ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.047-058

С. М. Зубарев*

Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении

Аннотация. В теории административного права различают общие условия (предпосылки) и специальные юридические способы (контроль, надзор, обжалование) и средства (юридическая ответственность) обеспечения законности. И если последним в научной литературе уделяется много внимания, то исследование общих условий (предпосылок) обеспечения законности применительно к современным реалиям не получило еще широкого распространения. Вместе с тем практика показывает, что обеспечить законность в деятельности аппарата органов публичной власти специальными юридическими способами и средствами в современных условиях не всегда представляется возможным. В статье аргументируется положение о том, что именно общие условия (предпосылки), являясь внешними факторами, оказывают значительное положительное или негативное влияние на состояние законности как в стране в целом, так и в отдельных областях публичного управления, а потому их осмысление особенно важно не только для теории административного права, но и для практической деятельности аппарата публичной власти. Применительно к современной ситуации в статье анализируются такие общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении, как идеологические, политические, правовые, социально-экономические, организационные. Обоснован вывод о комплексном влиянии этих условий (предпосылок) как на общий уровень законности, так и на применение специальных юридических способов и средств обеспечения законности в публичном управлении.

Ключевые слова: законность; публичное управление; условия; предпосылки; обеспечение законности; идеологические предпосылки; политические предпосылки; правовые предпосылки; социально-экономические предпосылки; организационные предпосылки.

Для цитирования: Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9. — С. 47–58. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.047-058.

© Зубарев С. М., 2023

* Зубарев Сергей Михайлович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
smzubarev@msal.ru

General Conditions (Prerequisites) for Ensuring Legality in Public Administration

Sergey M. Zubarev, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
smzubarev@msal.ru

Abstract. The theory of administrative law contains general conditions (prerequisites) and special legal methods (control, supervision, appeal) and means (legal responsibility) to ensure legality. And if much attention is paid to the latter in the scientific literature, then the study of the general conditions (prerequisites) for ensuring legality in relation to modern realities has not yet been widely disseminated. At the same time, as practice shows, in modern conditions, it is not always possible to ensure legality in the activities of the apparatus of public authorities by special legal methods and means. The paper argues that it is the general conditions (prerequisites), being external factors, that have a significant positive or negative impact on the state of legality both in the country as a whole and in certain areas of public administration. Therefore, their understanding is especially important not only for the theory of administrative law, but also for the public power carrying out practical work. In relation to the current situation, the paper analyses such general conditions (prerequisites) for ensuring legality in public administration as ideological, political, legal, socio-economic, organizational conditions. The author substantiates the conclusion concerning complex influence of these conditions (prerequisites) both on the general level of legality, and on the use of special legal methods and means of ensuring legality in public administration.

Keywords: legality; public administration; conditions; prerequisites; ensuring legality; ideological prerequisites; political prerequisites; legal prerequisites; socio-economic prerequisites; organizational prerequisites.

Cite as: Zubarev SM. Obshchie usloviya (predposylki) obespecheniya zakonnosti v publichnom upravlenii [General Conditions (Prerequisites) for Ensuring Legality in Public Administration]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(9):47-58. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.154.9.047-058 (In Russ., abstract in Eng.).

Резкое осложнение международной обстановки, беспрецедентные санкции в отношении России, проведение специальной операции и, как следствие, трудности социально-экономического характера — всё это обуславливает повышенное внимание общества к деятельности аппарата публичного управления. Особое значение в сложившейся ситуации приобретает законность действий органов публичной власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Законность сегодня как никогда является необходимым условием стабильного функционирования российского государства и его правовой системы, призванных обеспечить приоритет прав и свобод граждан, правовое равенство и свободную конкуренцию субъектов предпринимательства, взаимную ответственность государства и личности, неотвратимость наступления негативных юридических последствий в случае

совершения противоправных деяний. Прежде всего законность имеет прямое отношение к институтам публичной власти и их управленческой деятельности, в которой доминируют органы исполнительной власти.

Научные представления о системе обеспечения законности в деятельности органов государственного управления начали формироваться еще в рамках полицейского права. Так, И. Т. Тарасов в книге «Очерк науки полицейского права» один из разделов назвал «Обеспечение правильности и закономерности в полицейской деятельности», а к соответствующим превентивным мерам причислил увещевания, угрозы, поощрение, регламентацию, отчетность, ревизию, контроль и административную юстицию¹. Один из родоначальников отечественного административного права А. И. Елистратов к способам обеспечения законности в государственном управлении относил: государственный

¹ См.: Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 108–122.

