



**Сергей Михайлович  
ЗУБАРЕВ,**

заведующий кафедрой  
административного  
права и процесса  
имени Л.Л. Попова  
Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук,  
профессор  
[smzubarev@msal.ru](mailto:smzubarev@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Обеспечение законности в публичном управлении: взгляд через призму системного подхода

**Аннотация.** Обеспечение законности в публичном управлении рассматривается в статье в качестве системы, включающей подсистему общих условий (предпосылок) и подсистему специальных (юридических) способов и средств. Эта система находится в тесной взаимосвязи с системой публичного управления, интегрирована в нее. Общие условия и предпосылки обеспечения законности оказывают непосредственное влияние как на систему публичного управления, так и на формирование специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности.

Для обеспечения законности деятельности самих субъектов публичного управления используются государственный контроль, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность. Субъекты публичного управления через механизм прямой связи применяют в отношении объектов управления такие способы и средства обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности. Организации и отдельные граждане (объекты публичного управления) для обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления в рамках обратной связи используют различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование. Сделан вывод, что законность в публичном управлении базируется на позитивной юридической ответственности граждан и публичных служащих.

**Ключевые слова:** законность, публичное управление, обеспечение, система, субъект публичного управления, объект публичного управления, общие условия (предпосылки), специальные (юридические) способы и средства

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.028-037

**Sergey M. ZUBAREV,**

*Head of the Administrative Law  
and Procedure Department named after L.L. Popov  
of the Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL),  
Dr. Sci. (Law), Professor  
smzubarev@msal.ru*

*9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

### **Ensuring Legality in Public Administration: a Look Through the Prism of a Systematic Approach**

**Abstract.** *In the article, ensuring legality in public administration is considered as a system that includes a subsystem of general conditions (prerequisites) and a subsystem of special (legal) methods and means. This system is integrated and closely related to the public administration system. The general conditions and prerequisites for ensuring legality have a direct impact on both the public administration system and the formation of special (legal) ways and means of ensuring legality. State control, prosecutorial supervision, and disciplinary responsibility are used to ensure the legality of the activities of public administration entities themselves. Public administration entities, through a direct communication mechanism, apply to management facilities such methods and means of ensuring legality as administrative supervision (state control (supervision)) and administrative coercion, including measures of administrative responsibility. Organizations and individual citizens (public administration entities) use various forms of public control, administrative and judicial appeals, to ensure the legality of the activities of public administration entities within the framework of feedback. It is concluded that legality in public administration is based on the positive legal responsibility of citizens and public servants.*

**Keywords:** *legality, public administration, provision, system, subject of public administration, object of public administration, general conditions (prerequisites), special (legal) ways and means*

Новые угрозы и вызовы, с которыми наши государство и общество столкнулись в последние годы, потребовали от органов публичной власти принятия оперативных разноплановых управленческих решений по противодействию беспрецедентным санкциям в отношении России, стабилизации экономической ситуации, обеспечению социального мира и согласия в стране. В этих условиях, что абсолютно логично, возрастает внимание общества и отдельных граждан к законности деятельности аппарата публичного управления. Законность в его деятельности 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, а также неотвратимость наступления негативных юридических последствий в случае совершения противоправных деяний.

В настоящее время в научных источниках и учебной литературе доминируют 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)<sup>1</sup>. Тем самым в теории административного права различают общие условия (предпосылки) и специальные (юридические) способы и средства обеспечения законности.

Современные научные воззрения на сущность социальных систем — а обеспечение законности в публичном управлении, безусловно, представляет такую — позволяют рассмотреть его (обеспечение) как комплексное целое, которое состоит из множества элементов, объединенных различными взаимосвязями. При этом мы исходим из того, что *публичное управление* представляет собой целенаправленное, организующее воздействие органов публичной власти, организаций, осуществляющих публично значимые функции, институтов гражданского общества на жизнедеятельность общества и государства для достижения публичных интересов и удовлетворения общественных потребностей<sup>2</sup>. Функционирование системы публичного управления, в том числе законность деятельности отдельных ее элементов, обеспечивается совокупностью способов и средств, которые сами образуют определенную систему. Представляется логичным, что указанные системы имманентны, взаимосвязаны, по сути интегрированы друг в друга. Публичное управление в государстве априори не может быть незаконным, а законность в государстве не может существовать вне публичного управления.

