T.V. Milusheva,
Yu.A. Podgornaya
The Principle of Legality in the Context of Legal Limits on Power

The role of the principle of legality in setting the limits of state power is assessed. The legitimacy of power is associated with the legal nature of the state.

Key words and word-combinations: law, legality, legal limit, state power.

Оценивается роль принципа законности в установлении пределов государственной власти. Легитимность власти связывается с правовым характером государства.

Ключевые слова и словосочетания: право, законность, правовое ограничение, государственная власть.

УДК 340.1:351.9
ББК 67.0+67.401.06

Т.В. Милушева,
Ю.А. Подгорная

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОГО ОГРАНИЧЕНИЯ ВЛАСТИ

Эффективное функционирование государственной власти обеспечивается, во-первых, законодательным закреплением правовых пределов ее деятельности, а во-вторых, неукоснительным соблюдением властью установленных в ее отношении правовых ограничений. Принцип связанности власти правом (правового ограничения государственной власти, самоограничения) является одним из основополагающих в организации современного демократического государства, но он выступает лишь элементом, одним из аспектов проявления более фундаментального и общего принципа законности.

Суть законности применительно к власти (в узком смысле) сводится к тому, что право представляет собой одновременно основу и «ограничитель» любых действий государства [1, с. 19]. Однако законность в действиях власти воспроизводит законность в обществе. Вектор воздействия законности, следовательно, направлен и на власть, и на общество. Для утверждения в обществе законности

необходимо прежде всего, чтобы закон строго исполнялся самой государственной властью. Законность, с одной стороны, составляет основную силу государственной власти, ориентируя общество на добровольное исполнение ее велений, а с другой – ставит государственную власть перед необходимостью ограничивать себя в своих действиях, поскольку «главным препятствием для развития чувства законности является деспотическая, неограниченная государственная власть» [2, с. 266].

Возникновение и развитие категории «законность» связано с необходимостью легализации и легитимации деятельности политической власти как условия ее самосохранения. В силу этого законность отражает устремления различных правящих элит, которые, сменяя друг друга, придают категории законности нужное, с их точки зрения, нередко конъюнктурное содержание и направленность, используют ее в своих целях.

Несмотря на то что проблемы законности всегда были в центре внимания юридической науки, до настоящего времени отсутствует общепризнанное определение данной категории. Нет также единства методологических подходов к разработке проблемы. Разброс мнений объясняется тем, что рассматриваемое явление сильно политизировано и идеологизировано.

В советской науке сложилось представление о законности как об особом режиме общественной жизни, выражающемся в конечном счете в правомерном поведении всех субъектов общественных отношений. Иными словами, в традиционной трактовке все субъекты права признавались и субъектами законности. Однако позиции, согласно которой «законность едина, и она одинаково обязательная для всех – и для органов власти, и для граждан» [3, с. 112], противопоставлялась аргументация, что «при таком подходе нивелируется повышенная опасность нарушения закона со стороны должностного лица с опасностью нарушения закона, совершаемого гражданином» [4, с. 7]. Следовательно, уже в советской науке осознавалась неравнозначность фактического применения принципа законности к личности и государству.

Компромиссом стало предложение использовать категорию «законность» в широком и узком значении. В широком смысле под законностью понимался требуемый государством образ поведения населения, который состоял в безусловном соблюдении изданных государством законов (и подзаконных актов) всеми лицами (гражданами) и организациями. В этом аспекте законность выступает как принцип должного поведения всего населения и представляет собой антипод неправомерному поведению вообще. В узком смысле законность обозначали как принцип деятельности государственного аппарата, заключающийся в том, что «все органы государства осуществляют свои властные функции в строгих рамках закона, соблюдая неукоснительно права граждан и их общественных организаций. В этом значении законность выступает в качестве антипода злоупотребления властью и субъективизма при осуществлении властных функций государственного управления, а также следственных и судебных функций» [5, с. 406].

