ПОВОЛЖСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

имени П.А. Столыпина

Факультет юриспруденции

Программа высшего профессионального образования

по специальности 021100 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

Специализация « правовое регулирование деятельности

органов власти»

# Кафедра

теории права

### ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

## на тему

**«ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Автор работы:

Студентка очной формы обучения

**Вяльшина А.Т.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

Научный руководитель работы:

кандидат юридических наук,

профессор кафедры теории права

**Цыбулевская О.И.**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Заведующая кафедрой:

теории права

кандидат юридических наук,

профессор кафедры теории права

**Цыбулевская О.И.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

# **Саратов**

**2002**

Содержание.

**Введение.** …………………………………………………………………….3

**Глава 1. Грани законности.**

§ 1.Законность: содержание, признаки……………………………………...7

§ 2.Принципы законности…………………………………………………...13

§ 3.Гарантии законности и их виды………………………………………...20

**Глава 2. Проблемы реализации законности в Российской Федерации**.

§ 1.Причины нарушения законности в РФ…………………………………29

§ 2.Трудности реализации российского законодательства………………..37

Глава 3.Проблема формирования единого правового пространства Российской Федерации.

1. Исключение коллизий – важнейшая задача современности………….42
2. Юридическая экспертиза, как средство обеспечения законности. …..52
3. Укрепление законности в сфере государственного управления……...60

##### Заключение…………………………………………………………………..68Библиографический список………………………………………………..70

**Приложение**…………………………………………………………………..75

**ВВЕДЕНИЕ**.

В настоящее время учёными весьма активно обсуждается проблема формирования гражданского общества и правового государства. Но в условиях системного кризиса переживаемого нашей страной, все эти рассуждения останутся благими пожеланиями без надлежащего уровня законности и правопорядка. Их укрепление – один из путей преодоления правового беспредела и нигилизма, которые стали неотъемлемыми спутниками повседневной действительности.

Законность – атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, образования и функционирования гражданского общества (в том числе его важнейшего элемента – рынка), осуществления демократии, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма, гражданского общества и для всех граждан.

Проблемы обеспечения и укрепления законности всегда были в центре внимания государства и общества. Данная проблематика глубоко исследовалась советскими и исследуется сейчас российскими учёными- юристами (С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.И. Байтин и другие).

Многие выводы, сформулированные советскими учёными – юристами, такими как Н.Г, Александров, В.В. Борисов, М.С. Строгович, не утратили значения и в настоящее время (о понятии и сущности законности, о структуре законности, о её требованиях, о месте законности в системе правовых категорий и др.). В советский период государство вмешивалось почти во все сферы человеческой жизни гражданина, личности, причём оно обеспечивало себе эту возможность изданием и применением соответствующих законов. Поэтому объективной задачей было теоретическое изучение того, как законы и их исполнение работали на тотальное огосударствление личной жизни, общественной деятельности каждой личности; защищали органы государства, должностных лиц от угроз поставить их под контроль общества, граждан; и, наконец, как законы и их исполнение обеспечивали безопасность личности, а также дарованную в ограниченных размерах этой личности свободу. По существу всё это охватывалось понятием «социалистическая законность».[[1]](#footnote-1)

В период становления демократического правового государства, требуется иной подход к проблемам законности: законность не делится на буржуазную или социалистическую - законность либо есть, либо её нет; в Российском государстве утверждаются идеалы, принципы, концепции правового государства - соблюдение общепризнанных демократических прав и свобод граждан и реальность их судебной защиты; господства права в обществе разделение властей и тд.

В настоящее время, проблемы законности приобретают особую актуальность, поскольку для реально складывающейся ситуации в стране характерны такие негативные явления как девальвация роли закона, бездействие общеправовых принципов и норм, конкуренция источников права, противоречия между различными нормативными актами, наличие множества нормативно установленных федеральными, региональными и местными властями особых прав – привилегий, специальных правовых режимов разного рода правовых исключений и льгот в пользу отдельных лиц, групп, профессий, сфер деятельности, социальных слоёв, территорий и тд.

