Глава 20. Законность и правопорядок

§20.1. Понятие «законность»
§20.2. Принципы законности
§20.3. Гарантии законности
§20.4. Содержание правового порядка

§20.1. Понятие «законность»

Понятие “законность” появилось на рубеже Средневековья и Нового времени. В настоящее время законность - это емкая, фундаментальная категория юридической науки и практики.

По мнению А.В. Малько, категория “законность” имеет несколько значений, таких как:

- условие жизни государственно-организованного общества;
- принцип самого права, заключающийся в требовании соблюдения его норм, законов и подзаконных актов субъектами, к котором они адресованы;
- принцип организации и деятельности государственного аппарата и политической системы в целом;
- принцип правотворчества, ориентирующий правотворческие субъекты на принятие таких нормативных актов, которые бы не противоречили Конституции и уже имеющейся системе законов;
- метод государственного руководства обществом, ибо свои функции государство должно осуществлять правовыми средствами - путем принятия правовых актов и обеспечения их реализации;
- особый режим, при котором деятельность всех субъектов основывается на законе, на идеи права, гуманизма, справедливости, свободы и ответственности, господствующей над личными, групповыми и классовыми интересами. Режим законности есть такая морально-политическая атмосфера, при которой в общественной жизни господствуют доктрины господства права, цивилизованные средства, ограждающие личность от произвола власти, анархии, беспорядка.

Таким образом, законность - это фундаментальная категория юридической науки и практики, так как ее уровень и состояние служат главным критерием оценки правовой жизни общества.

Законность тесно связана с законами, многие из которых издаются для управления людьми и содержат общие правила поведения, обязательные для исполнения, при условии, что они реализуются в практику общественных отношений. Так, Е.А. Лукашова отмечает, что “законность - это совокупность многообразных, но однородных требований, связанных с отношением к законам и к проведению их в жизнь”. Главными

она считает три требование законности:
1) точное и неуклонное соблюдение законов теми, кому они адресованы;
2) соблюдение иерархии законов и иных нормативных актов;
3) никто не может отменить закон, кроме органа, который его издал.

Эти требования составляют содержание законности. Они могут быть сформулированы непосредственно в законах, провозглашаться государственной властью. Властные отношения в государстве, как правило, регулируются законами, за исключением периодов политических кризисов ("когда гремит оружие, законы молчат"). Возможен и режим формальной законности, когда законы подменяются подзаконными нормативноправовыми актами. Отступление от требований законности влечет юридическую ответственность.

Академик РАН В.Н. Кудрявцев подчеркивал: "Законность - это определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов". По мнению А.С. Шабурова, законность - это "комплексное политико-правовое явление, отражающее правовой характер организации общественной жизни, органическую связь права и власти, права и государства". Для В.М. Сырых законность - это "политико-правовой режим деятельности гражданского общества и государства, в котором органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица единообразно понимают и применяют действующие в обществе законы и иные нормативно-правовые акты, а также неукоснительно исполняют и соблюдают их наряду с гражданами и их объединениями".

В последние годы определения законности классифицируют на нормативистские и юридические.

С точки зрения нормативистского подхода законность - это строгое, полное и неукоснительное исполнение законов и подзаконных нормативно-правовых актов всеми субъектами права: государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

С точки зрения юридического подхода (сторонников теории правового государства) законность - это "идея, требование и система (режим) реального выражения права в законах государства, в самом законотворчестве, в подзаконном нормотворчестве".

Кроме того, в юридической литературе дается понятие законности в узком и широком смыслах.

В узком смысле законность есть исполнение закона и только закона, а в широком смысле законность - это исполнение не только законов, но и подзаконных актов.

Другая точка зрения понятия законности в узком и широком смыслах состоит в следующем. Так, Н.Г. Александров считал (начало 1960-х гг.): законность в широком аспекте - это требование соблюдать законы всеми субъектами права, а в узком аспекте - соблюдение законов должностными лицами органов государственной власти. Поэтому нарушение законов, совершенное гражданами и другими лицами, - это не нарушение законности, а нарушение правопорядка в обществе. Граждане лишь могут участвовать в выявлении нарушений должностными лицами законов (законности), способствовать их неукоснительному исполнению.

Сторонники теории правового государства определяют законность как систему реально действующего права. Это означает: 1) в обществе и государстве есть правовое законодательство; 2) полное осуществление, реализацию Конституции и других законов

в действиях должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений; 3) эффективную защиту действия Конституции и других законов.