контроль и надзор, в том числе прокурорский надзор; административное обжалование: «чтобы добиться отмены незаконного распоряжения, можно приносить жалобы на подлежащее административное учреждение в восходящем порядке его иерархического подчинения, или в так называемом “инстанционном порядке”»; административную юстицию; ответственность должностных лиц (судебная ответственность должностных лиц, которая могла быть «уголовной» или «гражданской» и отличалась от их дисциплинарной ответственности².

В советский период идеи о способах обеспечения законности в государственном управлении получили дальнейшее развитие. Все учебники по административному праву того периода содержали соответствующую главу или раздел. Проблемам обеспечения законности были посвящены многочисленные монографические работы советских ученых. В 1948 г. вышла из печати книга А. Е. Лунева, С. С. Студеникина и Ц. А. Ямпольской «Социалистическая законность в советском государственном управлении». В ней анализировались юридические способы обеспечения законности (прокурорский надзор, государственный контроль и др.) и гарантии законности, заложенные в самом общественном и государственном строе СССР. Впервые в литературе отмечался факт наличия таких гарантий и говорилось об их сущности³. В дальнейшем вопросы гарантий (предпосылок) социалистической законности получили развитие во многих научных трудах⁴.

В постсоветское время в научных источниках и учебной литературе стали домини-

ровать взгляды на обеспечение законности в публичном (государственном) управлении как на систему, обычно включающую в себя общие (политические, экономические, социальные, организационные и др.) условия (предпосылки) и правовые методы, формы, процедуры деятельности государственных органов и общественных структур, применяемые для соблюдения и исполнения законов в сфере реализации исполнительной власти (контроль, надзор, обжалование, юридическая ответственность)⁵. Таким образом, и сегодня в теории административного права различают общие условия (предпосылки) и специальные юридические способы и средства обеспечения законности. И если последним в научной литературе уделяется много внимания, то исследование общих условий (предпосылок) обеспечения законности применительно к современным реалиям не получило еще широкого распространения. Вместе с тем практика показывает, что обеспечить законность в деятельности аппарата органов публичной власти специальными юридическими способами и средствами не всегда представляется возможным. Об этом свидетельствует остающийся высоким уровень коррупции во всех эшелонах публичной власти: в течение 2022 г. в России было выявлено 35 тыс. коррупционных преступлений; ущерб от коррупции оценивается в 56,5 млрд руб.; 105 тыс. человек допустили нарушения, связанные с исполнением антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений; 52 тыс. человек были привлечены к дисциплинарной ответственности, более 500 чиновников уволены в связи с утратой дове-

² Цит. по: Российское полицейское (административное) право : Конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост., авт. вступ. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 569–577.

³ Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М., 1948.

⁴ См., например: Власов В. А. Социалистическая законность. М., 1948 ; Он же. Обеспечение социалистической законности в советском государственном управлении. М., 1958 ; Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М., 1963 ; Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960.

⁵ См., например: Попов Л. Л., Мизгачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : РФ-Пресс, 2019 ; Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

рия⁶. Поэтому следует согласиться с мнением Ю. Н. Мильшина: «Думается, назрела необходимость изменить идеологию по обеспечению законности органами публичной власти во всех сферах жизнедеятельности нашего общества. Приоритет следует отдавать не только борьбе с нарушениями законности, а прежде всего созданию условий для действенной реализации прав и свобод человека и гражданина»⁷.

По нашему мнению, сегодня именно общие условия (предпосылки), являясь внешними факторами, оказывают значительное положительное или негативное влияние на состояние законности как в стране в целом, так и в отдельных областях публичного управления, а потому их осмысление особенно важно не только для теории административного права, но и для практической деятельности аппарата публичной власти.

В административно-правовой доктрине к общим условиям обеспечения законности традиционно относят политические, экономические, организационные, идеологические, правовые предпосылки (гарантии)⁸. Отдельные авторы, практически не меняя указанный перечень предпосылок, устанавливают иную их последовательность. Так, О. В. Аверьянова предлагает следующий порядок перечисления — «экономические, организационные, идеологические, юридические, политические гарантии»⁹, а А. В. Мелехин — «правовые, политические, экономические, организационные»¹⁰. Думается, что выбор очередности здесь имеет больше субъективное значение, не влияющее в конечном счете на содержательный аспект, так как все общие условия тесно взаимосвязаны между собой и вызывают синергетический

эффект, комплексно отражаясь на состоянии законности в публичном управлении.

Применительно к современной ситуации в стране полагаем наиболее целесообразным рассмотреть общие условия (предпосылки) в следующей последовательности: идеологические, политические, правовые, социально-экономические, организационные.

