**Принципы и гарантии законности**

С.С. Алексеев, С.И. Архипов, В.М. Корельский и др.

**1. Основные принципы законности**

Подлинная, реальная (а не формальная) законность должна строиться на определенных принципах, основополагающих началах, обеспечивающих ее демократический, гуманный характер. Каковы же эти принципы?

Единство законности. При всем многообразии действующих законов и нормативных актов, при всех местных -особенностях законность дрлжна быть одна для всей страны. Понимание и применение законов должны быть одинаковы на всей ее территории. Недопустимы попытки создания в каждой республике, области, районе (а тем более на конкретном предприятии) своей законности, отличной от общегосударственной. К сожалению, в нашей стране этот принцип не всегда четко проводится в жизнь, отдельные регионы принимают нормативные акты, противоречащие федеральным законам и даже Конституции РФ. Подобное положение нарушает единство законности, снижает эффективность правового регулирования, вносит дезорганизацию в общественные отношения.

Единство законности, однако, не означает шаблона в применении правовых актов, ущемления самостоятельности и инициативы мест. Речь идет лишь о том, чтобы, проявляя инициативу, они не допускали отступлений от общих прав, чтобы учет своеобразия местных условий не был направлен на обход закона.

Всеобщность законности. Данный принцип характеризует действие законности по кругу лиц. Законность не может быть избирательной, ее требования обращены ко всем субъектам без исключения. Правовые предписания должны выполнять отдельные граждане и их объединения, должностные лица, государственные органы, политические партии. В обществе не должно быть какой-либо организации или отдельного лица, выведенных из-под влияния законности, на которых бы ее требования не распространялись.

В литературе было высказано мнение, что субъектами законности могут быть только властные органы, а не отдельные граждане, так как последние якобы своими действиями не нарушают этого режима. Действительно, неправомерная деятельность государственных органов, должностных лиц, наделенных властными полномочиями, подрывает саму основу законности, их последствия весьма опасны для общества и личности. Не случайно большинство требований законности обращено к государству, его органам. Однако если правонарушения граждан принимают массовый характер, если налицо рост преступности, режим законности безусловно нарушается. Поэтому нет оснований исключать граждан из числа субъектов законности, хотя, конечно, их роль в ее обеспечении не сравнима с такой же ролью государственных органов.

Целесообразность законности. Критерием оценки роли законности должно быть то, как она способствует достижению целей государства и общества, насколько она обеспечивает решение задач социального прогресса, защиты прав и свобод граждан.

Целесообразность законности вытекает прежде всего из ценности самого права как выразителя свободы, ответственности, справедливости, как средства обеспечения порядка, организованности и дисциплины. Именно в праве, в законе выражается высшая социальная целесообразность.

Изложенное позволяет говорить о презумпции целесообразности изданного нормативного акта. Эта презумпция в свою очередь диктует необходимость неуклонной, точной реализации правовых предписаний независимо от субъективного отношения субъектов реализации права к его нормам. Только политико-правовой режим законности, основанный на целесообразности, может оградить общество от случайностей, волюнтаризма и субъективизма отдельных лиц.

В силу формальной определенности закон не может изменяться одновременно с изменяющейся жизнью и поэтому нередко отстает от ее требований, устаревает. Законы могут быть неэффективными, несовершенными с технической стороны. Нередки случаи, когда подобные законы нарушаются именно по соображениям их устарелости, несовершенства, т. е. нецелесообразности. С точки зрения принципов законности, любые отступления от требований закона, чем бы они ни мотивировались, терпимы быть не могут. Законность, точное следование предписаниям закона всегда целесообразны. Конечно, в отдельно взятом случае соблюдение устаревших либо неэффективных правовых предписаний может вызвать негативные результаты, однако повсеместное отступление от требований такого закона повлечет за собой неопределенность, нестабильность правового регулирования, нанесет ущерб обществу и правопорядку.

Иначе говоря, с точки зрения целей правового регулирования в любой ситуации целесообразно следовать предписаниям закона, а отступление от них всегда нецелесообразно. Законность всегда целесообразна, и целесообразность выступает как принцип, основа законности.

