

УДК 342.2

М.Б. Татенов

Заведующий кафедрой публичного и частного права историко-юридического факультета  
Ошского государственного университета, к.ю.н., и.о. доцента, Кыргызстан, г. Ош  
E-mail Tatenov@rambler.ru

### **Законность, правопорядок и дисциплина в свете государственного коллегияльного управления**

**Аннотация.** В данной статье рассматривается взаимозависимость законности, правопорядка, дисциплины и государственного коллегияльного управления.

**Ключевые слова:** законность, правопорядок, дисциплина, государственное коллегияльное управление, Жогорку Кенес, закон.

Законность – это строгое исполнение законов всеми субъектами права. Для того, чтобы была законность, мы полагаем, что в государстве необходимо осуществление логической связи между компетенцией парламента и юридической силой его актов в виде формулы: сильный орган – сильный акт. Под актом можно подразумевать нормативный правовой акт, правоприменительный акт, акт толкования права и т.д. Здесь мы поведем речь о нормативном правовом акте. Значит, сильный орган издает сильный нормативный правовой акт. Соответственно, чтобы была соответствующая юридическая сила законов для их реализации, необходимо, чтобы Жогорку Кенеш – законодательный, коллегияльный и представительный орган обладал самыми большими полномочиями в стране. Отсюда следует, что если парламент по сравнению с другими государственными органами обладает самыми большими полномочиями, то самой большой юридической силой будут обладать нормативные правовые акты парламента – законы. Это способствует реализации таких принципов законности, как верховенство Конституции и закона, т.е. соответствия Конституции и законам всех нормативных правовых актов и актов применения права других государственных органов и единства законности, т.е. единообразному пониманию и применению законов на всей территории госу-

дарства. Первый принцип можно дополнить тем, что законам должны соответствовать не только иные правовые акты как документы, но и деяния всех граждан и в первую очередь государственных служащих. Политическое доминирование парламента и соответственно высшая юридическая сила законов являются одним из основных критериев парламентарской формы правления.

Преобладающие полномочия парламента нужны для того, чтобы контролировать исполнительную и судебную власть и в случае нарушения этими ветвями власти законов привлекать должностных лиц этих ветвей власти непосредственно или через определенные органы к ответственности и прежде всего к освобождению от должности. Если определенный орган будет обладать большими полномочиями, чем парламент, то акты этого органа будут сильнее актов парламента и данный орган будет стараться не быть подконтрольным законодательному органу и даже контролировать высший коллегияльный представительный орган.

Всякий государственный коллегияльный орган состоит из равноправных в служебных полномочиях служащих, которые принимают решения путем согласования и голосования. Эти органы, действующие на принципе равенства перед законом и судом, могут контролировать все иные государственные органы и насаждать дан-

ный принцип законности во всех сферах жизни общества.

Коллегиальное представительное управление содействует и реализации такого принципа законности как обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Коллегиальные представительные органы как первичные органы, формируемые населением больше чем иные органы ответственны, и обязаны защищать и обеспечивать права и свободы граждан. Данная обязанность усиливается в случае преобладания в полномочиях по сравнению с исполнительными и судебными органами.

Связь законности с целесообразностью как принцип законности предполагает запрет обхода закона под предлогом целесообразности. Для того, чтобы законы были целесообразны они должны отвечать современным требованиям всего общества, быть качественными, принятыми с учетом всех средств, правил и приемов юридической техники, должны быть справедливыми и рациональными. На качество принятия и строгость исполнения законов влияет, как уже было сказано, парламентская форма правления.