Идеологические предпосылки сегодня выступают одним из важнейших условий стабилизации обстановки в стране, преодоления различных кризисных явлений, в том числе в деле укрепления законности. Для этого необходима не только выработка национальной идеи, которой руководствуется государство и общество в долгосрочной перспективе, но и постоянное повышение уровня политической, общей и правовой культуры. Отсутствие идеологических установок может иметь катастрофические последствия не только для уровня законности, но и для страны в целом. Наглядным примером здесь является Украина, где идеологический «вакуум» привел к повсеместной реабилитации национализма, героизации фашистских пособников и, как следствие, политическому и социально-экономическому коллапсу.

В России действует конституционный запрет (ч. 2 ст. 13 Конституции РФ) на государственную или иную обязательную идеологию, признается идеологическое многообразие (ч. 1 ст. 13). Появление этих норм во многом обусловлено доминированием в советский период марксистско-ленинской идеологии как системы мировоззренческих установлений, которые были обязательны для государства, права и общества. Господство одной идеологии обеспечивалось как правовыми, так и внеправовыми (идеологи-

⁶ Генпрокуратура раскрыла число уволенных за утрату доверия чиновников // URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2023/642e97a79a79473c5e28e449> (дата обращения: 21.06.2023).

⁷ Мильшин Ю. Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. 2022. № 12. С. 57–59.

⁸ См., например: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересм. М. : Норма: Инфра-М, 2018. С. 376 ; Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учебник. М. : Директ-Медиа, 2013. С. 524.

⁹ Аверьянова О. В. Понятие законности и система средств обеспечения законности в государственном управлении // Ленинградский юридический журнал. 2019. № 2. С. 114.

¹⁰ Мелехин А. В. Указ. соч.

ческими, принудительно-мировоззренческими) методами, сопровождаясь преследованиями и расправами с инакомыслящими. Этот негативный опыт привел к тому, что с начала 1990-х гг. «делалось всё для того, чтобы опорочить систему духовно-нравственных ценностей, вокруг которых преимущественно и строилось правовое воспитание населения»¹¹. В результате произошла целенаправленная деидеологизация всех слоев общества и сфер его жизнедеятельности, что особенно в 1990 — начале 2000-х гг. отрицательно сказалось на состоянии законности в нашей стране.

В последнее десятилетие в России наблюдаются идеологические искания, что наглядно прослеживается, в частности, в принятии ряда конституционных поправок 2020 г. Так, появились конституционные установления о защите исторической правды, об уважении к старшим и о вере в Бога. Некоторые из них неоднозначно восприняты не только отдельными гражданами¹², но и научным сообществом¹³. Вместе с тем следует приветствовать принятие ценностно-ориентированных норм о том, что «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается» (ч. 3 ст. 67.1 Конституции РФ); «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, граж-

данственности и уважения к старшим» (ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ). В статью 72 Конституции, посвященную предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, в 2020 г. включен пункт «ж.1»: «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях».

Конституционное закрепление этих и иных общепризнанных ценностей представляет собой важный шаг в развитии государственной идеологии России, которая базируется на конституционных нормах, в частности о признании человека, его прав и свобод высшей ценностью; о верховенстве Конституции и федеральных законов; о разнообразии форм собственности; о свободе экономической деятельности и предпринимательства и т.д. Очень важно, чтобы эти ценности на деле стали ориентирами для деятельности каждого органа публичной власти, должностного лица и государственного служащего.

В условиях современного кризиса утверждение единой идеологии должно способствовать стабилизации ситуации в государстве и обществе. О. Е. Кутафин отмечал, что «общество и государство не могут существовать без идеологии. Чтобы развиваться, они должны иметь концепцию развития, которая и является выбором определенных идеологических установок»¹⁴. Для того чтобы избежать повторения ошибок советского периода, следует согласиться с мнением, что «государственная идеология

¹¹ Акимова Н. В. Государственная идеология как неотъемлемый элемент современной правовой политики, осуществляемой в отношении криминальной сферы российского общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 9. С. 11–15.

¹² См.: решение Черемушкинского районного суда города Москвы от 07.09.2020 по делу № 2а-325/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ См., например: Астафичев П. А. Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 12–18; Ескина Л. Б. Поправки к Конституции РФ: обновление содержания или возврат к советской модели // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 11–15; Кондрашев А. А. Конституционные поправки — 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустранимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 18–29.

¹⁴ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 378.

обязательна для власти, а в обществе должно быть сохранено идеологическое многообразие. По мере развития общества будут уточняться и представления о содержании объединяющих условий. Идеология должна улавливать эти изменения, обеспечивать их жизнеспособность в обозримом временном пространстве»¹⁵. Подобный подход, безусловно, будет способствовать укреплению законности в публичном управлении.

Идеология оказывает существенное влияние на политику, в науке справедливо подчеркивается, что «идеология есть детерминанта политики»¹⁶, выступает «ее предпосылкой и условием возникновения и существования»¹⁷. В основе государственной политики всегда лежит идеологический фундамент, представляющий собой определенную систему ценностей, признаваемых большей частью общества, предопределяющую формирование и развитие политической и правовой систем государства.

