
© С.А. САВЧЕНКО

savchenko@mail.ru

УДК 342.52

**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ КАК ОСНОВА
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРОЦЕССА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

АННОТАЦИЯ. Законность в современный период — это общий принцип организации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержание правопорядка в стране. От того, как соблюдается законность государственными органами, зависит авторитет государственной власти и ее эффективность. Обеспечение законности означает повышение качества законов в соответствии с принципом справедливости.

SUMMARY. At the present moment legality presents a general principle of a modern democratic State organization, a basis for provision and protection of human rights and law in the country. The authority of the State power and its efficiency highly depend on the way legality is maintained by State bodies. Provision of legality contributes to the legislation quality improvement in accordance with the principle of justice.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Законность, нормативный акт, правовая идея, элементы процесса, гарантии.

KEY WORDS. Legality, regulation acts, legal idea, process components, guarantees.

В условиях построения правового государства Российской Федерации особую актуальность приобретает вопрос о принципе законности как основополагающем принципе осуществления публичной власти, составляющей основу конституционного строя. Многие законодательные акты содержат указание на законность как принцип деятельности государственных органов [1], но в них не раскрывается его содержание.

Законность — один из универсальных общеправовых принципов правового государства и гражданского общества, необходимый элемент демократического политико-правового режима. Конституционная формулировка данного принципа содержится в ст.ст. 4 и 15 Конституции Российской Федерации. В них закреплены основные исходные положения данного принципа: верховенство Конституции России и федеральных законов на всей территории страны; высшая юридическая сила Конституции РФ, ее прямое действие и применение на всей территории государства; требование о том, чтобы ни один принимаемый в России закон или иной правовой акт не противоречил Основному закону; обязанность органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений неуклонно соблюдать Конституцию России.

Государство, все его органы, организации и учреждения связаны правовыми нормами [2], действуют в их рамках и во имя их реализации. По словам В.М. Кудрявцева «законность можно рассматривать как центральный принцип права, определяющий многие другие его принципы и положения. В более широком плане можно сказать, что законность — это общий принцип орга-

низации современного демократического государства, основа обеспечения и защиты прав личности и поддержания правопорядка в стране.

Особую значимость законность приобретает в организации и деятельности органов законодательной (представительной) и исполнительной власти как основы публичной власти в системе конституционного строя.

Возникает необходимость исследования нового аспекта научных исследований — как реализуется требование принципа законности в процессуальных институтах, и прежде всего — в конституционном процессе осуществления государственной власти в России.

Поэтому, прежде всего, следует рассмотреть понятие законности.

В современной теории права и государства понятие законности не имеет единообразного определения. Различия в определении говорят о неоднозначности его содержания, дискуссионности различных аспектов законности, отсутствии объективно обусловленного методического подхода к определению законности. Структура понятия «законность» определяется как система элементов, взаимосвязанных как теоретически, так и в процессе их непосредственной реализации. К числу элементов относят как материальные (наличие правовой конституции и законодательства, иерархию нормативных актов), так и процессуальные требования. В число последних отнесена реализация Конституции в действиях субъектов правовых отношений, гарантии (в т.ч. процессуальные) действия конституции и законов; создание государством специализированных структур, осуществляющих функции обеспечения реализации правовых норм, то есть ведущих работу по формированию правопорядка [3].

Иными словами, принцип законности включает в себя требования как материального, так процессуального характера, содержание которого должно влиять на формирование конституционных процессуальных институтов. Рассмотрим содержание процессуального аспекта принципа законности в ракурсе его влияния на конституционные характеристики народовластия как основы конституционного строя.

В монографической литературе длительный период законность определяется как строгое (неуклонное) исполнение (соблюдение) законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами [4]. Такое определение характеризует законность прежде всего как категорию сферы реализации законодательства: если действующий закон (юридический акт) точно исполняется, законность торжествует. Безусловно, строгое исполнение правовых норм — неотъемлемый признак законности: пока закон (нормативный акт) действует, он подлежит обязательному исполнению. Однако одного этого признака недостаточно, поскольку он не выявляет сущности (содержания) законности. «Законность не только формальный принцип права, но и содержательная категория, отражающая существо общественного строя» [5].