В организационном контексте **система публичного управления** включает в качестве важнейших структурных элементов субъект (управляющую подсистему) и объект (управляемую подсистему) управления, а также прямые и обратные связи между ними. Не углубляясь в подробности, отметим основные признаки, характеризующие указанные элементы. В качестве субъектов публичного управления выступают различные органы и организации, их должностные лица, выполняющие функции исполнительной власти, которые мы именуем субъектами исполнительной власти, а также их должностные лица, государственные и муниципальные служащие. Объектом публичного управления является деятельность граждан и организаций. Прямая связь представляет собой собственно управленческое воздействие (посредством принятия и реализации управленческих решений)

<sup>1</sup> См., например: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019 ; Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «Консультант-Плюс», 2009.

<sup>2</sup> См.: Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. М., 2024. Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. С. 18.

субъекта на объект публичного управления, которое преимущественно осуществляется в правовых формах. Обратная связь — важнейший канал получения субъектами публичного управления объективной информации, с одной стороны, обо всех процессах, протекающих в жизни общества, с другой — об исполняемости управленческих решений. Именно сведения, полученные по каналам обратной связи, позволяют своевременно скорректировать управленческое воздействие.

**В системе обеспечения законности в публичном управлении** следует выделить два структурных элемента — *подсистему общих условий (предпосылок)* и *подсистему специальных (юридических) способов и средств*. Первая из них представлена идеологическими, политическими, правовыми, социально-экономическими, организационными и иными внешними условиями (предпосылками), которые выступают соответствующими основами для применения специальных (юридических) способов и средств, а также как внешние факторы оказывают непосредственное воздействие на всю систему публичного управления. Перечисленные условия (предпосылки) нами были проанализированы в ранее опубликованной работе<sup>3</sup>, поэтому нет необходимости останавливаться на них подробно.

Вместе с тем в современных условиях следует обратить внимание на новый их вид — технологические условия (предпосылки). Широкомасштабное развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы общественной жизни, безусловно, оказало влияние на состояние законности в публичном управлении. Электронные государственные услуги, информационно-коммуникационные технологии государственного контроля и надзора, повсеместная цифровая трансформация органов публичной власти в основном позитивно сказались на деятельности государственных и муниципальных служащих, способствовали снижению коррупционных рисков и укреплению законности прежде всего в аппарате управления. Активное применение систем видеонаблюдения и видеофиксации в общественных местах (безопасный город, система распознавания лиц и т.п.), а также на всех видах общественного транспорта позволили значительно уменьшить количество правонарушений и преступлений, повысить их раскрываемость.

Однако нельзя оценивать воздействие процесса цифровизации на обеспечение законности в публичном управлении только положительно. В последние годы резко возросло число противоправных деяний с использованием мобильной связи, мессенджеров, социальных сетей. И это не только широко распространенное мошенничество, но и вовлечение российских граждан в экстремистскую и террористическую деятельность. Обеспечение законности в цифровой среде осложняется высокой скоростью появления новых цифровых продуктов и технологических решений, используемых для противоправной деятельности, трансграничностью правонарушений, отсутствием должного опыта по противодействию им у компетентных органов.

Эти негативные явления отрицательно влияют на общее состояние законности в публичном управлении. Для их преодоления возможно использовать различные варианты. Наиболее жестким из них является внедрение китайской модели, основанной на концепции цифрового суверенитета и тотальном государственном

<sup>3</sup> См.: Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18. № 9. С. 47—58.