Российская Конституция[[2]](#footnote-2)2 указывает на законность в ряде статей. Российская Федерация рассматривается Конституцией как демократическое федеративное правовое государство (ст.1). Согласно ст. 4 Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ст.15). Обеспечение законности и правопорядка согласно ч.1 ст.72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Концепция права и правовой законности, содержащаяся в Конституции, является её несомненным достоинством. Вместе с тем многие положения Конституции носят пока декларативный характер. Существует большой разрыв между соответствующими конституционными нормами и фактически складывающейся действительностью.

Строительство нового федеративного государства в России, сопровождаемое «парадом суверенитетов» субъектов Федерации и «войной законов», ещё далеко от своего надлежащего завершения, от прочного утверждения единой суверенной государственной власти в Российской Федерации, единой системы действующего права, единой законности и правопорядка.

Постсоветское государство и право пока ещё не справляются со своими основными функциями, с утверждением в стране режима законности и правопорядка.

Что такое законность в правовом государстве? Каковы причины нарушения законности в стране? В чём заключаются трудности реализации российских законов? Кто нами правит закон или люди стоящие над законом? Эти и другие вопросы подтолкнули меня к выбору указанной темы.

*Целью* настоящей дипломной работы является исследование проблем законности в условиях формирования правового государства и гражданского общества.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи:

* рассмотреть теоретические аспекты законности;
* определить современное состояние законности;
* выявить причины нарушения законности в Российской Федерации;
* выяснить трудности реализации законодательства,
* раскрыть проблему формирования единого правового пространства в России;
* рассмотреть средства, предотвращающие и устраняющие нарушения законности;
* раскрыть проблему укрепления законности в сфере государственного управления.

**ГЛАВА I. ГРАНИ ЗАКОННОСТИ**.

**§1. Законность: содержание и признаки.**

      В настоящее время признание верховенства права и закона придаёт проблеме законности особую актуальность. Между тем, реальное состояние законности в нашей стране далеко от идеала. Нарушений законов и иных правовых актов очень много и пока не удаётся приостановить волну правонарушений и преступлений. Одна из причин – слабое внимание к механизму действия закона и недооценка способов его полной и последовательной реализации. Бум законотворчества отодвинул в сторону решение этой задачи. Законность как явление и как понятие почти исчезло из поля зрения учёных – юристов, депутатов, работников правоохранительных органов. Между тем потребность в правильном понимании законности и её обеспечении стало достаточно ощутимой. Поэтому в плане поставленной темы полагаю необходимым рассмотреть теоретические аспекты данного понятия, поскольку определение понятия законности позволит правильно понять причины и виды её нарушения.

Законность – важнейшая правовая категория всей юридической науки и практики, а её уровень и состояние служат главными критериями оценки правовой жизни общества и граждан.

Юридическая наука рассматривает законность в трех аспектах - социальном, юридическом и психологическом.[[3]](#footnote-3)1

Социальный аспект включает в себя требования общества к государству и праву, исполнение которых необходимо для его нормального функционирования и развития.

Юридический аспект проявляется в правотворческой и правоприменительной деятельности, направленной на принятии и реализацию необходимых в конкретно – исторический период развития общества правовых норм.

Психологический аспект законности выражается в понимании и осознании необходимости исполнять правовые предписания и в конкретных психологических переживаниях людей, связанных с правоприменительной деятельностью государства.

Большинство юристов в настоящее время признают сложный характер законности. Разносторонний и многоплановый подход к определению законности находит поддержку у многих исследователей. Так, В.С. Афанасьев и Н.Л. Гранат пишут, что законность – это принцип, метод и режим реализации норм права, содержащихся в законах, и подзаконных актах, всеми участниками общественных отношений[[4]](#footnote-4)1. Данное определение законности, отражая её основные черты и свойства, имеет комплексный характер.

Другое определение законности сформулировал Н.В. Витрук: «Законность означает идею, требование и систему (режим) реального выражения права в законах государства в самом законотворчестве, в подзаконном нормотворчестве».[[5]](#footnote-5)2 В данном перечне к объектам, выражающем право, следует добавить и правоприменение.

Исследуя вопросы законности, В.И. Шинд раскрывает данное понятие, как «определённое состояние безопасности, стабильности, «общественного здоровья» государства»[[6]](#footnote-6)3. Из подобной трактовки законности вытекает следующее правило: учитывая ограниченность ресурсов и времени, следует в первую очередь анализировать те нарушения законов, которые особенно беспокоят общество, и принимать все возможные меры, что бы ликвидировать эти нарушения или по крайней мере существенно их сократить.