Для обеспечения законности в современных условиях крайне важна политическая стабильность в обществе и государстве. Несмотря на развязанную в отношении России широкомасштабную гибридную войну, одной из целей которой является ликвидация ее государственного суверенитета, следует отметить устойчивость российской политической системы. Об этом свидетельствуют данные различных социологических исследований. Так, общероссийский опрос, проведенный иностранным агентом АНО «Левада-центр» в июне 2023 г., подтвердил низкий уровень возможных протестов населения с политическими требованиями. Их считают возможными 17 % опрошенных (в марте 2023 г. —

16 %), готовность участвовать в такого рода протестах составила 10 % (в марте 2023 г. — 12 %)¹⁸. Это подтверждает устойчивость и авторитет государственной власти, действенность механизмов взаимодействия государства и гражданского общества. Политические предпосылки обеспечения законности основываются на сильной легитимной публичной власти, функционирующей на основе принципов разделения властей, политического многообразия и многопартийности. В процессе формирования единой системы публичной власти немаловажное значение имеет как четкое разграничение полномочий и предметов ведения между всеми ее уровнями, так и создание эффективных механизмов взаимодействия федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не только между собой, но и с институтами гражданского общества.

Важнейшим политическим условием законности является демократия, которая в кризисных условиях способна сохранить баланс между публичными и частными интересами, между правами человека и защитой суверенитета государства. Сегодня особенно важно широкое участие граждан в осуществлении публичного управления, включая процессы правотворчества, формирования органов публичной власти, отправления правосудия. Значительное влияние на состояние законности оказывают институты гражданского общества, их участие в общественном контроле за деятельностью органов власти и должностных лиц.

Идеологические и политические установки находят свое закрепление в праве. Главен-

¹⁵ Реформирование России: реальность и перспективы. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2001 году : в 2 т. / под ред. Г. В. Осипова, В. К. Левашова, В. В. Локосова. М. : РИЦ ИСПМ РАН, 2003. Т. 2. С. 266.

¹⁶ *Вольтер О. В.* Идеология и политика: определение стратегических перспектив развития современного общества // Вестник Омского университета. 2013. № 3. С. 193–198.

¹⁷ *Коядин А. М.* Функции как структурные элементы политической идеологии и ее уровни // Мир политики и социологии. 2016. № 9. С. 185.

¹⁸ Протестные настроения: июнь 2023 года // URL: <https://www.levada.ru/2023/07/13/protestnye-nastroeniya-iyun-2023-goda/> (дата обращения: 07.07.2023) (материал (информация) произведен и распространен иностранным агентом АНО «Левада-центр» либо касается деятельности иностранного агента АНО «Левада-центр»).

ствующее место среди *правовых предпосылок* законности в публичном управлении занимают конституционные положения, которые устанавливают права граждан и корреспондирующие им обязанности государства в политической, социально-экономической и иных сферах. Конституция РФ, закрепляя приоритет прав человека и принцип разделения властей, содержит различные правовые механизмы обеспечения законности, которые получают дальнейшее развитие в законах и иных нормативных правовых актах. Соответственно, для обеспечения законности прежде всего нужна качественная правовая база, соответствующая уровню социально-экономического развития общества, так как несовершенство законодательства приводит к неэффективности реализации правовых норм.

Не секрет, что за последние годы в России количество новых законов увеличилось. По словам спикера Государственной Думы В. В. Володина, «за 2022 г. Государственная Дума приняла 653 закона. Это самое большое количество за всю историю работы нашего парламента»¹⁹. Данное обстоятельство нельзя оценить однозначно. С одной стороны, можно приветствовать активность законодателей, их оперативное реагирование на новые вызовы, с которыми столкнулась страна после 24 февраля 2022 г. С другой стороны, принятие такого количества законов, безусловно, влечет рост подзаконной базы, необходимой для их реализации, значительно усложняя не только нормотворчество исполнительных органов публичной власти, но и их правоприменительную деятельность.

Качество правоприменения тесно связано с такими правовыми предпосылками обеспечения законности, как правовое сознание и правовая культура прежде всего самих правоприменителей. От уровня правосознания и правовой культуры государственных и муниципальных служащих напрямую зависит правомерность

их поведения, соблюдение и исполнение ими законодательства при реализации профессиональных функций и полномочий, а также способность эффективно предупреждать, выявлять и пресекать негативные деяния граждан и организаций, нарушающие законность. Таким образом, именно правовые условия делают законность реальной, обеспечивая на практике верховенство закона, соблюдение прав, свобод, законных интересов граждан и организаций.