Несколько иначе целесообразность проявляется в процессе правоприменения, где учет пользы, эффективности, последствий принимаемого решения не только допустим, но и необходим. Однако и здесь целесообразность должна достигаться в рамках законности.

Основанное на принципе законности, право само предоставляет возможность учитывать фактор целесообразности в ходе правопрИменительной деятельности. Нормы права нередко предполагают индивидуальное регулирование, когда неизбежен учет субъектами особенностей отдельного случая — выбор целесообразного решения. Не случайно правовые нормы носят преимущественно относительно определенный характер. Например, нормы Уголовного кодекса не имеют абсолютно определенных санкций.

Отдельные авторы, рассматривая принципы законности, в качестве таковых называют «связь законности с культурностью», «единство законности и справедливости» и т.д. Не отрицая подобного единства, подчеркнем, что связи законности с иными явлениями не могут выступать в качестве принципов. Кроме того, все они охватываются содержанием принципа целесообразности.

Здесь же важно отметить, что благодаря своим принципам законность выступает как наиболее эффективный, гуманный, справедливый режим общественно-политической жизни, а всякое отступление от этих принципов, их недооценка приводят к нарушениям законности, принижению ее социальной ценности, эффективности правового регулирования в целом.

Нужно различать законность как систему формальных требований и реальную законность. На практике требования законности в той или иной степени нарушаются, часто наблюдаются отступления от правовых предписаний. Следовательно, реальная законность имеет количественные показатели, которые определяют ее уровень в конкретном обществе.

**2. Законность и законодательство**

Важное теоретическое и практическое значение имеет проблема соотношения законности и законодательства. Между этими явлениями существует неразрывная органическая связь, ибо законность как явление сопряжена с реализацией существующих законов и иных нормативных актов, образующих систему законодательства. Однако близость указанных явлений не означает их тождества. Подобное отождествление ущербно в первую очередь с практической стороны. Оно объясняется общеобязательным характером правовых предписаний, которые в силу этого в основной своей массе реализуются (хотя не исключается и возможность их нарушения). Отсюда делается вывод, что сам факт наличия нормативных актов влечет за собой законность.

Отождествление законодательства и законности порождает иллюзию достаточно легкого решения задачи осуществления и укрепления последней. Создается впечатление, что достаточно издать хороший закон, и будут решены проблемы борьбы с правонарушениями, укрепления прав и свобод граждан, ликвидированы многие негативные явления в общественной жизни. Однако политическая практика не дает оснований для подобного оптимистичного вывода. История знает немало государств, где имелось большое количество правовых актов, законов, а законности не было.

Отождествление законодательства и законности не оправданно и с научной стороны, ибо не позволяет в полной мере отразить содержание такого сложного явления, как законность. Связь законности и законодательства сложна и противоречива.

Поскольку законность заключается в требовании осуществления действующих законов, они служат условием ее существования. Законодательство, таким образом,— основа, нормативная база законности. «Первым условием законности является закон сам»,— писал П. И. Стучка.

Будучи основой законности, законодательство во многом определяет ее характер. В частности, детально разработанная система римского права, его кодификация предопределили и высокий уровень законности в сфере имущественных отношений в Риме. Однако указанная роль законодательства предполагает и специфические требования к нему.

Прежде всего, законодательство только тогда может быть базой законности, когда оно является подлинно «правовым», когда в нем находят отражение правовые идеи добра, гуманизма, справедливости, закреплены права человека. Еще раз повторим, .что «закон, карающий за образ мыслей, не есть закон, изданный государством для его граждан», а «законы против тенденции, законы, не дающие объективных норм, являются террористическими законами» Подобные акты не только не обеспечивают законность, но и порождают явления, противоположные ей,— бесправие, произвол, беспредел власти.

Основой подлинной законности может быть только эффективное законодательство, отвечающее потребностям общественного развития. Так, в области имущественных отношений в Российской Федерации последовательное осуществление законности затруднялось тем, что нормы и институты гражданского законодательства устарели и не удовлетворяли условиям рыночных отношений. Принятие нового Гражданского кодекса, соответствующего этим условиям, должно не только повысить эффективность гражданско-правового регулирования, но и поднять уровень законности в этой сфере.