Приведенные определения далеко не исчерпывают все аспекты разработки проблемы законности в советский период, но достаточно четко дают представление об общих тенденциях ее исследования. Несмотря на разный ракурс раскрытия (принцип, метод, режим), содержательно законность сводилась к неукоснительному соблюдению законов всеми субъектами.

В годы перестройки «термин «законность» надолго исчез из лексикона руководителей государства, тема законности деликатно замалчивалась, ибо сама власть грубо и постоянно нарушала… законы и законность» [6, с. 173]. В то же время законность осознается и влияет на поведение граждан и должностных лиц лишь при наличии ряда условий, к числу которых можно отнести полноту законодательного урегулирования общественных отношений; стабильность основных правовых институтов; действенность правовых гарантий; равное отношение при применении закона к любому человеку; неотвратимость государственного реагирования на любое правонарушение [7, с. 9]. Одна из основ поддержания законности – требование личной (персональной) ответственности каждого должностного лица, государственного служащего и гражданина за нарушение закона [8, с. 14].

Современные российские юристы в большинстве своем базируются на ставшем классическим определении законности: под законностью понимается «неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями» [9, с. 101]. Тем не менее ученые-правоведы понимают односторонность, ограниченность и даже ущербность такого понимания законности [10, с. 157; 11, с. 426].

В контексте исследуемой проблематики неизбежно возникает вопрос об объеме правовых норм, подлежащих неукоснительной реализации, то есть о количественной стороне законности. Вторая принципиальная проблема непосредственно связана с вопросами качества закона. При этом важно, чтобы закон отражал объективные реалии времени. Чрезмерная или неуместная прогрессивность законов чаще всего работает против законности, так как этим законам не корреспондируют наличные социально-экономические отношения и невозможно обеспечить реализацию соответствующих норм [12, с. 11]. Если же законодателю удается правильно познать и отразить в законе объективно назревшие в обществе потребности и интересы людей, то материальный источник реализации такого закона будет заложен в нем самом и по характеру реализации он будет приближен к действию естественных законов. Соответственно, такой закон отвечает требованиям и законности, и справедливости.

Таким образом, понятие законности должно распространяться не только на сферу реализации законов, но и на сферу их создания, то есть на законотворчество, а шире – на все правотворчество, ибо происходящие процессы также подвержены оценке с позиций идей законности и нравственности.

Юридическая практика во всем ее многообразии (правотворчество, толкование и все формы реализации права) свидетельствует, что довольно часто формально-юридический режим строгого соблюдения правовых норм приходит в противоречие с общественным мнением, идеалами свободы, демократии, нравственности и справедливости [13, с. 12]. Неизбежно встает вопрос о легитимности самой законности. Он связан с пониманием сущности права и решается в соответствии с концептуальным видением сферы и пределов требований, которые может устанавливать государственная власть в форме юридических предписаний.

В последнее время идея «правового закона», через которую, по мнению некоторых ученых, необходимо раскрывать принцип законности, стала весьма популярной в юридической литературе. Ее даже определяют как «новую пара-

дигму законности» [14, с. 122–124], воплощающую в себе стремление современной российской юриспруденции найти новые методологические основы исследования права, отказаться от устаревших позитивистских трактовок права и закона [15, с. 530]. Введение категории «правозаконность» необходимо именно в иллюстративном плане – чтобы показать отличие законодательства в демократическом государстве, признающем авторитет и стабильность закона, от законодательства тоталитарных режимов, меняющегося в зависимости от конкретной ситуации [16, с. 56]. Желаемым вариантом представляется ситуация, когда высокие идеи справедливости, нравственности, свободы, гуманизма находят адекватное воплощение в демократических законах, которые принято называть правовыми, то есть когда право и закон не расходятся. В принципе они и не должны расходиться, ведь закон – форма выражения права, а форма и содержание любого явления неразрывны.

Актуальным представляется требование к правотворцам выработать критерии, на основе которых будет обеспечено высокое качество законов, их социальная оправданность и в конечном счете легитимность. В качестве социальных критериев должны выступать интересы личности, общества, государства, согласованные между собой и с доктриной национальной безопасности; национальные и культурные особенности, фундаментальные ценности, уклад жизни общества, его социальные потребности, мораль, религия, нормы обычного права. Специально-юридические критерии определены российской Конституцией (например, процедура законотворчества, нормы об ограничении прав человека).