Велико значение для обеспечения законности *социально-экономических предпосылок*, с которыми связаны достигнутый страной уровень жизни и благосостояния населения, степень удовлетворения материальных, социальных и духовных потребностей граждан, стабильность национальной валюты и денежной системы, показатели уровня имущественного неравенства, наличие высокоэффективных рабочих мест и др. Старшему поколению россиян памятна экономическая катастрофа 1990 — начала 2000-х гг., которая привела к разгулу преступности, массовым нарушениям законности.

По данным современных исследований, приблизительно 50 % вариации уровня преступности объясняется социально-экономическими факторами²⁰. В качестве наиболее значимых из них называются:

— поляризация населения России по уровню доходов: «в 2021 г. 20 % населения располагали лишь около 10,8 тыс. руб. в месяц, в то время как 20 % наиболее обеспеченных россиян получали в среднем по 93,5 тыс. руб. Таким образом, разница в доходах между наименее и наиболее состоятельными гражданами составила 8,6 раза, незначительно увеличившись по сравнению с коронакризисным 2020 годом, когда это соотношение равнялось 8,5 раза»²¹. По данным Росстата, численность населения с доходами ниже границы бедности в 2022 г. составила 15,3 млн человек, или 10,5 % жите-

¹⁹ В 2021 г. депутаты успели рассмотреть 506 законопроектов // URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/12/2022/63a47b9a9a794707d6da3064> (дата обращения: 08.07.2023).

²⁰ См.: Зубова Ю. А. Социально-экономические детерминанты современной российской преступности // Финансы и управление. 2021. № 2. С. 63–74.

²¹ См.: Аналитики назвали регионы с наибольшим неравенством доходов населения // URL: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2022/nerav-dokhodov/> (дата обращения: 20.06.2023).

лей страны, реальные денежные доходы снизились по сравнению с 2021 г. на 1,4 %, а реальные располагаемые денежные доходы — на 1,0 %²². Имущественное неравенство выступает главным мотиватором нарушений законности, совершения правонарушений для граждан, стоящих у черты бедности;

— «теневая экономика». Приватизация 1990-х гг. привела к появлению олигархата и его сращиванию с властью, распространению коррупции, сокрытию доходов и выводу капиталов за рубеж;

— отсутствие «устойчивости и предсказуемости экономического развития: преступность тем выше, чем выше частота и уровень колебаний экономических показателей, то есть чем в меньшей степени состояние экономики и доходов конкретного субъекта предсказуемы и тревожны для самого субъекта»²³.

Очевидно, что кризисные явления в экономической сфере влекут за собой обнищание населения, дальнейшее расслоение общества и, как следствие, возникновение целого ряда социальных проблем, что отрицательно влияет на законность.

Социальные предпосылки предусматривают повышение социальной защищенности граждан, создание благоприятных условий для их социальной мобильности, поддержки социально значимой трудовой занятости, достойного социального и пенсионного обеспечения и т.д. Этому способствуют конституционные поправки, гарантирующие в ст. 75 и 75.1 такие основные направления социальной политики государства: «...создание условий для устойчивого экономического роста страны, повышения благосостояния граждан, для взаимного

доверия государства и общества», принципы системы пенсионного обеспечения граждан: «...всеобщность, справедливость, солидарность поколений, индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом», обязанности государства в социальной сфере, а также ряд социальных гарантий: «...обязательное социальное страхование, адресная социальная поддержка граждан и индексация социальных пособий и иных социальных выплат». Однако реализация указанных положений на практике значительно осложнена вследствие резкого обострения международной обстановки, введения беспрецедентных санкций в отношении нашей страны со стороны недружественных государств, проведения специальной военной операции.

При этом необходимо учитывать и особенности современного российского общества. Социологические исследования показывают, что в России в начале 2000-х гг. исключительно высоко мотивирующее значение имел следующий набор ценностей: «стабильность — сохранение — безопасность (в противоположность развитию и самореализации); богатство — власть — потребление (в противоположность творчеству и индивидуальной ответственности); индивидуализм — самореализация (в противоположность традиционализму, коллективизму, доверию, институционализму и общинности)»²⁴. В последние годы, особенно с началом специальной военной операции, по данным Центра социальных и социально-политических исследований ИСПИ ФНИСЦ РАН, происходит постепенное изменение ценностных ориентиров, в том числе которые могли бы лечь в основу политики возрождения России, к таковым ре-

²² Росстат представляет информацию о границе бедности в IV квартале 2022 года // URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/200416> (дата обращения: 21.06.2023).

²³ См.: Назаров С. А. Социально-экономические причины, условия и факторы детерминации преступности в экономической сфере в современной России // Российский экономический вестник. 2020. Т. 3. № 2. С. 267–277.