"Существует тесная связь законности и политического режима, - пишет И.А. Иванников. - Данная проблема еще не изучена до конца. В законах всегда воплощалась, воплощается и будет воплощаться определенная политика господствующих в данном обществе сил. Требование точного и неукоснительного соблюдения законов расценивается как требование соответствующей политики правящих элит. Принятие тех эли иных законов всегда связывают с политикой. Связь политики, права и законности необходимо рассматривать конкретно-исторически".

Законность и дисциплину нельзя отождествлять. Законность - часть государственной (служебной) дисциплины. Все требования законности для государственных служащих одновременно являются частью содержания дисциплины. Более того, кодекс чести государственного служащего могут составлять моральные требования, не закрепленные в нормах права.

§20.2. Принципы законности

Принципы законности - это исходные начала, императивные требования, лежащие в основе реализации юридических правил поведения, обусловленных процессами формирования и функционирования правовой системы.

Выделяют следующие принципы законности:

- верховенство закона;
- единство законности;
- всеобщность законности;
- целесообразность законности;
- равенство перед законом;
- гарантированность основных прав и свобод граждан;
- неотвратимость наказания за совершенное правонарушение;
- взаимосвязь законности и культурности.

Принцип верховенства закона обеспечивает иерархическую стройность системы нормативных актов. Наивысшей юридической силой в системе нормативно-правовых

актов обладает конституция государства.

Принцип единства законности означает, что она действует на всей территории страны. Еще В.И. Ленин в работе “О двойном подчинении и законности” писал, что законность не может быть калужской или казанской, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик. В 1990-х гг. в России этот принцип часто не соблюдался, не соблюдается он в полной мере и сегодня.

Всеобщность законности предполагает, что ее действия распространяются на всех лиц. “В обществе не должно быть какой-либо организации или индивида, выведенных из-под влияния законности, на которых бы ее требования не распространялись”.

Целесообразность законности способствует достижению целей государства и общества, которые выражаются в праве и законе. Законность всегда целесообразна. Целесообразность выступает как принцип, основа законности.

Принцип равенства перед законом предполагает, что законность - это предоставление одинаковых прав и предъявление единых требований ко всем гражданам. Проведение в жизнь этого принципа способствует укреплению в сознании людей таких социальных ценностей, как авторитет права и государства, социальной справедливости, правопорядка.

В принципе гарантированности основных прав и свобод граждан заложена идея всеобщей защиты индивида и необходимости обеспечения приоритета, общегуманитарных ценностей.

Неотвратимость наказания за совершенное правонарушение характеризует юридическую природу законности.

Взаимосвязь законности и культурности отражает нравственную природу законности. Общая и правовая культура - это социальная основа законности. Без достижения определенного уровня правовой культуры всех субъектов права, населения страны в целом невозможно обеспечить должный уровень законности. За законность надо бороться культурно.

Серьезный ущерб законности был нанесен пропагандой принципа “разрешено все, что не запрещено законом”. При динамизме социально-экономических и политических преобразований и неадекватности их правового регулирования этот принцип привел на практике к осложнению в криминальной ситуации, утрате социально-регулирующей функции морали как одного из средств совершенствования общественных отношений.

Законность и правопорядок взаимосвязаны. Есть законность - есть правопорядок. Нет законности - есть беззаконие и произвол (беспредел). Законность выступает как причина, а правопорядок как следствие. Государство станет социально-гарантийным лишь при прочной законности и стабильном, основанном на праве и законности порядке.

§20.3. Гарантии законности

Состояние законности в обществе не возникает само по себе, за него следует бороться, законность необходимо отстаивать и охранять. “Для того чтобы законы и иные нормативно-правовые акты претворялись в жизнь, необходимы условия и определенный комплекс экономических, политических, идеологических и юридических мер, обеспечивающих эту реализацию, т.е. необходимы гарантии законности. Чем надежнее гарантии, тем совершеннее законность, прочнее правопорядок в обществе”.

Под гарантиями законности понимают систему мер, условий и средств, посредством которых обеспечивается законность. Гарантии законности можно разделить на две большие группы: на общие (экономические, политические, духовные и общественные) и специальные (юридические).

Экономические гарантии являются основой для всех других гарантий. Кризис в экономике ведет к ослаблению законности. Экономическая свобода не всегда способствует укреплению законности. Уровень законопослушания снижается в результате невыполнения государством своих социальных обязательств перед гражданами (нет поддержки незащищенных слоев населения, массовые невыплаты зарплат, развал системы бесплатной медицинской помощи, образования и т.д.). Безработица также является резервом преступности.

