законности и целесообразности законности. Они должны определяться правящей элитой, которая устанавливает законность для защиты и легитимизации своей власти. Иначе говоря, это правовое обоснование принятых политических и иных решений.

В подтверждение данного тезиса можно привести наиболее часто встречающиеся обоснования социалистической законности. К примеру, ноябрьское постановление 1918 г. «О революционной законности», согласно которому провозглашалось, что «за год борьбы рабочий класс России выработал «основы законов» республики, «точное соблюдение которых необходимо для дальнейшего развития и укрепления власти рабочих и крестьян в России» [1, с. 12]. Идеолог советского времени В.И. Ленин писал: «Обойти декретов нельзя: за одно такое предложение отдают под суд» [2]. Наши законы обязательны, указывал он: «Малейшее беззаконие, малейшее нарушение советского порядка есть уже дыра, которую немедленно используют враги трудящихся...» [3]. Проводя в жизнь ленинские принципы законности, Н.В. Крыленко в 1932 году также писал: «Всякое самовольное отклонение от единообразных методов, указанных руководящими органами власти рабочего класса и его партии, будет нарушением революционной законности и одновременно будет нарушением методов социалистического строительства и нарушением воли указаний партии, будет антипартийным поведением» [4].

Теперь мы уже знаем, какими методами в то время обеспечивалась революционная законность и сколько человеческих жизней было положено для обеспечения этой законности. Можно и сейчас утверждать, что «революционные тройки» действовали на основании закона и в целях обеспечения законности, однако никак нельзя оправдать огромные человеческие жертвы, ставшие результатом обеспечения законности, получившие историческую оценку как политические репрессии. Поэтому законность является категорией во многом зависимой от сложившегося политического строя страны, а ее уровень «характеризует степень осуществления... политического режима в государстве» [5].

«Законность по своему содержанию и целям, – как отмечает А.Е. Лунев, – носит классовый характер. Она выражает и защищает интересы экономически и политически господствующих классов. Социалистическая законность, – продолжает он, – выражает волю трудящихся, руководимых рабочим классом, защищает экономические и политические отношения, способствует успешному развитию социалистического общества» [6, с. 77].

В правовом аспекте социалистическая законность рассматривается как сложное в содержательном плане явление. Так, по мнению А.Е. Лунева, С.С. Студеникина и Ц.А. Ямпольской, законность имеет три значения: а) законы, б) принципы деятельности государства, в) процесс законодательства [7, с. 17, 27]. Они назвали закон сердцевиной понятия законности, подчеркнув, что без системы действующих в государстве законов принцип законности теряет свой смысл [7, с. 19, 20].

М.С. Строгович утверждал, что советская социалистическая законность заключается в строгом, неуклонном соблюдении и исполнении советских законов всеми органами государства, всеми учреждениями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами [8]. По мнению Е.А. Лукашевой, социалистическая законность – это элемент строгого и неуклонного проведения законов не только в жизнь, но и в систему правовых норм, отражающих закономерность общественного развития и волю народа. Только единство двух элементов создает подлинную законность в обществе [9].

Более того, как подчеркивает в более поздних работах А.Е. Лунев, управление и законность являются важными условиями демократизма. С его точки зрения, «принцип законности в управлении включает как наличие законов, объективно выражающих волю трудящих-

ся, так и единообразное понимание и применение этих законов всеми органами государства, должностными лицами, общественными организациями и гражданами. В деятельности органов государственного управления этот принцип проявляется многогранно. Так, использование прав органом управления должно соответствовать закону, акты управления издаются в соответствии с требованиями закона, в основе взаимоотношений органов управления с гражданами и общественными организациями лежит закон. Законность пронизывает все стороны управленческой деятельности» [10].

Однако, – как отмечает В.И. Ремнев, – плохое качество управления не всегда связано с нарушением законности. Противоправность действий может быть тогда и постольку, когда и поскольку действия урегулированы правом. Деятельность органов управления, имевшая своим конечным результатом негативные хозяйственные последствия, не связана с нарушениями законодательства, не относится к нарушениям законности [1, с. 55].