Между тем, в юридической литературе по проблемам законности можно отметить два основных подхода:

1. законность – это принцип государственной и общественной жизни, требование неуклонного соблюдение и исполнения законов всеми гражданами и должностными лицами;
2. законность – это неуклонное соблюдение и исполнение не только законов, но и всех правовых предписаний, т.е. как правомерное поведение.

Эти два подхода к законности имеют свои особенности. Очевидно, было бы не правильно «сталкивать» друг с другом сложившиеся концепции законности как взаимоисключающие одна другую. Обе они имеют объективные основы для существования. Действительно, чисто функциональный, «поведенческий» подход к определению законности чреват её отождествлением с правопорядком. Но ведь трактовка законности, как требования в свою очередь ведёт к её отождествлению с законодательством. Закон по своей природе предписывает определённое поведение, содержит известные требования. В противном случае законодательство (равно как и любая форма правотворчества) теряло бы всякий смысл. Даже самый совершенный закон жив только, тогда когда он выполняется, воздействует на общественные отношения, на сознание и поведения людей. Поэтому вряд ли плодотворны попытки раскрыть понятие закона вне связи с предписаниями (требованиями), заключёнными в нём. Законность органически связана с законодательством, не может без него существовать. Они возникли вместе. Право является атрибутом правового регулирования и в этом смысле законность производна от права. Субъекты права соблюдают, исполняют нормы права. Поэтому содержание правовых норм определяет содержание законности. Словом законодательство служит предпосылкой законности, но не является элементом законности.

Когда же выдвигается задача различать законность и законодательство, правомерно обратить внимание на вторую его сторону – соблюдение содержащихся в законе требований. К тому же требования закона и требование законности несколько отличны друг от друга и по своей направленности. Если первый преимущественно отвечает на вопрос, что требуется соблюдать, то второй отвечает на вопрос как соблюдать.

Следовательно, законность вбирает в себя не только «должное», но и «сущее». Таким образом, рассматривая разные подходы к пониманию законности, необходимо учитывать её сущность, которая выражается, прежде всего, в точном и неуклонном соблюдении и исполнении требований закона всеми субъектами права.

С учетом современных условий развития России представляется, что законность политико-правовое явление. Многие нормативно правовые акты имеют не только юридическое, но и политическое содержание.

В целом, анализ законности позволяет различать в её содержании следующие самостоятельные моменты диалектики правового, юридического и государственно-политического[[7]](#footnote-7)1.

Законность неотторжима от общеобязательности права. Именно этот момент получил наибольшее отражение в науке, в большинстве определений законности. В таком случае законность характеризует право, взятое под углом зрения его существования. Главное здесь – требование неукоснительного претворения в жизнь законов и базирующихся на них нормативных правовых актов. Иными словами, законность в подобном понимании требует соответствия поведения субъектов общественных отношений предписаниям правовых норм, т.е. обеспечения правомерного поведения всех их участников. Данная сторона законности вытекает из самого факта существования права как система общеобязательных правил. С этих позиций о законности можно говорить как об условии жизни государственно-организационного общества.

Другая грань исследуемого явления отождествляется с идеей законности, под которой понимается формирующаяся в общественном правосознании идея о целесообразности и необходимости такого реального положения, когда не останется места для произвола, будут фактически достигнуты всеобщность права, действительная реализация прав и свобод. Не случайно законность трактуется как принцип права, который концентрировано, выражает основные особенности последнего, его свойства, рассматриваемые в действии в процессе реализации. В результате и право анализируется как сила, обеспечивающая организованность общественных отношений. Будучи оправданным принципом, законность проникает в плоть правовой материи, определяет её формирование, функционирование, развитие и, в частности, такой признак права, как верховенство закона и поднормативность правоприменительных актов.

Понимая как метод государственного руководства обществом, законность предполагает, что свои функции государство осуществляет исключительно правовыми средствами – путем принятия нормативных актов и обеспечения их неукоснительной реализации. А поскольку правовое регулирование распространяется на различные сферы общественной жизни, необходима достаточная полнота её регламентации. При этом государство не только закрепляет правовые нормы, но и обеспечивает их реализацию и защиту прав.