Законность выступает в числе основных принципов процесса не только создания, но и применения права. Требование соблюдения закона в правоприменительной деятельности – это следование букве и духу закона, который применяется; действие правоприменительных органов и должностных лиц в рамках предоставленных им полномочий; строгое и неуклонное соблюдение установленной процедуры; принятие в результате правоприменительной деятельности юридических актов установленной формы.

В ходе правотворческой и правоприменительной деятельности возникает необходимость юридического закрепления и реализации ограничений властных субъектов в отношении самих себя (в частности, норм об обязанностях, юридической ответственности). Этот вопрос является весьма деликатным. Только наличие высокого уровня правосознания и правовой культуры, чувства законности, личностных моральных качеств, имеющих значение категорического императива, неусыпное «око» гражданского общества может гарантировать целостное нормативное оформление правового режима ограничения сферы властеотношений и реализацию его в практической публичной деятельности. Это во многом зависит от самой власти.

Соотнося законность и ограничение деятельности государственной власти, можно указать, что эти категории разнопорядковые. Законность – категория более масштабная, она объемлет все виды юридической деятельности, законосообразное поведение всех субъектов организационных и правовых отношений. Законность, с одной стороны, ограничивает государственную власть, устанавливая с помощью юридических норм пределы ее действий (негативный аспект законности), а с другой – с помощью юридических норм организует

механизм государства (позитивный аспект законности). Ограничение государственной власти гораздо уже и затрагивает организацию и функционирование лишь публичной сферы. Феномен ограничения государственной власти необходимо рассматривать как принцип деятельности государственной власти, метод воздействия на властеотношения, а также режим функционирования государства, состояние юридической правомерности, складывающихся в сфере реализации властных полномочий.

Несмотря на отличия, законность и ограничение деятельности государственной власти все же категории взаимосвязанные. Утверждение законности как принципа, метода, режима деятельности публичной власти осуществляется в том числе с помощью системы социальных и юридических ограничений публичной власти, находящихся в системном единстве с законностью. Ограничение и законность непосредственно отражаются в политико-правовом режиме функционирования власти, то есть определяют уровень и характер ее легитимности.

Дальнейшее развитие теории и практики российской законности должно осуществляться не по пути ее внешнего «украшательства», выражающегося в соединении терминов «право» и «законность», а в направлении поиска средств и способов обеспечения ее действительной легитимности посредством ориентации режима правомерного поведения всех субъектов правовых отношений на общепризнанные идеалы свободы, равенства и справедливости.

Библиографический список

1. *Шафхаузер Р., Экитайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000.

2. *Коркунов Н.М.* Власть и право // Лекции по общей теории права: в 4 кн. М., 1914. Кн. 3: Общественные условия развития права.

3. *Строгович М.С.* Избранные труды: в 3 т. / отв. ред. М.С. Братусь. М., 1990. Т.1 : Проблемы общей теории права.

4. *Чхиквадзе В.М.* Социалистическая законность в СССР: докл. на конф. Междунар. ассоциации юрид. наук в Варшаве. М., 1958.

5. Теория государства и права / под общ. ред. Н.Г. Александрова. М., 1974.

6. *Матузов Н.И.* Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003.

7. *Кудрявцев В.Н.* Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. 1998. № 1.

8. *Овсянко Д.М.* Административное право / под ред. Г.А. Туманова. М., 1997.

9. Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2008.

10. *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник для вузов и юрид. факультетов. М., 1993.

11. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004.

12. *Синюков В.Н.* Исполнение законов («круглый стол») // Советское государство и право. 1991. № 7.

13. *Вопленко Н.Н.* Законность и легитимность // Новая правовая мысль. 2003. № 1.

14. *Вахитова Р.Р.* Прокуратура в механизме государства (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003.

15. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 1999.

16. *Хайек Ф.А.* Дорога к рабству. М., 1992.

97