Вне сомнения законность связана с культурой. Состояние законности является элементом духовной культуры и по ее состоянию можно судить о духовной культуре в конкретной стране. Если в обществе дефицит культуры, духовности, то научное руководство им заменяется импровизацией, административным режимом, волевыми решениями. При господстве волюнтаризма игнорируются нормы права и морали, исторические традиции и обычаи. В конечном счете это приносит невосполнимый вред государству и личности [3, с.519]. Поэтому, чтобы укреплять законность, необходимо развивать культуру. Коллегиальное представительное управление влияет на развитие материальной и духовной культуры. Советы как представительные органы содействуют развитию или поддержанию таких элементов духовной культуры, как мораль, право, религия, мировоззрение, идеология, искусство, наука и т.д. В свою очередь поддержка развитию науки способствует развитию материальной культуры: культуры труда и материального производства; культуры быта; культуры топоса, то есть места жительства (жилища, дома, деревни, города) и другим элементам этой культуры. Поддержка коллегами представительными органами таких элементов духовной культуры, как

мораль, право, религия, мировоззрение и идеология, оказывает благоприятное воздействие на состояние законности.

И еще одним принципом законности можно считать требование эффективной борьбы с правонарушениями или неотвратимость наказаний за совершенные правонарушения. Борьба с правонарушениями включает в себя как профилактические мероприятия, пресечение правонарушений, так и привлечение виновных лиц к юридической ответственности и восстановление нарушенных прав. Без юридической ответственности любого гражданина независимо от занимаемой должности невозможна надлежащая законность. В наведении законности особо необходимо обратить внимание на соблюдении законов государственными и муниципальными служащими. Своим поведением они оказывают педагогическое воздействие на поведение остальных граждан. От их правомерного поведения зависит и общее состояние законности в обществе. По этому поводу Маркс в свое время писал, что «даже у англичан, у нации, наиболее почитающей закон, первым условием соблюдения законности со стороны народа является то, что другие органы держатся в рамках закона» [2, т. 22, с. 84].

Парламентаризм венец государственного коллегиального управления. Государственное коллегиальное управление же представляет собой преимущество во власти государственных коллегиальных органов по сравнению с государственными единоначальными органами в государственном управлении. Коллегиальное представительное управление представляет собой самоуправление народа. Законность здесь может быть самой строгой, потому что, как может сам народ принять угодный ему закон и нарушить его. Государственными коллегами органами в Кыргызстане являются Жогорку Кенеш, местные кенешы, областные суды и Верховный суд, коллегии присяжных заседателей, избирательные комиссии. Государственными единоначальными органами являются Президент Кыргызской Республики, все исполнительные органы, городские и районные суды, органы прокуратуры, Омбудсмен (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и др.

Таким образом, в деле поддержания законности основную роль должны играть государственные коллегиальные представительные ор-

ганы, выражающие и защищающие интересы народа. Исполнение законов является первой и одной из главных обязанностей гражданина. Данный тезис основывается также на договорной теории происхождения государства, согласно которой люди для обеспечения справедливости, безопасности и благополучия образовали на основе общественного договора государство. По этому договору люди передают часть своих прав государственной власти и берут обязательство подчиняться ей, а государство обязуется охранять неотчуждаемые права человека, т.е. право собственности, свободу, безопасность. Соглашение людей, по мысли Руссо, - основа законной власти. В результате каждый договаривающийся подчиняется общей воле (государству), но в то же время становится одним из участников этой воли. Суверенитет принадлежит народу в целом, а правители – это уполномоченные народа, обязанные отчитываться перед ним и сменяемые по его воле [4, с. 91-92].

Обязательство подчиняться государству – общей воле ради своего же благополучия есть исполнение законов. Однако здесь законы должны быть справедливыми хотя бы для большинства населения. Принятие и контроль за исполнением справедливых законов как уже было сказано являются полномочиями парламента – высшего коллегиального представительного и законодательного органа, который не должен быть подчиненным единоначальному органу. Государство, государственная власть, полномочия государственных органов закрепляются в законах. Таким образом, общественный договор, заключенный между гражданами был по сути принятым законом. Как известно в Афинах законы принимались народным собранием. Древнегреческий философ Эпикур также представлял государство, покоящееся на взаимном договоре людей [2, Т.3, С. 84].