Вместе с тем, как подчеркивалось В.А. Юсуповым, «социалистическая законность в процессе применения права обеспечивается не только влиянием правовой нормы и уровнем социалистического правосознания субъектов управления. Важную роль в этом играет влияние органов государственной власти, вышестоящих органов управления, суда, прокуратуры, а также общественных, самодельных организаций, граждан в процессе осуществления ими контрольных или надзорных функций. Все они выступают в качестве социально-юридических регуляторов, обеспечивающих законность действий органов управления» [11]. Как отмечал В.Д. Сорокин, применение административного права имеет самое непосредственное отношение к проблеме укрепления социалистической законности. Так, в определении понятия социалистической законности в ряде случаев отмечают лишь необходимость надлежащего исполнения советских законов. Однако исполнение и применение – это различные способы реализации права, поэтому для состояния законности имеет значение не только исполнение законов, но и их правильное применение [12].

Законность в государственном управлении необходимо разграничивать с государственной дисциплиной.

Так, Г.И. Петров и В.М. Манохин указывали, что понятие законности и государственной дисциплины совпадают, но не вполне. Дело в том, что правила могут быть: обязывающими, то

есть требующими выполнять общественно-полезные действия; запрещающими, то есть требующими воздержаться от опасных и вредных для общества действий, и уполномочивающими, то есть предоставляющими официальную возможность совершить те или иные действия или не совершать их. Понятие законности включает все эти виды правил поведения. Понятие государственной дисциплины охватывает только два их вида – обязывающие и запрещающие, то есть те правила, которые требуют определенного поведения – в одних случаях делать то, что требует государство, в других не делать того, что оно запрещает [13; 14, с. 5].

Напротив, Е.В. Шорина указывала, что государственная дисциплина шире законности. В обоснование этого она указывала, что «выполнение органами управления, должностными лицами предписаний законодательства – это лишь важная часть государственной дисциплины. Опираясь на действующие нормы права, руководители органов управления, другие должностные лица могут в пределах своей компетенции определять внутренний распорядок деятельности учреждений и предприятий, давать текущие оперативные распоряжения и указания, обязательные к исполнению подчиненными органами и лицами, самостоятельно решать ряд вопросов, связанных с принятием управленческих решений, организацией их проведения в жизнь, проверкой фактического исполнения. Эти действия, не всегда прямо предусмотренные правовыми нормами, не могут им противоречить, так как являются их детализацией и конкретизацией. В этом смысле перечень требований государственной дисциплины, адресуемых одними органами управления другим, значительно шире обращаемых к ним требований законодательства» [15; 16; 14, с. 8–9].

В данном случае утверждение Е.В. Шориной основывается на постулатах, предложенных идеологом того времени В.И. Лениным, согласно которым «основой государственной дисциплины, сущность которой состоит прежде всего в точном соблюдении предписаний законодательства, определяющих условия нормального функционирования и взаимодействия всех частей государственного аппарата: задачи, компетенцию, права и обязанности различных его звеньев и работников, порядок их деятельности. Чем выше уровень государственной дисциплины, – подчеркивал он, – тем лучше справляется аппарат управления со своими задачами» [17; 18].

«Ядром государственной дисциплины, – как отмечает А.Е. Лунев, – является законность.

Идеи социалистической государственной дисциплины, ее сущность и назначение на каждом этапе развития Советского государства юридически закрепляются в законах и других правовых актах».

Таким образом, приходит к выводу А.Е. Лунев, «служебная роль социалистической законности состоит в том, чтобы укреплять государственную дисциплину, воспитывать у людей чувство долга перед государством и обществом, а также карать нарушителей законности» [6, с. 77–78].

Тем самым указывалось на первостепенность государственной дисциплины в отношении законности. Думается, в этом случае законность выступает как комплекс юридически гарантированных возможностей свободного выбора решений и действий субъектов общественных отношений, как система закрепленных законом субъективных прав граждан и организаций, обеспечивающих их творческую самостоятельность [19, 20].

Наряду со строжайшей дисциплиной (неукоснительным соблюдением и исполнением обязанностей), – как подчеркивал С.С. Алексеев, – законность включает также следующие требования: а) равенство всех перед законом: никто, ни одно лицо не имеет перед законом никаких преимуществ, привилегий; б) обеспечение полного и реального осуществления субъективных прав: в той мере, в какой люди должны исполнять свои обязанности, им в условиях строжайшей законности предоставлены возможности и для беспрепятственного использования субъективных прав; в) эффективная работа органов прокурорского надзора и правосудия, последовательная борьба со всякого рода нарушениями права: правонарушения должны своевременно вскрываться, пресекаться, неотвратимо влечь за собой юридическую ответственность. Все эти требования социалистической законности, как указывает С.С. Алексеев, сводятся к одному: исключить произвол из общественной жизни, из тех отношений, которые регулируются в правовом порядке [21].