В таком государстве недопустим произвол деятельности, должностных лиц, исключается принятие субъективных, волюнтаристских решений, решений политических вопросов силовыми методами.

В то же время законность есть принцип деятельности государства. Государство, все его органы, организации и учреждения, сами связаны правовыми нормами, действует в их рамках и во имя их реализации. Законность, рассматриваемая с этой стороны, служит принципом не всякого, а лишь демократического государства, иначе говоря, законность есть антипод произвола и беззакония и, прежде всего беззакония самой государственной власти, произвола, творимого органами государства и его должностными лицами. Наиболее ярко данный принцип проявляется в правовом государстве, обусловливая его сущность. Такое государство можно определить и как государство строжайшей законности.

Вместе с тем требование реализации права, неукоснительного претворения правовых предписаний в жизнь не формальное требование, не самоцель, а условие нормального функционирования общества и государства, обеспечение порядка организованности и дисциплины. Благодаря законности в обществе внедряются идеи справедливости, гуманизма, личной общественной свободы.

В социально – политическом смысле законность можно считать режимом общественно – политической жизни. Это режим, при котором деятельность всех субъектов основывается на законе, а идея права, гуманизма, справедливости, свободы и ответственности господствует над личными, групповыми, классовыми интересами. Режим законности означает такое состояние общественной жизни, при котором участники правоотношений свободно реализуют принадлежащие им юридические права и обязанности.

Таким образом, *законность* – это политико правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно – правовой формы организации общества и реализации идеи социальной справедливости путём строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства, положение при котором общественная жизнь обеспечивается законами.

Безусловно, законность представляет собой сложное и многообразное общественное явление. Обозначим наиболее существенные признаки:

* всеобщность требования соблюдать и исполнять законодательство в широком смысле;
* осуществление всех государственно властных функций исключительно на основе законов при строгом соблюдении должностными лицами предусмотренных законом прав и свобод личности, гарантированность от необосновательном привлечении к ответственности или незаконного лишения благосостояния.
* Решительное предупреждение и пресечения любых правонарушений, от кого бы они ни исходили, обеспечение неотвратимости ответственности за нарушение законов.

На основании вышесказанного, думается, что многозначность и многоаспектность понятия «законность» объясняется его местом в системе политико - правовых категорий. Данное понятие находится как бы на стыке объективного и субъективного права, права и государства, права и общества, права в «нормах» и права в «жизни» и тд. Законность выступает при этом как оценочная категория соответствия между принципами и нормами права, с одной стороны, и социальными отношениями с другой.

**§2. Принципы законности.**

Принципы законности – это основополагающие идеи, взгляды, которые представляют собой исходные начала, обусловливающие содержание законности.

В юридической литературе сформулирована следующая система принципов законности:

* единство законности;
* верховенство закона;
* равенство всех перед законом;
* неотвратимость юридической ответственности[[8]](#footnote-8)1.

Рассмотрим каждый из принципов поподробнее.

Единство законности предполагает, что при всём многообразии действующих законов и нормативно – правовых актов, при всех местных особенностях законность должна быть одна для всей страны. Недопустимы попытки создания в каждой республике, области, районе своей законности, отличной от общегосударственной. К сожалению, в нашей стране этот принцип не всегда чётко проводится в жизнь, отдельные регионы принимают нормативные акты, противоречащие федеральным законам и даже Конституции Российской Федерации. В этой связи актуальны вопросы обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, сущность которой заключается в точном соответствии актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления основополагающим федеральным конституционным принципам и нормам. Единство законности, однако, не означает шаблона в применении правовых актов, ущемление самостоятельности и инициативы мест. Более того, было бы не плохо, если бы центр не только и не столько бы гневался на регионы за каждый их «шаг влево, шаг вправо», а помогал бы им в разработке законов. Дело в том, чтобы, проявляя инициативу, субъекты не допускали отступлений от общих правил, чтобы учёт своеобразия местных условий не был направлен на обход закона. А федеральное законодательство в свою очередь должно быть достаточно гибким и учитывать интересы как страны в целом, так и субъектов.

