

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340

DOI 10.17223/22253513/17/1

Л.В. Гаар

СТРУКТУРА ЗАКОННОСТИ

Законность – это система требований и принципов, обеспечивающих выявление основополагающих правовых ценностей в законах и соответствующих им иных нормативно-правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений. Основными структурными элементами законности являются: требования законности, принципы законности, механизм реализации требований и принципов законности.

Ключевые слова: *законность, структура, требования, принципы, механизм реализации.*

Познание законности как важной самостоятельной правовой категории требует определения и изучения её структуры.

Традиционно законность понимается в правовой теории как принцип, как метод, как режим. Но в любом аспекте прежде всего акцентируется внимание на требовании строгого и неуклонного соблюдения действующего законодательства.

Однако такое узкое понимание исключает вопрос о качестве закона и, как следствие, качестве законодательной деятельности. Поэтому в последнее время все более распространенным становится рассмотрение законности в широком смысле, охватывающем и правотворческую, и правоисполнительную, и правоприменительную сферы. С точки зрения широкого подхода законность представляет собой совокупность требований, предъявляемых к деятельности и поведению субъектов как в сфере правотворчества, так и в сфере реализации права.

Исследуя структуру законности, будем исходить из следующего определения законности: *законность – это система требований и принципов, обеспечивающих выявление основополагающих правовых ценностей в законах, в соответствующих им иных нормативно-правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений.*

Чаще всего в структуру законности включают такие элементы, как законодательство, механизм реализации действующих норм и система контроля и надзора за соблюдением законодательства. Но тогда получается, что законность предстает такой всеобъемлющей категорией, которая включает значительную часть элементов правовой системы. Здесь следует согласиться с В.В. Клочковым, что понятие законности включает в свою структуру «...не сам процесс правотворчества (издания правовых норм), а определенные требования к нему; не правовые нормы как таковые, а определенные требования

к их системе и содержанию требований (к изданию, отмене или изменению правовых норм; системе верховенства закона и др.); не просто правовое поведение, а соответствие поведения участников общественных отношений правовым требованиям; не правовые отношения или правопорядок, а соответствие общественных отношений предписаниям права.

Таким образом, «законность органически связана, взаимодействует со всеми элементами юридических интересов общества, но не включает ни один из них в свою структуру» [1. С. 26].

Основными структурными элементами законности являются: требования законности, принципы законности, механизм реализации требований и принципы.

В требованиях раскрываются сущность законности, её связь с правом и законодательством, роль в механизме правового регулирования. Они относятся прежде всего к содержанию самих законов. Важнейшее из них – провозглашение и обеспечение законами гражданских прав и свобод. Без этого нет и не может быть законности.

В первую очередь требования законности обращены к правотворческой деятельности уполномоченных субъектов:

– соответствие законодательства реальным потребностям регулирования общественных отношений. Законы и основанные на них подзаконные нормативно-правовые акты должны отражать реальную действительность, существующие экономические, социальные, политические, национальные, духовные, нравственные, религиозные и иные условия жизнедеятельности общества и перспективы их развития;

– выражение в законах воли и интересов подавляющего большинства субъектов, которым они адресуются, что делает их, по выражению Г.Ф. Шершеневича, «общепользовательными». Несоблюдение данного требования приводит к тому, как отмечает В.Н. Корнев, что в нашей стране порой появляются такие нормативно-правовые акты, которые «...по характеру содержащихся в них предписаний не только не способствуют формированию режима законности, а, напротив, подрывают веру граждан России в построение институтов правового государства, торжество социальной справедливости и возможность принятия справедливых законов» [2. С. 35]. В то время как основная задача правотворчества – согласование существующих в обществе интересов различных социальных групп, разрешение вопросов «...взаимоотношений и взаимозависимостей, которые существуют между идеологией, политикой и правом» [2. С. 35];

– соответствие принимаемых законов и иных нормативно-правовых актов естественно-правовым и нравственным началам, отражение в законодательстве таких основополагающих правовых ценностей, как свобода, равенство, справедливость;

– законодательное признание неотчуждаемости основных прав и свобод человека и гражданина;

– верховенство закона в системе нормативно-правовых актов.