контроле цифровой среды. «Виртуальное пространство рассматривается как продолжение публичного управления, а ключевая роль в формировании правил принадлежит государственным регуляторам»<sup>4</sup>. Наиболее яркой иллюстрацией здесь является система социального рейтинга, которая с экономической сферы распространяется на все общество. Это основанная на цифровых данных система оценки благонадежности граждан и компаний, определяющая их уровень социального доверия и, соответственно, доступ к социальным благам<sup>5</sup>. В нашей стране разработка подобного проекта под названием «Социальный скоринг» осуществляется в Российском государственном социальном университете с 2022 г.<sup>6</sup>

Переходя к рассмотрению *подсистемы специальных (юридических) способов и средств*, следует отметить необходимость первостепенного обеспечения законности среди самих субъектов публичного управления. От ее уровня во многом зависит реализация принципа, метода и режима законности не только в отношении объекта, но и во всей системе публичного управления. В управляющей подсистеме, которая характеризуется полиструктурностью, представлены различные исполнительные органы публичной власти федерального, регионального и местного уровней, органы и организации, исполняющие отдельные функции исполнительной власти и наделенные для этого государственными полномочиями. Поэтому доминирующими специальными (юридическими) способами и средствами обеспечения законности здесь выступают государственный контроль, прокурорский надзор, а в отношении должностных лиц, государственных и муниципальных служащих еще и дисциплинарная ответственность. Мы не ставим целью подробно описывать указанные способы обеспечения законности, они неоднократно освещались нами в иных работах<sup>7</sup>.

Подчеркнем, что именно в управляющей системе применяются все виды государственного контроля: вневедомственный, ведомственный, внутриведомственный. Особое значение для обеспечения законности в повседневной деятельности аппарата публичного управления имеет внутриведомственный контроль. Он осуществляется постоянно в иерархическом порядке всеми руководителями органов публичной власти и их структурных подразделений, а также иными должностными лицами органов и организаций, наделенных государственными полномочиями. Являясь обязательной частью служебных обязанностей руководителей всех уровней, внутриведомственный контроль направлен на установление соответствия деятельности подчиненных подразделений и отдельных государственных

<sup>4</sup> Цифровая трансформация как вызов правовой системе // URL: <https://alrf.ru/articles/pravo-i-tsifrovaya-sreda/> (дата обращения: 15.02.2026).

<sup>5</sup> См. подробно: Как работает социальный рейтинг в Китае // URL: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (дата обращения: 15.02.2026) ; Го Хань. Система социального рейтинга в Китае, ее влияние на общество и конкретное воплощение на примере платежной платформы Alipay // Теория и практика общественного развития. 2025. № 3. С. 74—79.

<sup>6</sup> URL: <https://w.rgsu.net/#about> (дата обращения: 15.02.2026).

<sup>7</sup> См.: Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. М., 2019 ; Зубарев С. М., Лебедева Е. А., Петров М. П. Обеспечение законности в государственном управлении : учебное пособие / отв. ред. С. М. Зубарев. М., 2023.

(муниципальных) служащих требованиям законодательства и иных нормативных правовых актов. Руководители несут персональную ответственность не только за осуществление внутриведомственного контроля, но и за устранение обнаруженных недостатков.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, субъектами исполнительной власти, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами (ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Этот вид прокурорского надзора является традиционным, получившим название общего, так как имеет своим предметом законодательство в различных областях публичного управления. Кроме того, прокуроры надзирают за соблюдением субъектами исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При осуществлении надзора прокуроры обладают широкими полномочиями в отношении аппарата публичного управления.

Субъекты публичного управления в рамках прямого управленческого воздействия на граждан и организации (прямой связи) используют такие способы обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности. Эти способы и средства имеют ярко выраженную внешнюю направленность, применяются уполномоченными субъектами исполнительной власти к гражданам и организациям, в отношении которых отсутствует организационная подчиненность, призваны обеспечить законность прежде всего в отдельных компонентах национальной безопасности (общественной, экологической, промышленной, энергетической, продовольственной безопасности и т.д.) и в наиболее важных областях жизнедеятельности граждан. В меньшем объеме указанные способы и средства задействованы в самой управляющей подсистеме для обеспечения законности и соблюдения субъектами публичного управления установленных правил информационной, пожарной, экологической и иной безопасности.