Для обеспечения необходимого уровня законности законодательство должно не только отвечать объективным потребностям, но и быть технически совершенным. При его формировании нужно использовать современный юридический инструментарий, оно должно иметь четкую структурную организацию, основываться на современных прогрессивных принципах. Неточные формулировки, пробелы и тем более противоречия в законодательстве неизбежно влекут за собой нарушение правовых предписаний, ущемление законности. Необходимым условием последней является проведение в законодательстве такого важного принципа, как верховенство закона и Конституции, ибо процесс разрушения законности чаще всего начинается с грубых нарушений положений Конституции, с принятия антиконституционных законов, подзаконных актов, противоречащих закону. Вместе с тем надо учитывать, что законность предполагает реализацию не только правовых предписаний, но и обеспечение, хотя и законодательно не закрепленных, «общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ст. 55 Конституции РФ).

Как бы ни была совершенна система законодательства, сама по себе она не может обеспечить законность. Мало разработать хороший закон, мало его издать. Он живет, действует только тогда, когда исполняется. А для этого необходимо создать эффективный механизм его реализации и охраны, обеспечить соответствующий уровень политической и правовой культуры граждан и должностных лиц, реализующих право. Самое же главное — законность должна быть обеспечена надлежащей системой гарантий.

**3. Гарантии законности**

Несмотря на свою значимость, требования законности не претворяются в жизнь автоматически, стихийно. Чтобы правовые предписания не остались на бумаге (и тем более не нарушались), необходимы соответствующие условия и определенный комплекс организационных, идеологических, политических, юридических мер, обеспечивающих реализацию, т. е. гарантии законности. Гарантировать законность — значит сделать ее незыблемой.

Гарантии законности — это объективные условия и субъективные факторы, а также специальные средства, обеспечивающие режим законности.

Среди данных гарантий нужно четко различать общие условия и специальные средства.

Общие условия суть объективные (экономические, политические и т. д.) условия общественной жизни, в которых осуществляется правовое регулирование. Эти условия создают макросреду реализации права, его функционирования, предопределяя в известной степени и специальные средства по укреплению законности.

Нередко в литературе общие условия как гарантии законности трактуются чрезвычайно широко. Под экономическими гарантиями понимается существующая система хозяйства, форма собственности, под политическими — политическая система, под социальными — классовая структура общества и т.д. Такое понимание гарантий tie может удовлетворить потребности практики, ибо их влияние на состояние законности неоднозначно, иной раз они оказывают на нее негативное воздействие. Поэтому общие условия необходимо рассматривать конкретно, выделять в них те факторы, которые положительно воздействуют на реализацию права.

Важной предпосылкой наилучшего использования благоприятных условий в деятельности по укреплению законности является их максимально возможная конкретизация. Экономический строй, политическая система, господствующая идеология вряд ли могут рассматриваться как факторы, обеспечивающие законность. Проанализируем это положение на примере собственности. Длительное время считалось, что социалистическая собственность (в отличие от частной) сама по себе является условием обеспечения законности. Такой вывод основывался на предположении, что она порождает у человека чувство хозяина, собственника средств производства, способствуя их сохранению, приумножению, защите. Однако, как мы все убедились, социалистическая собственность стала причиной рождения и других, чуждых законности явлений — бесхозяйственности, хищений и т. д.

Речь, следовательно, идет о том, чтобы выделить из условий общественной жизни те, которые способствуют укреплению законности, создать предпосылки для их развития и воздействия на людей, а также путем использования организационных мер, специальных средств нейтрализовать действие негативных факторов. Рассмотрим эти общие условия, выступающие гарантиями законности.

Экономические условия. Это состояние экономического развития общества, организация системы хозяйствования и т. д. Условиями, обеспечивающими законность, здесь выступают такие факторы, как степень организованности в экономической сфере, ритмичная работа всего хозяйственного организма, постоянный рост производительности труда и объема производства, устойчивая денежная система и т.д. Подобные факторы самым непосредственным образом влияют на состояние законности. Так, в условиях нестабильности экономики, падения производства, разрыва хозяйственных связей, роста цен, галопирующей инфляции возрастает социальная напряженность в обществе, что ведет к анархии, дезорганизации, росту числа преступлений, причем не только хозяйственных.