Такое содержательное наполнение законности позволяет, на наш взгляд, придать данной категории определенную масштабность и многофункциональность. По сути дела, ученые говорят о многоуровневом значении законности. Так, законность обеспечивается в целом в государстве, в обществе и общественных процессах, государственном управлении и деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Иначе говоря, законность является основополагающим

элементом правовой системы советского социалистического государства.

Об этом говорит и С.С. Алексеев. Он полагал, что «социалистическая законность представляет собой сложное и многогранное общественное явление. Поэтому оно может быть определено с разных сторон: и как принцип социалистического права, и как требование соблюдения и исполнения правовых норм, и как метод государственного руководства обществом, и как режим общественной жизни. Несмотря на различия, все эти определения не противоречат друг другу, а отражают различные грани социалистической законности» [22, с. 402]. При этом к основным чертам (особенностям) социалистической законности С.С. Алексеев относил: единство законности, всеобщность и непрерываемость законности, реальный характер социалистической законности, связь законности с культурностью, сочетание законности и целесообразности, единство социалистической законности и справедливости [22, с. 404–408].

Другим немаловажным аспектом социалистической законности являлись вопросы ее реализации. В этом смысле имело принципиальное значение, каким образом происходит «действие» законности. Как подчеркивали Т.К. Зарубицкая и И.А. Скляр, «законность не существует сама по себе. Ее должны обеспечивать люди, и прежде всего те, кто состоит на государственной службе» [23].

Следовательно, важным научным течением рассмотрения законности явилось появление института обеспечения законности в государственном управлении.

С точки зрения А.Е. Лунева, «законность в управлении означает прежде всего сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение законов, осуществление государственными органами таких управленческих действий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и в определенной форме» [24].

По мнению В.В. Малькова, обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении может достигаться в процессе повседневной деятельности и находить свое наиболее отчетливое выражение: а) в пресечении малейших беззаконий и нарушений государственной дисциплины; б) в принятии мер по ликвидации причин, их порождающих; в) в восстановлении нарушенных прав и за-

конных интересов граждан и общественных организаций; г) в наказании лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины; д) в создании атмосферы неотвратимости ответственности за нарушение требований законности и дисциплины; е) в воспитании работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы советского закона, государственной дисциплины.

Деятельность по обеспечению законности и дисциплины в государственном управлении осуществлялась по двум основным направлениям: а) обеспечение строгого соблюдения законности каждым звеном аппарата управления и каждым его работником в целях организации их четкой работы и поддержания государственной дисциплины; б) обеспечение охраны и защиты прав и законных интересов советских граждан в повседневной деятельности аппарата управления [25].

В результате осуществления социалистической законности складывается социалистический правопорядок, то есть такой обеспечиваемый государством порядок общественных отношений, закрепленный в нормах права, который угоден общенародному государству.

Законность и правопорядок составляют основу нормальной жизни советского общества, всех граждан СССР. Подавляющее большинство советских граждан сознательно соблюдают правопорядок, не нарушают советских законов. Неукоснительное исполнение законов составляет режим законности и правопорядка, без которых немислимы социалистический образ жизни, социалистическая демократия [26].

Таким образом, можно сделать следующие существенные выводы относительно определения принципа законности в контрольной деятельности Советского государства.

Во-первых, в советский период времени уделялось значительное внимание обеспечению законности в государстве. Данный термин имел явный политико-правовой характер. В законности действующая власть видела реальную возможность проведения в жизнь политических принципов и идей социалистического государства. Устанавливая режим законности, советская власть предполагала, что принимаемые ею нормы и правила должны обеспечить воплощение в жизнь основных идей коммунистического строя. Принимаемые политические решения и общее руководство страной должно было быть подкреплено правовыми нормами, которые необходимо было соблюдать всем гражданам и организациям в государстве. Тем самым, через опосредованное закрепление политической во-

ли, стали формироваться политическое сознание населения и основные принципы деятельности социалистического государства. Право являлось важным элементом закрепления данных принципов. При этом государством декларировалось, что точное и неуклонное соблюдение действующего законодательства всеми органами государства, общественными организациями, должностными лицами и гражданами и есть необходимое условие социалистической демократии, так как в правовых нормах отражается воля рабочего класса. Естественно, несоблюдение действующего законодательства непосредственно соотносилось с нарушением политического строя государства, и такая деятельность становилась противозаконной, что означало неизбежное привлечение к юридической ответственности.