Законность выражает общий принцип отношения общества к праву в целом. Поэтому ее содержание рассматривается в трех аспектах: а) в плане «правового» характера общественной и государственной жизни; б) с позиции требования всеобщего уважения к праву (закону) и обязательного его исполнения всеми субъектами; в) требования безусловной защиты и реального обеспечения прав, интересов граждан и охраны правопорядка в целом от произвола [6].

По мнению О.С. Захаровой [7], принцип законности в юрисдикционной правовой сфере — это основополагающая правовая идея, получившая выражение и обязательное закрепление в нормах действующего законодательства, обеспечивающая строгое (неуклонное) соблюдение и исполнение субъектами юрисдикци-

онных правоотношений, возложенных на них законом прав и обязанностей. Соблюдение принципа законности предполагает, что: а) вся система органов, уполномоченных осуществлять юрисдикцию и (или) юрисдикционные полномочия, строится только на законных основаниях; б) полномочия по осуществлению юрисдикции соответствуют требованиям законов и иных нормативных правовых актов; в) за юрисдикционной деятельностью осуществляется эффективный государственный контроль; г) обеспечивается формирование правосознания законопослушных граждан, выполняющих юрисдикционные функции.

Самостоятельные требования выдвигает принцип законности к деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Именно они являются подсистемой государственного аппарата, принимают законы и некоторые подзаконные акты, которые становятся критериями законности, «переводят» нормы естественного права в позитивное законодательство. Эффективность механизма формирования качественного закона зависит от неукоснительного его соблюдения. Законодательным (представительным) органам государственной власти предоставлена возможность и право в пределах своих полномочий самостоятельно находить наиболее рациональные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач, и эта деятельность должна осуществляться в рамках закона.

Принцип законности в деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов характеризует единство материальных и процессуальных требований не только в правотворческой, но и в правоприменительной деятельности этих органов, включая процесс предупреждения правотворческих ошибок.

Принцип законности как основа конституционного процесса осуществления народовластия — это нормативно закрепленная основополагающая правовая идея, заключающаяся в требованиях: а) регулирования законами (федеральными и субъектов Российской Федерации) принципов и разграничения компетенции между двумя процессуальными формами народовластия (непосредственной и представительной) а также между законодательным и исполнительными органами государственной власти; б) строгом (неуклонном) соблюдении, исполнении и применении законов и иных нормативных правовых актов при реализации компетенции путем использования соответствующих процессуальных форм в правотворчестве и правоприменении; в) формировании правосознания населения о механизмах осуществления власти и возможности активного участия в этих процедурах.

Принцип законности требует также процессуальных гарантий, которые являются разновидностью правовых средств.

Правовые средства обеспечения законности народовластия как основы конституционного строя — это правовые установки и деяния, посредством которых удовлетворяются интересы государства и общества, и обеспечивается достижение социально полезной цели — законности.

Выделяются два вида правовых средств обеспечения законности: 1) правовые средства-установления, представляющие собой правовые предписания, регулирующие вопросы организации и деятельности разнообразных форм непосредственной демократии, а также законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в России.

2) правовые средства-деяния — деятельность уполномоченных субъектов по использованию правовых инструментов (реализации норм), имеющая динамический характер, направленная на достижение соблюдения, исполнения и применения законов органами государственной власти при реализации компетенции.

Средства-установления и средства-деяния содержат как материальные, так и процессуальные институты; последние складываются в процессуальные производства, режимы, стадии, процессуальные правила.

Правовые средства-установления (инструменты) представляют собой правовые предписания (права, обязанности, запреты, льготы и другие), имеющие статистический и информационный характер, регулирующие вопросы организации и деятельности непосредственных и представительных форм демократии, политических партий, общественных объединений.

Средства-деяния осуществляются посредством такой формы конституционно-процедуры, направленные на обеспечение законности.