²⁴ В частности, из 26 стран, граждане которых участвовали в 2006–2007 гг. в исследованиях ценностей по методике Ш. Шварца, Россия занимала третье место, поскольку россияне ставят власть и богатство в шкале ценностей крайне высоко. См.: Магун В. С., Руднев М. Г. Изучение базовых ценностей россиян на основе Европейского социального исследования // URL: <https://www.hse.ru/data/326/183/1240/present.pdf> (дата обращения: 17.06.2023).

спонденты всё чаще стали относить справедливость, патриотизм, государственность, а понятие «патриотизм» больше связывать с любовью к Родине (73 % в мае 2022 г. и 63 % в мае 2004 г.), чем с любовью к своей семье, родным, близким (44 % в мае 2022 г. и 50 % в мае 2004 г.)²⁵. Вместе с тем следует признать, что в молодежной среде большинство сегодня ставит личные интересы выше, чем интересы страны и общества (67 % и 33 % соответственно)²⁶. Такая позиция, безусловно, является тревожной и при обострении современной обстановки может негативно повлиять на уровень законности и правопорядка в стране.

К организационным предпосылкам следует отнести оптимальность системы и структуры органов публичной власти, численности их персонала, эффективность деятельности организационных структур государственного аппарата, квалификацию государственных и муниципальных служащих и т.д.

В кризисных ситуациях обеспечение стабильности в стране в целом и законности в публичном управлении в частности во многом зависит от способности государственного аппарата оперативно принимать взвешенные, адекватные меняющейся обстановке управленческие решения. Это обуславливает необходимость трансформации функционала и организационной структуры органов исполнительной власти. Так, в ходе проведения специальной военной операции в целях усиления координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов Указом Президента РФ от 21.10.2022

№ 763²⁷ создан Координационный совет при Правительстве РФ. На Совет возложена организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении вопросов, связанных с обеспечением в ходе проведения специальной военной операции потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов (в том числе в части, касающейся поставок и ремонта вооружения, военной и специальной техники, материальных средств, медико-санитарного обслуживания, проведения ремонтно-восстановительных, строительномонтажных и иных работ, обеспечения логистики). Так, на заседании Совета 19 мая 2023 г. отмечалась главенствующая роль этого органа в организации материально-технического обеспечения Вооруженных Сил, строительства оборонительных сооружений на территориях приграничных с Украиной районов и новых субъектов Российской Федерации, а также медицинского обеспечения солдат и офицеров²⁸.

Организационные предпосылки обеспечения законности проявляются в проведении кадровой политики и комплектовании государственного аппарата высококвалифицированными государственными служащими, в том числе обладающими правовой подготовкой. В этом смысле интерес представляет создание кадрового агентства на базе АНО «Россия — страна возможностей», которое сосредоточится на поиске персонала для органов исполнительной власти, государственных корпораций и компаний. В базе агентства уже насчитывается более 100 вакансий в федеральных и региональных органах власти и госкорпорациях. Ожидается, что в течение 2023 г. их число превысит 1 тыс.

²⁵ Как живешь, Россия? Экспресс-информация. 52-й этап социологического мониторинга, май 2022 года : [бюллетень] / В. К. Левашов, Н. М. Великая, И. С. Шушпанова [и др.] ; отв. ред. В. К. Левашов ; ФНИСЦ РАН. М. : ФНИСЦ РАН, 2022. URL: https://www.fnisc.ru/index.php?page_id=1198&id=11065 (дата обращения: 11.07.2023).

²⁶ См.: Ценностные ориентации современной молодежи. Аналитический обзор результатов международных и российских исследований (версия 1.2 от 30.09.2021) // URL: <https://www.zircon.ru/upload/iblock/aab/tsennostnye-orientatsii-sovremennoy-molodezhi-analiticheskiy-obzor.pdf> (дата обращения: 11.07.2023).

²⁷ СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7385.

²⁸ URL: <http://government.ru/news/48519/> (дата обращения: 11.07.2023).

В базу соискателей автоматически войдут участники проектов АНО «Россия — страна возможностей», но претендовать на вакансии смогут все желающие. Для этого достаточно зарегистрироваться на официальном сайте платформы «Россия — страна возможностей»²⁹.