Данное требование включает два содержательных момента. Во-первых, законом должны регулироваться не все, но наиболее важные, социально значимые отношения. Стремление урегулировать любой вопрос именно законом

приводит к безмерному увеличению объема законодательства, что значительно затрудняет работу с ним даже профессиональных юристов, не говоря уже о простых гражданах, которых незнание закона не освобождает от ответственности. Постоянно увеличивающийся и изменяющийся объем законов в конечном итоге приводит к обесцениванию законодательных актов, к утрате уважения к закону как акту, обладающему высшей юридической силой. Во-вторых, все иные нормативно-правовые акты должны приниматься на основе закона и закону не противоречить;

– строгое соблюдение компетенции, порядка принятия законов и основанных на них нормативно-правовых актов.

К требованиям, предъявляемым к правоисполнительной и правоприменительной деятельности, относятся следующие:

– требование строгого и неуклонного соблюдения и исполнения законов всеми субъектами права;

– наличие системы контроля и надзора за строгим и неуклонным соблюдением и исполнением законов всеми субъектами права, включая государство, его органы и должностных лиц.

Следующим элементом законности являются принципы законности, выступающие основополагающими началами, обеспечивающими реализацию требований законности, их осуществления в практической правотворческой и правоприменительной деятельности:

– строгое соблюдение иерархии в системе нормативно-правовых актов. Реализация данного принципа обеспечивает в первую очередь непрерываемость закона, его высшей юридической силы по отношению ко всем иным правовым актам. Он исключает ситуации, когда фактически происходит подмена законов подзаконными нормативно-правовыми актами. Любое противоречие между законом и подзаконным актом должно решаться только в пользу закона. Кроме того, данный принцип гарантирует согласованность, скоординированность деятельности всех звеньев государственного механизма;

– единство законности. Данный принцип означает единообразность регулирования однородных общественных отношений на всей территории государства по отношению ко всем субъектам права на основе единых правовых принципов, гарантирует равный правовой статус для всех граждан, равное правовое положение различных организаций, равенство компетенций однородных государственных органов.

Единство законности обеспечивает одновременное действие законов, а также подзаконных актов, принятых на основе и во исполнение законов и законам не противоречащих, на всей территории страны.

Единство законности гарантирует единообразное понимание, толкование, применение законов и соответствующих и не противоречащих им иных нормативно-правовых актов всеми субъектами права на территории государства.

С позиций федерализма принцип единства законности способствует формированию непротиворечивой федеральной системы законодательства, включающей как федеральные акты, так и акты субъектов Федерации, что, в свою очередь, обеспечивает целостность государства;

– целесообразность законности. Принятие любого нормативно-правового акта предполагает достижение определенных целей и задач, которые, как

правило, прямо излагаются в тексте нормативно-правового акта, в преамбуле либо в соответствующих статьях. Безусловно, достижение поставленных целей и задач невозможно без соблюдения и исполнения самих законодательных положений, что составляет сущностное требование законности. Следовательно, целесообразность законности – это принцип, который позволяет в конечном итоге достичь главную цель законодательного регулирования, заключающуюся в установлении и поддержании правопорядка в обществе. Проблема состоит прежде всего в обеспечении целесообразности самого законодательства, что означает правильную постановку задач правового регулирования теми или иными законодательными актами с учетом реальных экономических, социальных, политических проблем, внешнеэкономических и внешнеполитических факторов;