Политические гарантии состоят в функционировании политической системы общества на основе реализации политических прав и свобод граждан на практике.

Духовные гарантии законности складываются из мировоззрения, правосознания, высокого уровня общей и правовой культуры населения, морали, глубокого уважения к требованиям права, развития юридической науки. К сожалению, современные средства массовой информации ныне дискредитируют нормы нравственности, пропагандируют формы аморального, антиобщественного и преступного поведения (проституцию, уклонение от воинской службы, воровской образ жизни, пьянство и т.д.).

Общественные гарантии - это меры, применяемые общественностью в целях борьбы с нарушениями законности, для ее поддержания и укрепления (комиссии, комитеты, добровольные народные дружны, средства массовой информации и т.д.).

Общие гарантии законности составляют материальную базу, основу ее реализации. Но сами по себе, автоматически они не действуют. В большинстве случаев влияние этих факторов опосредуется специальными средствами, к которым относят юридические гарантии.

Юридические гарантии законности - это закрепленные в действующем законодательстве способы и средства, непосредственно направленные на обеспечение законности. Среди них можно выделить:

1) совершенствование правотворческой деятельности;
2) внутриведомственный и межведомственный контроль за законностью;
3) эффективная деятельность правоохранительных органов;

4) своевременное реагирование государственных органов и органов местного самоуправления на жалобы граждан;
5) высокий профессионально-нравственный уровень деятельности адвокатуры.

§20.4. Содержание правового порядка

Лингвистически термин “правопорядок” представляет собой соединение двух слов: “порядок” и “право”. В словаре С.И. Ожегова правопорядок определяется как “закрепленный в нормах права порядок общественных отношений”.

Из данного определения не понятно, как соотносятся категории “общественного порядка” и “правового порядка”.

Общественный порядок - это определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных связей, которая ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их обоснованных интересов, общественному и личному спокойствию. Общественный порядок складывается на основе различных социальных норм: обычаев, традиций, морали, религии, корпоративных, правовых и т.д.

“Правовой порядок - это органическая составляющая общественного порядка, часть образа жизни, структурная часть общественного порядка, регламентируемая юридическими нормами и заключающаяся в соблюдении законности, обеспечении субъективных прав и юридических обязанностей всеми субъектами права”.

Особенности правопорядка заключаются в том, что он:
- запланирован в нормах права;
- возникает в результате реализации данных норм;
- обеспечивается государством;
- создает условия для организованности общественных отношений, делает человека более свободным, облегчает жизнь;
- выступает итогом законности.

Отсутствие надлежащего правового порядка разрушает общество. Это проявляется в незащищенности прав, свобод и интересов граждан, в растущей преступности и постоянной угрозе жизни, здоровью, чести и достоинству людей, в разрушении

экономических и социальных связей и т.д. По мнению И.А. Иванникова, установление в современной России “четкого и жесткого правопорядка - это условие суверенного существования государства”.

В структуре правопорядка выделяют следующие элементы:

1) правовая структура общества, состоящая из государства, граждан и др. субъектов права;

2) правовые отношения;

3) юридические процедуры и процессы.

Уровни правопорядка классифицируют:

а) по масштабности: правопорядок страны (федерации), субъектов федерации и т.д.;

б) по объему и значимости - общий, отраслевой и специальный;

в) по характеру отношений - конституционный, судебный, административный, финансовый и т.д.;

г) по сложности - сложный, упрощенный, элементарный;

д) по степени оформления - оформленный и неоформленный (действуют правовые обычаи, традиции, мораль и т.д.).

В юридической литературе выделяют три функции правопорядка:

- взаимодействие с внешней средой - функция упорядочения, упрочения и стабилизации тех больших систем, составным элементом которых он является;
- упрочение внутренних связей и отношений, направленное на объединение различных уровней упорядоченности в единое системное образование;
- сохранение и совершенствование правопорядка.

Принципами правопорядка являются:

1) принцип конституционности, который означает, что правопорядок подчинен Конституции и обеспечивает ее реализацию;

2) принцип законности, который выступает необходимым условием возникновения и функционирования правопорядка;

3) принцип целостности и структурности, без которых нельзя свести воедино такую сложную динамическую категорию, какой является социальная жизнь;

4) принцип субординации и соподчинения, что обеспечивает упорядоченность их связей;

5) принцип справедливости;

6) принцип нравственности и т.д.