Таким образом, в современных условиях общие условия (предпосылки) обеспечения законности приобретают особое значение, форми-

руя идеологические, политические, правовые, социально-экономические, организационные основы для применения специальных (юридических) способов и средств (контроль, надзор, обжалование, ответственность). Поэтому вопросы совершенствования и развития способов и средств обеспечения законности в публичном управлении должны рассматриваться и решаться в комплексе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Аверьянова О. В.* Понятие законности и система средств обеспечения законности в государственном управлении // Ленинградский юридический журнал. — 2019. — № 2. — С. 112–119.
2. *Акимова Н. В.* Государственная идеология как неотъемлемый элемент современной правовой политики, осуществляемой в отношении криминальной сферы российского общества // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 9. — С. 11–15.
3. *Астафичев П. А.* Конституционный запрет на государственную или обязательную идеологию: к вопросу о доктринальном осмыслении и обосновании // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 8. — С. 12–18.
4. *Братановский С. Н.* Административное право. Общая часть : учебник. — М. : Директ-Медиа, 2013. — 921 с.
5. *Власов В. А.* Обеспечение социалистической законности в советском государственном управлении. — М., 1958. — 180 с.
6. *Власов В. А.* Социалистическая законность. — М., 1948. — 120 с.
7. *Вольтер О. В.* Идеология и политика: определение стратегических перспектив развития современного общества // Вестник Омского университета. — 2013. — № 3. — С. 193–198.
8. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. — 2-е изд. — М., 1917. — 305 с.
9. *Ескина Л. Б.* Поправки к Конституции РФ: обновление содержания или возврат к советской модели // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 2. — С. 11–15.
10. *Зубова Ю. А.* Социально-экономические детерминанты современной российской преступности // Финансы и управление. — 2021. — № 2. — С. 63–74.
11. Как живешь, Россия? Экспресс-информация. 52-й этап социологического мониторинга, май 2022 года : [бюллетень] / В. К. Левашов, Н. М. Великая, И. С. Шушпанова [и др.] ; отв. ред. В. К. Левашов ; ФНИСЦ РАН. — М. : ФНИСЦ РАН, 2022. — 91 с.
12. *Колядин А. М.* Функции как структурные элементы политической идеологии и ее уровни // Мир политики и социологии. — 2016. — № 9. — С. 183–189.
13. *Кондрашев А. А.* Конституционные поправки — 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустрашимые конфликты между «вечными главами» и главами 3–8 Конституции России // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 3. — С. 18–29.
14. *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. — М., 2008. — 544 с.
15. *Лунев А. Е.* Обеспечение законности в советском государственном управлении. — М., 1963. — 157 с.
16. *Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А.* Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. — М., 1948. — 136 с.

²⁹ URL: <https://rsv.ru/> (дата обращения: 11.07.2023).

17. Магун В. С., Руднев М. Г. Изучение базовых ценностей россиян на основе Европейского социального исследования // URL: <https://www.hse.ru/data/326/183/1240/present.pdf> (дата обращения: 17.05.2023).
18. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «Консультант-Плюс», 2009.
19. Мильшин Ю. Н. Условия обеспечения законности в деятельности органов публичной власти // Административное право и процесс. — 2022. — № 12. — С. 57–59.
20. Назаров С. А. Социально-экономические причины, условия и факторы детерминации преступности в экономической сфере в современной России // Российский экономический вестник. — 2020. — Т. 3. — № 2. — С. 267–277.
21. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : РГ-Пресс, 2019. — 398 с.
22. Реформирование России: реальность и перспективы. Социальная и социально-политическая ситуация в России в 2001 году : в 2 т. / под ред. Г. В. Осипова, В. К. Левашова, В. В. Локосова. Т. 2. — М. : РИЦ ИСПМ РАН, 2003. — 702 с.
23. Российское полицейское (административное) право : Конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост., авт. вступ. ст. Ю. Н. Старилов. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999.
24. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. — 5-е изд., пересм. — М. : Норма: Инфра-М, 2018. — 576 с.
25. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. — М., 1960. — 199 с.
26. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. — М., 1897. — 714 с.
27. Ценностные ориентации современной молодежи. Аналитический обзор результатов международных и российских исследований (версия 1.2 от 30.09.2021) // URL: <https://www.zircon.ru/upload/iblock/aab/tsennostnye-orientatsii-sovremennoy-molodezhi-analiticheskiy-obzor.pdf> (дата обращения: 11.07.2023).