Политические условия. Основным политическим условием стабильной законности является сильная государственная власть. Сила государственной власти определяется не величиной армии, не мощью репрессивного аппарата. Сильная государственная власть — это устойчивая, легитимная, пользующаяся поддержкой общества власть, способная обеспечить реализацию принимаемых правовых предписаний. Сильное государство гарантирует стабильное развитие общества, безопасность людей, эффективную борьбу с преступностью, коррупцией и иными антисоциальными явлениями. В условиях же дезорганизации государственно-властных структур, борьбы за власть, неспособности государства обеспечить реализацию принимаемых решений, низкого уровня исполнительской дисциплины, расцвета бюрократизма, коррупции законность не только не повышается, но и снижается, причем до опасного предела. Сильное государство ни в коей мере не означает централизацию государственной власти, авторитарный режим, который не обеспечивает, а, напротив, отрицает законность. Важным условием укрепления государства, обеспечения законности и правопорядка является демократия. Демократическое государство не слабая, аморфная власть. Это система сильной и в то же время целиком ответственной перед народом власти, основанной на демократических принципах формирования и функционирования (разделение властей, парламентаризм, гласность, верховенство Конституции и т.д.).

Идеологические условия. Состояние законности во многом определяется уровнем политической, правовой и общей культуры населения. Законность предполагает такой уровень правовой культуры, когда уважение к праву, закону является личным убеждением человека, причем не только рядового гражданина, но в первую очередь государственного служащего, законодателя.

Необходимый уровень культуры обеспечивается организацией правовой пропаганды, четкой системой воспитания у граждан высоких нравственных качеств, патриотизма, ответственности, чувства права и законности. В условиях разрушения системы воспитания идеологический вакуум заполняется чуждыми обществу воззрениями, негативно влияющими на состояние дисциплины, организованности, законности (распространение порнографии, господство силы и др.), способствующими росту правонарушений, преступности, ставящими под угрозу режим законности.

Социальные условия. Законопослушание граждан, их уважение к закону, реализация его предписаний во многом зависят от положения, сложившегося в социальной сфере. Падение жизненного уровня населения, рост безработицы, стоимости жизни, социальных услуг самым непосредственным образом сказываются на уровне законности, провоцируя граждан на поиски путей незаконного обогащения, обход закона, порождают национальные и социальные конфликты и т.д. Прочная законность возможна только в условиях социальной стабильности, уверенности граждан в незыблемости своих социальных прав и свобод.

Правовые условия. Состояние законности как политико-правового явления обусловлено состоянием самого права, системы законодательства. Действующее законодательство должно быть достаточно полным, стабильным, обеспечиваться высоким уровнем юридической техники, необходимыми механизмами реализации и охраны. Важное значение для реализации права и уровня законности имеют используемые законодателем правовые средства, методы, способы и типы правового регулирования, принципы, на которых строится законодательство. Так, отстающее от динамического развития общественных отношений законодательство затрудняет борьбу с преступностью.

Гарантиями законности являются также соответствующие субъективные факторы. Среди них можно отметить состояние правовой науки, полноту и развитие в ней прогрессивных гуманистических идей, положений, научно-теоретических конструкций. Непосредственное влияние на уровень законности оказывают господствующие в науке научно-теоретические концепции. Например, несомненный ущерб в деле обеспечения законности нанесло игнорирование таких «буржуазных» (так их называли до недавнего времени) теорий, как идея правового государства, разделение властей, парламентаризм и т.д. Напротив, научно-теоретическая разработка идеи правового государства, внедрение основных ее положений в законодательную и правоприменительную практику позволяют укрепить законность в деятельности государственных органов. Проявлениям беззакония и произвола в их деятельности способствовали теоретические положения об усилении классовой борьбы с построением социализма, об отмирании государства, о сокращении сферы правового регулирования и т.д.

Уровень законности определяется и эффективной деятельностью политического руководства, правильным избранием лидерами приоритетов при принятии политических решений, готовностью и умением соответствующих органов вести борьбу за укрепление законности.

Специальные средства обеспечения законности—это юридические и организационные средства, предназначенные исключительно для обеспечения законности. Среди них можно выделить юридические и организационные гарантии (средства).