Государственное коллегиальное управление обеспечивает такие основные гарантии законности как социально-экономические, политические, организационные, которые способствуют претворению в жизнь других гарантий, таких как идеологические, специально-юридические и т.д.

Преобладание во властных отношениях и контроль коллегиальных представительных органов – советов над всеми остальными государственными органами позволяет лучше защищать

социально-экономические интересы общества. Управление экономикой при вышеназванном контроле позволяет лучше использовать собственность как частную, муниципальную так и государственную. В экономике необходимо использовать тот вид собственности, который приносит наибольшую выгоду народу, будь-то частная или государственная.

В соответствии с пунктами 1 и 5 статьи 12 Конституции Кыргызстана [1] в Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики, используются в целях сохранения единой экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства. Земля также может находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, за исключением пастбищ, которые не могут находиться в частной собственности. В исключительной собственности государства находятся также его казна и имущество, закрепленное за его предприятиями и учреждениями.

Обычно в государственной собственности находятся такие виды имущества, как энерговырабатывающие предприятия, например, гидроэлектростанции, электрические сети, коммуникации, некоторые предприятия связи, железнодорожный транспорт и т.д.

Использование вышеназванного имущества наиболее рационально только при господстве представительных коллегиальных органов, которые являются первичными органами, формируемыми народом и непосредственно подчиненными и служащими обществу. Данные органы, обладая достаточными полномочиями, осуществляя народный суверенитет, лучшим образом осуществляют распределительную функцию государства. При таких условиях будет претворяться в жизнь надлежащее социальное обеспечение нуждающихся граждан. Занимаясь государственным управлением, коллегиальные представительные органы как чувствительные барометры будут определять состояние развития народной экономики и соответственно будут эффективно использовать все виды собственности, обеспечивать экономическую свободу, обе-

спечивать необходимую социальную помощь, но не в ущерб социальной активности населения. Развитая экономика, надлежащее социальное обеспечение, высокий уровень жизни всего населения лучшим образом отразятся на усилении законности.

Коллегиальные представительные органы обеспечат и политические гарантии законности. Коллегиальное управление представляет собой представительную демократию, т.е. управление государством посредством советов – коллегиальных представительных органов. При преобладании этих органов население может добиваться принятия угодных ему законов, проведения легитимной, рациональной, нужной для народа политики. Граждане могут непосредственно или посредством коллегиальных представительных органов участвовать в политической жизни общества. При вышеназванном управлении регулярно будут проводиться выборы и на государственной и муниципальной службе на всех уровнях будут работать достойные и нужные обществу кадры. При таких условиях действительно реализуется пункт 4 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики [1], где говорится о том, что граждане имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом. Граждане также будут обладать реальными возможностями занимать даже руководящие должности во всех государственных и муниципальных органах. Коллегиальное представительное управление создает условия для реального разделения властей. Ведь господство единоначальных органов ведет к становлению одного доминирующего центрального единоначального органа, который старается контролировать все ветви власти.

Таким образом, демократия в стране предоставляет всем гражданам равные возможности участвовать в государственном управлении. При государственном коллегиальном управлении существует легитимная власть, которая проводит рациональную политику, возвышающую регулятивную роль законов.

Коллегиальное государственное управление обеспечивает и организационные гарантии законности. Так, доминирующие во властных отношениях в государственном механизме коллегиальные представительные органы напрямую

формируют или контролируют правоохранительные и другие органы, которые осуществляют контроль за соблюдением законов и подзаконных актов, таких, как прокуратура, суд, милиция и другие.