Материал поступил в редакцию 19 июля 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Averyanova O. V. Ponyatie zakonnosti i sistema sredstv obespecheniya zakonnosti v gosudarstvennom upravlenii // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2019. — № 2. — S. 112–119.
2. Akimova N. V. Gosudarstvennaya ideologiya kak neotemlemyy element sovremennoy pravovoy politiki, osushchestvlyаемой в отнoшении криминальной сферы российского общества // Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie. — 2018. — № 9. — S. 11–15.
3. Astafichev P. A. Konstitutsionnyy zapret na gosudarstvennyuyu ili obyazatelnyuyu ideologiyu: k voprosu o doktrinalnom osmyslenii i obosnovanii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 8. — S. 12–18.
4. Bratanovskiy S. N. Administrativnoe pravo. Obshchaya chast: uchebnik. — М.: Direkt-Media, 2013. — 921 s.
5. Vlasov V. A. Obespechenie sotsialisticheskoy zakonnosti v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. — М., 1958. — 180 s.
6. Vlasov V. A. Sotsialisticheskaya zakonnost. — М., 1948. — 120 s.
7. Volter O. V. Ideologiya i politika: opredelenie strategicheskikh perspektiv razvitiya sovremennogo obshchestva // Vestnik Omskogo universiteta. — 2013. — № 3. — S. 193–198.
8. Elistratov A. I. Osnovnye nachala administrativnogo prava. — 2-е изд. — М., 1917. — 305 s.
9. Eskina L. B. Popravki k Konstitutsii RF: obnovlenie sodержaniya ili vozvrat k sovetskoй модели // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2022. — № 2. — S. 11–15.
10. Zubova Yu. A. Sotsialno-ekonomicheskie determinanty sovremennoy rossiyskoй преступности // Finansy i upravlenie. — 2021. — № 2. — S. 63–74.

11. Kak zhivesh, Rossiya? Ekspres-informatsiya. 52-y etap sotsiologicheskogo monitoringa, may 2022 goda: [byulleten] / V. K. Levashov, N. M. Velikaya, I. S. Shushpanova [i dr.]; otv. red. V. K. Levashov; FNISTS RAN. — M.: FNISTS RAN, 2022. — 91 s.
12. Kolyadin A. M. Funktsii kak strukturnye elementy politicheskoy ideologii i ee urovni // Mir politiki i sotsiologii. — 2016. — № 9. — S. 183–189.
13. Kondrashev A. A. Konstitutsionnye popravki — 2020: o kolliziyakh i defektakh, porozhdayushchikh neustranimye konflikty mezhdru «vechnymi glavami» i glavami 3–8 Konstitutsii Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo. — 2021. — № 3. — S. 18–29.
14. Kutafin O. E. Rossiyskiy konstitutsionalizm. — M., 2008. — 544 s.
15. Lunev A. E. Obespechenie zakonnosti v sovetskom gosudarstvennom upravlenii. — M., 1963. — 157 s.
16. Lunev A. E., Studenikin S. S., Yampolskaya Ts. A. Sotsialisticheskaya zakonnost v sovetskom gosudarstvennom upravlenii / pod obshch. red. S. S. Studenikina. — M., 1948. — 136 s.
17. Magun V. S., Rudnev M. G. Izuchenie bazovykh tsennostey rossiyan na osnove Evropeyskogo sotsialnogo issledovaniya // URL: <https://www.hse.ru/data/326/183/1240/present.pdf> (data obrashcheniya: 17.05.2023).
18. Melekhin A. V. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: kurs lektsiy // SPS «KonsultantPlyus», 2009.
19. Milshin Yu. N. Usloviya obespecheniya zakonnosti v deyatelnosti organov publichnoy vlasti // Administrativnoe pravo i protsess. — 2022. — № 12. — S. 57–59.
20. Nazarov S. A. Sotsialno-ekonomicheskie prichiny, usloviya i faktory determinatsii prestupnosti v ekonomicheskoy sfere v sovremennoy Rossii // Rossiyskiy ekonomicheskii vestnik. — 2020. — T. 3. — № 2. — S. 267–277.
21. Popov L. L., Migachev Yu. I. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik / otv. red. L. L. Popov. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: RG-Press, 2019. — 398 s.
22. Reformirovanie Rossii: realnost i perspektivy. Sotsialnaya i sotsialno-politicheskaya situatsiya v Rossii v 2001 godu: v 2 t. / pod red. G. V. Osipova, V. K. Levashova, V. V. Lokosova. T. 2. — M.: RITs ISPM RAN, 2003. — 702 s.
23. Rossiyskoe politseyskoe (administrativnoe) pravo: Konets XIX — nachalo XX veka: khrestomatiya / sost., avt. vstup. st. Yu. N. Starilov. — Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 1999.
24. Rossinskiy B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoe pravo: uchebnik. — 5-e izd., peresm. — M.: Norma: Infra-M, 2018. — 576 s.
25. Samoshchenko I. S. Okhrana rezhima zakonnosti Sovetskim gosudarstvo. — M., 1960. — 199 s.
26. Tarasov I. T. Ocherk nauki politseyskogo prava. — M., 1897. — 714 s.
27. Tsennostnye orientatsii sovremennoy molodezhi. Analiticheskiy obzor rezultatov mezhdunarodnykh i rossiyskikh issledovaniy (versiya 1.2 ot 30.09.2021) // URL: <https://www.zircon.ru/upload/iblock/aab/tsennostnye-orientatsii-sovremennoy-molodezhi-analiticheskiy-obzor.pdf> (data obrashcheniya: 11.07.2023).