Организации и отдельные граждане по каналам обратной связи в контексте обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления могут использовать такие способы и средства, как различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование. Общественный контроль не обладает властным содержанием, основное его предназначение — обратить внимание органов публичной власти на те нарушения законов и иных нормативных правовых актов, которые имеют место в деятельности конкретных органов власти и должностных лиц. Для этого могут быть использованы как правовые механизмы, предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», так и обращение к общественному мнению через средства массовой информации, социальные сети и мессенджеры.

Обжалование неправомерных решений (действий) субъектов исполнительной власти и их должностных лиц на протяжении многих десятилетий признается эффективным способом обеспечения законности в государственном, а теперь и в публичном управлении. Граждане и их объединения обладают соответствующим конституционным правом, которое они могут реализовать как в



административном, так и в судебном порядке. В настоящее время административное обжалование осуществляется как по общим правилам, установленным Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», так и по специальным нормам, которые закреплены в отдельных федеральных законах (например, в гл. 2.1 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; гл. 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.). Судебное обжалование осуществляется в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ и Арбитражно-процессуальным кодексом РФ.

Тем самым мы наблюдаем следующее распределение способов и средств обеспечения законности применительно к элементам системы публичного управления:

- общие условия и предпосылки обеспечения законности оказывают непосредственное влияние как на систему публичного управления, так и на формирование специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности;
- в управляющей подсистеме для обеспечения законности деятельности самих субъектов публичного управления доминируют государственный контроль, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность;
- управляющая подсистема (субъекты публичного управления) через механизм прямой связи применяет в отношении объектов управления такие способы и средства обеспечения законности, как административный надзор (государственный контроль (надзор)) и административное принуждение, в том числе меры административной ответственности;
- организации и отдельные граждане (управляемая подсистема) для обеспечения законности деятельности субъектов публичного управления в рамках обратной связи используют различные формы общественного контроля, административное и судебное обжалование.

Схематично систему обеспечения законности в публичном управлении можно представить в следующем виде (см. рисунок).



Рассмотрение системы обеспечения законности в публичном управлении будет неполным, если не попытаться определить ее первооснову, первичный элемент, во многом предопределяющий не только применение различных способов и средств обеспечения законности, но и ее состояние в целом. Выбор способа обеспечения законности в конкретном случае зависит от различных факторов, среди которых огромное значение имеет восприятие сложившейся правовой ситуации ее участником (гражданином, должностным лицом, государственным или муниципальным служащим), основанное на сочетании как личностных правовых характеристик (правовое самосознание, правовая образованность, правовое воспитание и др.), так и морально-нравственных установок. Чем они выше у отдельного субъекта права, тем более уважительное у него отношение к законам, их добровольное и сознательное соблюдение, а значит, необходимо применять меньше дополнительных способов и средств для обеспечения законности. В первую очередь это, безусловно, относится к должностным лицам субъектов исполнительной власти, государственным и муниципальным служащим, которые своим поведением и практической деятельностью призваны обеспечивать законность в публичном управлении.

Сочетание правовых и морально-нравственных аспектов предполагает использование в качестве исходного элемента рассматриваемой системы позитивную юридическую ответственность. По мнению Н. И. Матузова, «позитивная ответственность, в отличие от негативной, не временная и не принудительная, а постоянная (перманентная), добровольная и глубоко осознанная ответственность личности за свое поведение в настоящем и будущем, за надлежащее исполнение своих юридических обязанностей и гражданского долга»<sup>8</sup>. Несмотря на отсутствие в юридическом сообществе единства в вопросе о правовой состоятельности данной категории<sup>9</sup>, представляется оправданным этот вид ответственности рассматривать одновременно и как необходимое условие законности, и как основание применения способов и средств обеспечения законности в публичном управлении.