В обеспечение принципа единства законности должно быть соблюдено также следующее обстоятельство. Понимание и применение законов должно быть одинаковым на всей территории страны.

Единое понимание правовых норм зависит от качества самих правовых норм, точности их изложения, от чёткости содержания в них понятий, а также от уровня профессиональной подготовки тех, кто применяет эти нормы.

Российскими правоведами обстоятельно изучены свойства, которыми должны обладать нормы права, в результате выделено четыре вида свойств: собственно – юридические, языковые, логические и социологические, которые включают такие критерии качества закона, как:

* нормативность, полнота и конкретность нормативно – правового регулирования, характеризующие собственно-юридический аспект нормы права;
* простота, краткость, ясность, точность, характеризующие языковой аспект нормы права;
* определённость, последовательность, непротиворечивость, характеризующие логический аспект нормы права;
* юридическая и социальная эффективность права[[9]](#footnote-9)1.

В системе свойств, которые должна иметь любая качественно совершенная норма, важное место занимает её юридические свойства – нормативность, полнота и конкретность.

Нормативность характеризует способность нормы права быть регулятором общественных отношений, содержать правило, стандарт определённого поведения субъектов правоотношений.

Степень полноты нормативно – правового регулирования, закреплённого нормой права, характеризуется, прежде всего, требованием предусматривать в проекте все три элемента (гипотезу, диспозицию и санкцию) либо отсылать к акту, где содержатся те или иные компоненты проектируемых норм права.

При недостаточно полной регламентации правоотношений в законе появляются пробелы, которые влекут за собой возникновение ситуаций, когда субъективное право, предоставленное законом, не может быть реализовано по мотивам отсутствия соответствующего нормативно правового предписания.

Критерий конкретности нормы права требует разработки действенного механизма реализации нормы права в конкретных отношениях. Любая норма может действовать эффективно и широко использоваться в конкретных правоотношениях при условии, что она имеет тот или иной набор действительных правовых средств, тогда норма становится привлекательной в глазах заинтересованных лиц и легче обеспечивается неукоснительное соблюдение и исполнение данной нормы права. Неконкретность регулирования неизбежно влечёт за собой появление декларативных норм, которые превращают акт, не обязывающий ни к чему призыв. Между тем для действия нормы главным является факт её соблюдения, использования в конкретных отношениях.

Критериями качества закона с точки зрения языка являются простота, краткость, ясность и точность[[10]](#footnote-10)1.

Простота текста закона характеризуется прямым порядком слов, отсутствием громоздких конструкций, а также умеренным использованием причастных и деепричастных оборотов. Чем проще текст для понимания, тем вероятнее будет его исполнение.

Критерий краткости сосредотачивает внимание субъекта на сути закона.

Ясность закона способствует правильному и полному выявлению содержащейся в нём информации, обеспечивает эффективность действия нормативных предписаний закона.

Точность означает «достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью и воплощением этой мысли в законодательной формуле»[[11]](#footnote-11)1.

Любые нарушения критериев языкового аспектов закона затрудняют восприятие текста нормативных актов, создают ситуации, когда заинтересованные лица неправильно понимают соответствующие нормативно – правовые предписания либо вовсе не могут понять смысл и содержание нормы права, что затрудняет её надлежащее соблюдение и использование.

Единство законность предполагает также, соблюдение всех правовых норм, а не только законов, т.е. законодательства в широком понимании. Здесь понимается, что каждый подзаконный акт, если он издан в развитии закона и соответствует ему, должен соблюдаться, как и закон, ибо нарушение подзаконного акта будет нарушением и самого закона.

Верховенство закона.

Данный принцип понимается, как подчинённость ему всех иных нормативных правовых актов и актов применения права. В Российской Федерации наивысшую юридическую силу имеет Конституция. Стало быть, данный принцип предполагает соблюдение иерархии источников права (Конституция – закон – указ) в рамках правового государства каким провозгласила себя Россия в Конституции (ст.1). В данной связи в вопросе реализации данного принципа особого внимания заслуживает конкуренция между актами Президента РФ и федеральными законами. Согласно Конституции (ст.90), обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации указы распоряжения Президента РФ «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Здесь, отчасти ввиду больших пробелов в праве указанный принцип нарушен. Данный принцип требует иной формулировки, а именно: «Указы и распоряжения Президента Российской Федерации издаются на основании и во исполнении Конституции Российской Федерации и Федеральных законов». Очевидно, что указное правотворчество, какие бы объективные причины при этом ни приводились, девальвирует роль высшего представительного органа и ставит под сомнение принцип верховенства закона. Тем самым подрываются общие правовые основы всей системы нормативных актов и нормативно – правовая база законности. Думается, что данную коллизию между законом и указом следует решить в пользу верховенства закона посредством внесения поправок в Конституцию или соответствующего толкования Конституции Конституционным судом Российской Федерации.