– недопустимость противопоставления законности и справедливости. Справедливость – основная правовая ценность, связанная с представлениями о правах человека, его действительных возможностях, с отражением их в законах и защитой данных прав. Основное содержание справедливости составляют требования равенства прав и свобод человека и гражданина и соразмерности (соответствия) между реальной значимостью индивидов (социальных групп) и их социальным положением, между правами и обязанностями, между деянием и воздаянием, трудом и вознаграждением, преступлением и наказанием и т.д. Справедливость позволяет установить меру сбалансированности личных и общественных интересов, одновременно обеспечивая их единство, что, в свою очередь, способствует наиболее эффективному регулированию общественных отношений, разрешению социальных противоречий. Справедливость находит свое выражение в нормах, разрешающих противоречия при распределении социальных функций субъектов общественных отношений (например, нормы конституционного, административного, трудового права, фиксирующие полномочия, компетенцию, функциональные обязанности субъектов); нормах, разрешающих противоречия при распределении материальных и духовных благ, а также социальных обременений (например, нормы гражданского, семейного права, процессуального права, закрепляющие равенство прав и обязанностей участников правоотношений, взаимные обязательства); нормах, разрешающих противоречия при воздаянии за социально полезные или общественно опасные деяния (например, нормы трудового права, регулирующие поощрение за труд; нормы уголовного права, закрепляющие вид и меру наказания за преступные деяния) [4. С. 11–12].

Таким образом, справедливость, закрепленная как основной правовой принцип в действующем законодательстве, будет реализована только при соблюдении и исполнении законодательства, т.е. при строжайшем соблюдении и исполнении требований законности. Следовательно, законность служит одним из основных средств претворения начал справедливости в общественных отношениях. Законность не является самоцелью, это соблюдение и исполнение законов во имя торжества свободы и справедливости.

Более того, по мнению Г.Ф. Шершеневича, применение норм права по началу справедливости или целесообразности уничтожает всякое значение издания общих правил; возражение против принципа законности – это возражение против самой нормы. Отступление от существующих правил застав-

ляет забывать об их недостатках. Несправедливые и нецелесообразные законы продолжают висеть над головами граждан и по временам могут обрушиваться на всех всей своей тяжестью [5. С. 713];

– всеобщность законности. В юридической литературе можно встретить положение, согласно которому требования законности обращены в первую очередь к лицам, наделенным государственно-властными полномочиями. Безусловно, нарушение законодательства представителями власти влечет за собой гораздо более серьезные негативные последствия, способные затрагивать интересы не только отдельных субъектов, а целых социальных групп и даже общества в целом. Но недопустимы и многочисленные правонарушения, совершаемые рядовыми гражданами. Следовательно, требования законности должны быть обращены ко всем субъектам права без исключения. В правосознании всех субъектов идея законности должна восприниматься как убежденность в необходимости строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства, такого реально правомерного поведения всех участников общественных отношений, при котором не оставалось бы места для произвола и фактически бы достигалась всеобщность права, действительная реализация всех субъективных прав и обязанностей, предусмотренных законом.

И последним структурным элементом законности является механизм реализации требований и принципов законности в фактическом поведении субъектов права.

В свою очередь, данный механизм должен включать:

– систему государственной власти, позволяющей принимать законы, соответствующие потребностям правового регулирования общественных отношений, разрабатывать методы и средства определения таких потребностей, исключая такие негативные последствия, как субъективизм и волюнтаризм в процессе правотворчества, отставание права от изменяющихся потребностей общества, тормозящее социальный прогресс;

– механизм выявления правовых норм, уже не соответствующих объективно изменившимся возможностям и потребностям общества, научного анализа вновь возникающих общественных отношений, всестороннего прогнозирования возможных последствий принятия новых законов. О необходимости активизации прогностической деятельности государства на всех уровнях государственной власти пишет профессор Ю.А. Тихомиров. Прогнозирование должно строиться на прочном научном фундаменте. Юридическое прогнозирование – это «...научное предвидение тенденций развития правовой сферы общества и возможных вариантов правовых решений и действий. Цель юридического прогнозирования – обеспечение научного предвидения динамики правовых состояний, т.е. меняющихся целей и уровней правового регулирования. Главное – обеспечить оптимальное правовое воздействие на процессы, происходящие в обществе и государстве, избежать возможных отклонений и добиться высоких конечных результатов» [3. С. 6];

– механизмы воспитания по формированию у населения стойкого убеждения в необходимости и важности строгого соблюдения и исполнения действующих законов, так называемого «чувства законности» у граждан.