Итогом законности выступает правопорядок, который представляет собой урегулированность общественных отношений, в которых поведение субъектов соответствует нормам права. Существует понятие общественного порядка, основанного на социальных нормах и их соблюдении. Как видно, общественный порядок основывается не только на реализации правовых норм, но и на соблюдении других социальных норм: корпоративных, моральных, религиозных, эстетических, социально-технических и других. Здесь также следует сказать о важной роли коллегиальных представительных органов в деле поддержания общественного порядка путем осуществления контроля за соблюдением моральных норм. Слова «представительный» и «коллегиальный» в словосочетании коллегиальный представительный орган говорят о том, что данный орган состоит из нескольких или множества людей и представляет население. Представлять – значит выражать и защищать интересы. Государственные или муниципальные служащие в коллегиальных органах взаимно контролируют друг друга и не позволяют совершать преступления и аморальные поступки. В единоначальном же органе одно руководящее должностное лицо принимает решения и его в данном органе подчиненные соответственно не контролируют. Он может гипотетически совершать и преступления и аморальные поступки. Именно в единоначальных органах создаются условия для развития коррупции. Принцип деятельности представительного коллегиального органа, основанного на морали, и его представительские функции способствуют государственному управлению, основанному на нравственности. И как было сказано выше, коллегиальные представительные органы лучше приспособлены для реализации распределительной функции, что позволяет поддерживать мораль в обществе. О приоритете этики в политике пишет А.Б. Лисюткин: «Забвение этических основ развития страны ведет к ее экономической, политической и социальной «дистрофии». Поэтому справедливо замечание, что нравственно-духовные начала в любом про-

цессе имеют функциональное первенство по отношению к экономике и политике [3, с. 519].

Общественный порядок является итогом дисциплины. Дисциплина же – это обязательное исполнение определенных правил и подчинение соответствующему порядку в каком-нибудь коллективе или в обществе. Существуют следующие виды дисциплины: государственно-служебная, трудовая, воинская, договорная, финансовая, технологическая, платежная, эмиссионная и т.д.

Государственное коллегиальное представительное управление само по себе является как бы гарантией поддержания всех видов дисциплин. Данное управление является полноценным регулированием общественной жизни, так как оно основано на справедливости, гуманизме, социальном равенстве, рационализме и ответственности.

### Литература

1 Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. - «Эркин Тоо». – от 6 июля 2010 года. - №61.

2 Маркс, К., Энгельс, Ф. Сочинения [Текст]:

в 39 т./ Маркс, К., Энгельс, Ф.- М.: Государственное издательство политической литературы, 1954.

3 Теория государства и права / [М.И. Байтин, Ф.А. Григорьев, И.М. Зайцев и др.]. – М.: Юрист, 1999. – 672 с.

4 Теория государства и права / [С.С. Алексеев, С.И. Архипов, В.М. Корельский и др.]. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – 570 с.

### References

1 Lingua Kirgistanae Reipublicae statum XXVII Iunii MMX. - «Erkin Nimia». - July VI, MMX. - № LXI.

2 Marx, K. et Engels, F. Works [Text] in XXXIX tons / Marx, K. et Engels, F. - Moscua: Dic Publishing Domus politica, Literarum MCMLIV.

3 Theoria lex / [MI Baytin, FA Grigoriev, I. Zaitsev et al.] - Moscua: Yurist, MCMXCIX. - DCLXXII p.

4 Theoria lex / [SS Alekseev, SI Arkhipov, V. Korelsky et al.] - Moscua: Publishing Group Norma - INFRA, MCMXCVIII. - DLXX p.

M.B. Tatenov

### Заңдылык, мемлекеттік коллегиялык баскармадагы құқықтық тәртіп пен дисциплина

Бұл мақалада мемлекеттік коллегиялык баскармадагы құқық, дисциплиналык заңдылықтың өзара байланысы қарастырылады.

*Түйін сөздер:* заңдылык, құқықтық тәртіп, дисциплина.

M.B. Tatenov

### Legality, law and order and discipline in the light of the state collegial management

Interdependency between lawfulness, law and order, discipline and collective government is considered in this article.

*Keywords:* lawfulness, law and order, discipline, collective government, law.