Принцип равенства всех перед законом.

Этот принцип состоит в том, что в процессе реализации законов и в равной степени нести ответственность перед законом в случае его нарушения. Никакое должностное, социальное имущественное положение, прошлые заслуги, принадлежность к той или иной национальности, партии и т.д. не освобождают от соблюдения законов и от ответственности за их нарушение. Однако данный принцип имеет ряд недостатков в практике реализации. Неравенство в некоторых случаях существует законодательно, т.е. нормы права по существу закрепляют неравенство субъектов права в их субъективных правах. Так, установление в ряде санкций статей Особенной части УК РФ альтернативно таких видов законодательства, как штраф и лишение свободы представляется равнозначным допустимости их взаимной замены, что ставит граждан в неравное положение в зависимости от имущественного положения.

Принцип неотвратимости юридической ответственности. Данный принцип важнейший и необходимый для укрепления законности, поскольку эффективность его применения определяется не жесткостью, а неотвратимостью. Понятие юридической ответственности шире понятия наказания, т.к. действующие законодательство не ставит перед собой цели во всех случаях применить к субъекту санкцию. Об этом свидетельствует институт освобождения от ответственности в уголовном, административном, гражданском праве. Неотвратимость юридической ответственности не может быть сведена к поимке и наказанию правонарушителя. Она возможна при соблюдении ряда условий. К ним относятся следующие: юридическая ответственность должна охватывать все сферы общественных отношений, где совершаются или могут быть совершены правонарушения; юридическая ответственность наступает либо за нарушения прав и законных интересов, либо за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей; практика применения мер юридической ответственности должна быть последовательной и непротиворечивой; санкции должны соответствовать тяжести, характеру совершенного правонарушения, характеру и функции того или иного вида юридической ответственности; недопустимость изъятия, исключения из правил об обязательности юридической ответственности в отношении отдельны категорий субъектов права или отдельных лиц; недопустима обратная сила закона, отягчающего ответственность.

Таким образом, главное требование законности с точки зрения данного принципа заключается в том, чтобы ответственность имела место лишь за деяние, предусмотренное законом, и только в пределах закона.

**§ 3 Понятие и виды гарантий законности**.

Препятствием нарушения законности является развитие системы гарантий законности, под которыми понимается обусловленная закономерностями общественного развития система условий и средств, посредством которых, обеспечивается законность[[12]](#footnote-12)1. В юридической литературе выделяются общие и специальные гарантии. К первой группе относятся экономические, политические, нравственно – духовные и общественные гарантии, а ко второй собственно юридические.

Экономические гарантии – являются одними из основных гарантий законности. Все существенные изменения в экономической жизни страны неизбежно отражают состояние законности. Кризис в экономической сфере ведёт к ослаблению законности. И, наоборот, усиление, упрочнение в стране экономических гарантий имеет результатом укрепление законности в стране. Среди экономических, гарантий выделяют многообразные формы собственности, существование предпринимательства, рынка, конкуренции, многоукладность экономики, рынка товаров, капиталов, труда. А также уровень благосостояния страны, ресурсов, реальные материальные средства обеспечения юридических прав и обязанностей. Материальное обеспечение является основной предпосылкой реальности прав и свобод, провозглашённых в законодательстве. Падение жизненного уровня населения, рост безработицы, стоимости жизни самым непосредственным образом сказывается на уровне законности в стране, провоцируя людей на поиски путей незаконного обогащения, обход закона и т. д. Таким образом, прочная законность возможна только в условиях экономической стабильности страны.