Г.Ф. Шершеневич под чувством законности понимал «побуждение соблюдать установленные законы, т.е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения» [6. С. 60]. «Чувство законности – это не только согласное с законом поведение, это неукротимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона». Другими словами, «сформировать у членов общества привычку соблюдать действующие в стране законы» [6. С. 61]. Безусловно, важное место в этом механизме занимают правовое воспитание молодежи, правовое просвещение населения.

Литература

1. Ключков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора / сост.: А.В. Ключкова, О.В. Пристанская; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. 262 с.
2. Корнев В.Н. Правотворчество, правоприменение и содержание права // Науч. ведомости Белгород. гос. ун-та. 2008 № 8 (48). С. 35–41.
3. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5–16.
4. Филимонов В.Д. Справедливость как принцип права // Государство и право. 2009. № 9. С. 5–13.
5. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд. братьев Башмаковых, 1910. 806 с.
6. Шершеневич Г.Ф. О чувстве законности: публ. лекция, читан. 10 марта 1897 г. // Учен. зап. Имп. Казан. ун-та. 1898. № 2. С. 55–80.

Gaag L.V. DOI 10.17223/22253513/17/1

STRUCTURE OF LEGALITY

Key words: legality, structure, requirements, principles, mechanism of implementation.

Legality is a system of requirements and principles, which guarantee implementation of fundamental legal values in relevant laws and other legal norms, its realization in actual behavior of all participants of social relations.

The main structural elements of the legality are the requirements of legality, the principles of legality, the mechanism for the implementation of the requirements and principles of legality.

The requirements of legality are correspondence of legislation to real needs of social relations; implementation of will and interests of the majority of subjects in laws; the compliance of laws and other legal acts to the natural law and moral principles; legislative recognition of the inalienability of fundamental rights and freedoms of a person and a citizen; the rule of law in the system of legislation; strict observance of competence and procedure of passing laws and legal acts; the requirement of strict and constant law observance and obedience of laws by all subjects of law; existence of a control and oversight system over strict and constant law observance and obedience of laws by all legal subjects, including the state, its departments and officials.

The principles of legality are strict observance of the hierarchy in the system of legal acts, unity of the legality, reasonability of the legality, inadmissibility of the opposition of law and justice, universality of the legality.

The mechanism for implementation of the requirements and principles of legality includes:

- the system of state authority, allowing to enact laws appropriate to the needs of legal regulation of social relations, to create methods and facilities to identify such needs, excluding negative effects such as voluntarism and subjectivism in lawmaking, the lag of law from the changing needs of society, hindering social progress;
- the mechanism of identification of inefficient legal norms, scientific analysis of new social relations, comprehensive scientific prediction of possible consequences of new laws;
- mechanism of legal education.

References

1. Klochkov, V.V. (2012) *Aktual'nye problemy teorii zakonnosti i prokurorskogo nadzora* [Topical problems of the theory of law and prosecutor's supervision]. Moscow: Academy of General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
2. Kornev, V.N. (2008) Pravotvorchestvo, pravoprimenenie i sodержanie prava [Law-making, law enforcement and content of the law]. *Nauch. vedomosti Belgorod. gos. un-ta – Belgorod State University Scientific Bulletin*. 8 (48) pp. 35-41.
3. Tikhomirov, Yu.A. (2014) Predictions and Risks in the Legal Sphere. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 3. pp. 5-16. (In Russian).
4. Filimonov, V.D. (2009) Spravedlivost' kak printsip prava [Justice as the principle of law]. *Gosudarstvo i pravo*. 9. pp. 5-13.
5. Shershenevich, G.F. (1910) *Obshchaya teoriya prava* [General Theory of Law]. Moscow: The Bashmakov Brothers.
6. Shershenevich, G.F. (18989) O chuvstve zakonnosti: publ. lektsiya, chitan. 10 marta 1897 g. [On the sense of law: public lecture delivered on March 10, 1897]. *Uchen. zap. Imp. Kazan. un-ta*. 2. pp. 55-80.