Позитивной юридической ответственностью обладают не столько граждане, сколько должностные лица, государственные и муниципальные служащие, которые, помимо общих юридических обязанностей, имеют специальные обязанности, ограничения и запреты, предусмотренные законодательством, а также должны соблюдать этические нормы и правила служебного поведения. По сути, это добровольная форма реализации юридической ответственности, которая предполагает точное исполнение юридических обязанностей, строгое соблюдение запретов и ограничений, добросовестное отношение к служебному долгу, к реализации принципов служебной этики и основных правил служебного поведения.

<sup>8</sup> Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 208.

<sup>9</sup> См., например: Архипов С. В. Понятия позитивной и ретроспективной юридической ответственности в современной теории права // Ленинградский юридический журнал. 2022. № 3 (69). С. 6—21 ; Захаров Д. Е. О позитивной юридической ответственности // Российское право: образование, практика, наука. 2018. № 4. С. 46—54 ; Малина М. А. Концептуальные основы позитивной ответственности: правовой аспект // Lex russica. 2023. Т. 76. № 7. С. 133—143.



В совокупности эти элементы формируют правомерное поведение должностного лица, государственного или муниципального служащего, выступают основой законности их управленческой деятельности. Результатом реализации позитивной ответственности является одобрение со стороны руководителя или применение мер поощрения.

Таким образом, обеспечение законности представляет собой интегрированную в систему публичного управления систему, включающую подсистему общих условий (предпосылок) и подсистему специальных (юридических) способов и средств. Первая из них выступает внешним фактором (средой), который, одновременно воздействуя на субъекты и объекты публичного управления, формирует условия для применения специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности. Субъекты публичного управления по каналам прямой связи для обеспечения законности деятельности граждан и организаций используют административный надзор (государственный контроль (надзор)), административное принуждение, в том числе административную ответственность.

Объекты публичного управления в случаях неправомерных действий (решений) субъектов исполнительной власти и их должностных лиц в рамках обратной связи осуществляют общественный контроль, административное и судебное обжалование. Для обеспечения законности в деятельности субъектов публичного управления применяются различные виды государственного контроля, прокурорский надзор, дисциплинарная ответственность. Необходимость применения специальных (юридических) способов и средств обеспечения законности в публичном управлении во многом зависит от уровня позитивной юридической ответственности его участников.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. — М., 2024. — Т. 1 / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — 472 с.
2. Архипов С. В. Понятия позитивной и ретроспективной юридической ответственности в современной теории права // Ленинградский юридический журнал. — 2022. — № 3 (69). — С. 6—21.
3. Го Хань. Система социального рейтинга в Китае, ее влияние на общество и конкретное воплощение на примере платежной платформы Alipay // Теория и практика общественного развития. — 2025. — № 3. — С. 74—79.
4. Захаров Д. Е. О позитивной юридической ответственности // Российское право: образование, практика, наука. — 2018. — № 4. — С. 46—54.
5. Зубарев С. М. Общие условия (предпосылки) обеспечения законности в публичном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 9. — С. 47—58.
6. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. — М., 2019.
7. Зубарев С. М., Лебедева Е. А., Петров М. П. Обеспечение законности в государственном управлении : учебное пособие / отв. ред. С. М. Зубарев. — М., 2023.

8. Как работает социальный рейтинг в Китае // URL: <https://style.rbc.ru/life/643d3f839a7947afd12e9f35> (дата обращения: 15.02.2026).
9. Малина М. А. Концептуальные основы позитивной ответственности: правовой аспект // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 7. — С. 133—143.
10. Матузов Н. И. Правовая система и личность. — Саратов, 1987.
11. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации : курс лекций // СПС «КонсультантПлюс».
12. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2019. — 544 с.
13. Цифровая трансформация как вызов правовой системе // URL: <https://alrf.ru/articles/pravo-i-tsifrovaya-sreda/> (дата обращения: 15.02.2026).