Юридические гарантии — совокупность закрепленных в законодательстве средств, а также организационно-правовая деятельность по их применению, направленные на обеспечение законности, на беспрепятственное осуществление, защиту прав и свобод. Юридические гарантии сопряжены с общими условиями и определяются ими. Они юридически опосредуют их, выступая в качестве их юридической формы, не сливаясь, однако, с ними и не утрачивая своего юридического качества (формально-нормативное закрепление, процессуальный порядок реализации, государственное обеспечение). При этом юридические гарантии немыслимы вне своего социального содержания.

Среди юридических гарантий различают следующие. Средства выявления, (обнаружения) правонарушений. К ним относится деятельность прокуратуры, органов предварительного расследования, Конституционного Суда и т. д. Эти гарантии связаны с работой компетентных государственных органов, направленной на обнаружение правонарушений с целью их пресечения и устранения их последствий. Некоторые гарантии связаны с деятельностью граждан. Таково, например, конституционное право на обжалование незаконных действий должностных лиц в суд.

Средства предупреждения правонарушений. Это закрепленные в праве средства, позволяющие предотвратить возможные правонарушения. Например, ст. 35 КЗоТ предусматривает, что расторжение трудового договора по инициативе администрации (ст. 33 КЗоТ) возможно только с предварительного согласия профсоюзного органа. Подобное согласие имеет единственную цель — предотвратить возможное нарушение администрацией трудовых прав граждан, не допустить незаконного увольнения. Предупредительную роль играют и такие средства, как досмотр багажа в аэропорту, таможенный досмотр и т.д.

Средства пресечения правонарушений. К ним относятся средства, направленные на пресечение, недопущение правонарушений, нарушений прав, свобод граждан и организаций. Это задержание, арест, обыск, подписка о невыезде, другие меры пресечения, отмена незаконных актов.

Меры защиты и восстановления нарушенных прав, устранения последствий правонарушений. Таковыми являются принудительное взыскание средств на содержание ребенка (алиментов), виндикация (принудительное изъятие имущества из чужого незаконного владения) и др.

Юридическая -ответственность. Под ней понимается наказание лица, виновного в совершении правонарушения. Данное средство является важнейшим и необходимым для укрепления законности, причем его эффективность определяется не жестокостью, а неотвратимостью.

Среди юридических гарантий особая роль отводится процессуальным гарантиям, ибо процесс есть форма жизни материального права, реальную жизнь формально закрепленные права и свободы могут получить, лишь имея процессуальное обеспечение. Можно справедливо гордиться широтой правового статуса личности, закрепленного в Конституции РФ. Однако это не дает оснований закрывать глаза на недостатки правового механизма реализации этих прав, их обеспечения и защиты. Юридический механизм реализации правовых норм предполагает наличие четкой нормативной базы. Конституционные нормы, закрепляющие права и свободы, достаточно определенны, хотя многие из них не подкреплены текущим законодательством, четким юридическим механизмом реализации, что затрудняет их осуществление.

Наконец, важнейшей гарантией законности является правосудие — деятельность судов, осуществляемая путем рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел с целью всемерного укрепления законности.

Под организационным гарантиями понимаются различные мероприятия организационного характера, обеспечивающие укрепление законности, борьбу с правонарушениями, защиту прав граждан. Сюда относятся кадровые, организационные меры по созданию условий для нормальной работы юрисдикционных и правоохранительных органов, образование в структуре последних специальных подразделений (для борьбы с организованной преступностью, с коррупцией и т.д.).

Подчеркивая роль юрисдикционных и правоохранительных органов в деле обеспечения законности, их значение нельзя преувеличивать, абсолютизировать, ибо эффективность их работы во многом определяется объективными условиями. Однако нередко ответственность за состояние законности, за рост преступности в регионе, в стране возлагается лишь на органы прокуратуры, МВД. Проблема борьбы с преступностью нередко сводится лишь к смене руководства этих органов без существенного изменения условий, что не может обеспечить надлежащих гарантий законности.

Только целенаправленная работа по совершенствованию объективных (общих) условий, эффективное применение специальных средств, постоянное развитие законодательства позволят обеспечить стабильную законность и устойчивый правопорядок — основу нормальной жизни общества.