Политические гарантии законности – это вся политическая система, функционирование всей политической организации общества, ведущее место в которой занимает государство. Принципы организации и деятельности всех органов государственной власти обеспечивают, отражают политический режим демократии (в частности, принципы полновластия народа, разделение властей и т.д.). Подлинный демократизм общества, разделение властей, политический плюрализм, гласность, свобода печати являются предпосылками законности. Они, как показал опыт СССР и многих других стран, будут реальными только в условиях функционирования не зависимо от государства гражданского общества, построения подлинно демократического правового государства[[13]](#footnote-13)1. Таким образом, к политическим гарантиям законности можно отнести как политическую систему в целом, так и отдельные её элементы, принципы функционирования: легитимность власти, разделение властей, наличие и реальная возможность осуществление прав и свобод, политический плюрализм, выражающийся в существовании многопартийной системы.

Духовными гарантиями законности выступают различные факторы общественного сознания и культуры: мировоззрение, правосознание, признание действующей Конституции идеологического многообразия, высокий уровень общей и правовой культуры населения, мораль, глубокое уважение к требованиям права, а также образованность, высокий профессионализм работников государственных органов, развитие юридической науки. Правовая культура граждан и должностных лиц, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека, имеют огромное значение для укрепления законности.

Под общественными гарантиями следует понимать сложившийся в стране комплекс мер, применяемых общественностью в целях борьбы с нарушениями законности – задача не только государственных органов, но и различных политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений, а также органов местного самоуправления, самодеятельных организаций – различных комиссий, квартальных, уличных комитетов и др. Важное место в ряду общественных гарантий законности принадлежит средствам массовой информации. Все они призваны внести свой конкретный вклад в обеспечении строжайшего соблюдения законов, улучшении правового воспитания граждан. Это и профилактические работы по предупреждению правонарушений, и содействие в раскрытии преступлений и иных правонарушений, и правовое воспитание населения, пропаганда правовых знаний и др.

Таким образом, все экономические, политические, духовные явления, выражающие, природу общества с объективной необходимостью требуют установления законности, порождают естественную потребность в ней, предопределяют с большей или меньшей степенью опосредованности её упрочнения. Общие гарантии являются необходимыми, но не единственными условиями обеспечения законности в стране. Они составляют материальную базу, основу её реальности. Однако сами по себе они не всемогущи, не действуют автоматически. В большинстве случаев влияние этих факторов опосредуется специальными средствами, к каковым относят юридические гарантии.

Юридические гарантии – это закреплённые в действующем законодательстве способы и средства непосредственно направленные на обеспечение законности. От того насколько развиты, совершенны эти гарантии, насколько активно и умело пользуются ими государственные органы, общественные объединения, органы местного самоуправления, должностные лица и граждане, в значительной степени зависит состояние законности в стране.

Существует следующая классификация юридических гарантий, в основу которой положено выделение в их системе четырёх блоков:

1. Дальнейшее развитие, совершенствование и повышение эффективности законодательства как нормативной основы законности, улучшение правотворческой деятельности государства. Имеется в виду постоянное обновление законодательства, своевременное принятие новых законов и подзаконных нормативных актов, отмена устаревших, внесение в действующие нормативные акты необходимых назревших изменений, дополнений и уточнений. Сейчас законодательная база далеко не в полной мере отвечает требованиям времени, поэтому данный блок юридических гарантий требует к себе постоянного, пристального внимания.

2. Внутриведомственный и межведомственный контроль за законностью. Такой контроль занимает исключительно важное место в системе специально – юридических гарантий, ибо он проистекает из того, что все государственные органы, начиная с Президента РФ, Федерального Собрания РФ, правительства РФ, высших судебных органов РФ, призваны обеспечить законность в стране. Внутриведомственный контроль заключается в контроле высшего органа за соблюдением законности в деятельности подчинённых ему нижестоящих органов, то есть этот контроль, осуществляется по вертикали. Вся структура механизма государства пронизана внутриведомственным контролем за законностью, им охватываются все государственные органы снизу до верху.

Межведомственный контроль осуществляется межведомственными органами, которые наделены правом проверять законность в деятельности не только подчинённых и подотчетных им органов, но также и других органов, не находящихся в их посредственном подчинении.