Во-вторых, в определении сущности социалистической законности прослеживается тесная взаимосвязь с государственной дисциплиной и правопорядком. Следует согласиться с вышеизложенной позицией ученых: государственная дисциплина имеет более объемный характер по сравнению с законностью. Как отмечается многими авторами, именно обеспечение государственной дисциплины в деятельности различных государственных и общественных структур является целью государства. Законность же носит прикладной служебный характер и рассматривается как правовой инструмент обеспечения государственной дисциплины. Так, политической партии важно, чтобы ее решения неукоснительно соблюдались, а все государственные органы, общественные организации, должностные лица, граждане следовали установленному политическому курсу. Такое положение дел характеризовалось государственной дисциплиной, подкрепленной средствами обеспечения законности.

Кроме того, результатом соблюдения законности и государственной дисциплины должен быть правопорядок, то есть «состояние фактической упорядоченности общественных отношений, урегулированных правом, выражающее реальное, практическое осуществление законности» [22, с. 401–402]. Это, по существу, реализованная законность, проявляющаяся в системе общественных отношений, урегулированной нормами права. Если законность выражается в строгом соблюдении и неуклонном исполнении правовых норм, то правопорядок представляет собой фактическое состояние упорядоченности общественных отношений, возникшее в результате претворения правовых предписаний в жизнь [22, с. 413–414].

И, наконец, в-третьих, социалистическая законность стала важным направлением государственного управления. Обеспечение законности в советское время называется важнейшей задачей всех государственных и местных органов и их должностных лиц. Для этого они наделялись широкими полномочиями по контролю и надзору, осуществлению юрисдикционной деятельности, созданию самостоятельных структур для обеспечения законности (например, государственные инспекции внутри центральных государственных органов).

Список литературы

1. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979.
2. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 50. М.: Политиздат, 1958. С. 266.
3. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 39. М.: Политиздат, 1958. С. 156.
4. Крыленко Н. О революционной законности. М., 1932. С. 8.
5. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М.: Юрлит, 1960. С. 28.
6. Лунев А.Е. Право и эффективность управления. М.: Юрлит, 1973.
7. Лунев А.Е., Студеникин С.С., Ямпольская Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948.
8. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. С. 11, 24, 39.
9. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Юрлит, 1973. С. 25–27.
10. Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления. М.: Юрлит, 1967. С. 46.
11. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрлит, 1979. С. 21.
12. Сорокин В.Д. Избранные труды / Предисл. Д.Н. Бахрах; В.В. Денисенко. СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 73–74.
13. Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л.: Изд. Ленинградского университета, 1974. С. 77.
14. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юрлит, 1970.
15. Шорина Е.В. Социалистическая законность // Аппарат управления социалистического государства. Ч. 1. М.: Юрлит, 1976. С. 148.
16. Ямпольская Ц.А., Шорина Е.В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М.: Изд. АН СССР, 1965. С. 41–53.
17. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 36. М.: Политиздат, 1958. С. 157.
18. Ангене М., Свобода К. Обеспечение законности в государственном управлении // Аппарат управления социалистического государства. Ч. 2. М.: Юрлит, 1977. С. 83–84.

19. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. М.: Юрлит, 1977. С. 83.
20. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. С. 11.
21. Алексеев С.С. Право и наша жизнь. М.: Юрлит, 1978. С. 93–94.
22. Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрлит, 1985.
23. Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н. Новгород: НА МВД РФ, 1993. С. 6.
24. Советское административное право. Государственное управление и административное право. М.: Юрлит, 1978. С. 52.
25. Советское административное право (Общая и Особенная части). М.: Юрлит, 1973. С. 253.
26. Административное право. Общая и Особенная части: учебник / Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С. 253.

SECURING LAWFULNESS AS A KEY ASPECT OF CONTROLLING ACTIVITY IN THE SOVIET STATE

A.V. Martynov

This article considers theoretical and legal issues of the interpretation of lawfulness within the Soviet state governance. The author arrives at the conclusion that lawfulness was defined as a key aspect of controlling activity in the Soviet state.

Keywords: lawfulness, state governance, control, controlling activity.