Правовые средства-деяния (технологии) — это деятельность уполномоченных субъектов по использованию правовых инструментов (реализации норм), имеющая динамический характер, направленная на достижение соблюдения, исполнения и применения законов уполномоченными субъектами и (или) органами государственной власти при реализации компетенции. Средства-деяния осуществляются как самими законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и иными уполномоченными органами (Центральной избирательной комиссией, Президентом РФ, Прокуратурой, Министерством юстиции РФ и другими).

Обеспечение законности процессуальными средствами предполагает формирование процедур, производств и правил в деятельности соответствующих государственных органов, направленных на создание требований и предписаний и условий эффективной деятельности органов публичной власти, их должностных лиц; своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение нарушений; установление причин и условий, им способствующих, а также разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности.

На обеспечение законности при соблюдении и исполнении правовых предписаний направлены процедуры непосредственной демократии (избирательный и референдумный процессы), парламентские процедуры (законодательный и бюджетный процессы, проверка соблюдения и исполнения законов субъекта Российской Федерации, предотвращение и устранение законотворческих ошибок), а также конституционно-процессуальные правила (внутриорганизационный порядок деятельности высших органов власти, проведение правовой экспертизы законопроектов и собственных нормативных правовых актов).

Принцип законности в деятельности региональных парламентов проявляется в том, что его основные функции должны осуществляться в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Законность может выполнять свое назначение лишь при наличии условий и средств, гарантирующих ее реальность. Такими средствами выступают процессуальные нормы, устанавливающие процедуры, лежащие в основе работ законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти процедуры в юридической литературе получили название «парламентские процедуры» [8]. Парламентская процедура — это юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент реализует входящие в его компетенцию права [9]. Основная задача парламентской процедуры — создание оптимальных условий правового регулирования в целях соблюдения законности. Парламентская процедура должна обеспечивать наиболее качественное выполнение региональным парламентом своих функций. Каждому полномочию парламента должен соответствовать тот или иной про-

цедурный институт. Общими парламентскими процедурами являются: порядок принятия законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных актов законодательного органа; правила работы депутатов с избирателями.

Особой процедурой обеспечения законности в формировании основ конституционного строя выступает выявление законотворческих ошибок. Законотворческая ошибка — отрицательный результат деятельности субъектов законодательного процесса, выражающийся в принятии закона, который по содержанию противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в нарушении порядка принятия правового акта и введения его в действие.

Для предотвращения законотворческих ошибок рекомендуется повысить качество юридической и лингвистической экспертизы законопроектов путем предъявления особых требований к уровню квалификации государственных служащих, осуществляющих проведение экспертизы.

Таким образом, основой конституционного процесса выступает принцип законности. Содержание данного принципа заключается: а) в формировании законодательства Российской Федерации и ее субъектов (законов и подзаконных актов), эффективно регулирующего процессуальные производства, стадии, правила укрепления и развития основ народовластия, деятельности органов государственной власти, иных элементов гражданского общества в Российской Федерации; б) его реализации посредством правоприменительной практики компетентных субъектов в процессе строгого (неуклонного) соблюдения, исполнения и применения нормативных актов с целью установления режима законности в конституционно-правовых явлениях, формирования правового сознания субъектов конституционно-правовых отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27.12.2005 г. № 196-ФЗ//СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.
2. Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31.05.2001 № 73-ФЗ //СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2291.
3. Федеральный закон «Об административных процедурах» Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. статья К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М.: Комплекс-Прогресс, 2001. С. 36.
4. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности). М.: Экспресс, 1999. С. 64-70.
5. Куров С.В. Проблемы законности в сфере образования // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 2. С. 156-160.
6. Малейн Н.С. Социалистическая законность на современном этапе // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 3-7.
7. Захарова О.С. Законность в юрисдикционной правовой сфере / Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 21: «Правовой нигилизм» и «чувство законности в России»: соотношение, значение, формы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. С. 70-79.
8. Ковачев Д.А. Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация. М.: Омега, 2003. С. 181-189.
9. Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. М.: Омега, 2003. С. 193-221.