3. Осуществление и совершенствование деятельности специальных государственных органов, непосредственно стоящих на страже законности, среди которых выделяются следующие:

а) судебные органы. Судебная система выражается в защите и охране судами нормально функционирующих общественных отношений. Она включает механизм решения судами общей юрисдикции споров о праве и иных конфликтов путём отправления гражданского, уголовного и административного судопроизводства в особом процессуальном порядке. Такие принципы правосудия, как независимость, открытое судебное разбирательство, состязательность, равноправие сторон и другие, призваны обеспечить верховенство закона, незыблемость, гарантированность прав и свобод человека и гражданина, интересов государства[[14]](#footnote-14)1. Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд РФ, призванный защищать конституционный строй государства. Он рассматривает дела о конституционности нормативно – правовых актов, их соответствие действующей конституции, даёт общеобязательное толкование[[15]](#footnote-15)2.

б) органы прокурорского надзора. Прокуратура РФ осуществляет надзоры за исполнением действующих на территории РФ законов, принимает меры направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепление законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства Прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, и должностными лицами, а также за соответствием издаваемых им правовых актов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина различными органами и должностными лицами[[16]](#footnote-16)3.

в) органы внутренних дел. В деятельности органов внутренних дел (ОВД) законность выражается, во-первых, в том, что их структура и компетенция определены в законах и подзаконных нормативных актах, во-вторых, в точном осуществлении ОВД требований и принципов права, в – третьих, в строгой подзаконной всей правоприменительной деятельности, в четвёртых, в строгой субординации актов, издаваемых ОВД. Законность есть показатель уровня и результата работы правоохранительных органов.

г) органы ФСБ. Федеральные органы государственной безопасности, предназначены для предупреждения нанесения ущербов безопасности Российской Федерации. Деятельность органов ФСБ направлена на выявление, расследование которое отнесено законом к их ведению; выявление, пресечение актов терроризма; организацию и осуществление борьбы с организованной преступностью, коррупции, контрабандой и незаконным оборотом оружия и наркотиков.[[17]](#footnote-17)1.

д.) органы налоговой полиции[[18]](#footnote-18)2. Данные органы являются составной частью сил обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, в частности они, призваны, предупреждать и пресекать налоговые преступления и правонарушения. Сегодня налоговая система способствует массовому уклонению от налогов, уходу экономики «в тень», уменьшению инвестиционной активности, в конечном итоге падение конкурентно способности российского бизнеса.[[19]](#footnote-19)3 И только работа компетентных налоговых органов устранит указанные недостатки налоговой системы РФ и обеспечат тем самым реальные гарантии законности.

ж.) органы юстиции. Данные органы обеспечивают реализацию государственную политику в сфере юстиции. Они координируют нормотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти, проводят юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам, обеспечивают необходимые условия функционирования судов, регистрируют нормативные акты, уставы общественных и религиозных объединений, выполняют и другие функции.[[20]](#footnote-20)1

4.Иные специально – юридические гарантии:

а) жалобы и заявления граждан, их своевременное и правильное рассмотрение, а также судебный порядок защиты прав.

Конституция РФ создаёт возможность выбора форм и процедур защиты нарушенных прав граждан – судебных или административных.

Гражданин может обжаловать решения, акты государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, должностных лиц в вышестоящие по порядку подчиненённости органы, если он считает, что изданный акт нарушает его права.

Судебный порядок защиты прав осуществляется на основании Федерального закона от 27 апреля 1993г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» с изменениями от 14 декабря 1995г.[[21]](#footnote-21)2.

б) адвокатура, занимает промежуточное положение между общественными и специально – юридическими гарантиями законности. Она представляет собой общественную самоуправляющуюся организацию, добровольное объединение лиц, осуществляющих в соответствии с законом оказание юридической помощи гражданам и организациям по защите их прав и законных интересов, способствующих укреплению законности.

Таким образом, все правовые гарантии законности необходимо изучать в системе, совокупности, которая определяется тем, что задача обеспечения законности является общей для всех отраслей государственной деятельности. Специально – юридические гарантии сильны именно в своей совокупности, тесном сочетании. Ослабление любой из составных частей структурных элементов этой системы непосредственно сказывается на состоянии законности, приводит к её нарушениям и затрудняет возможность их обнаружения и исправления.

**ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

**§ 1 Причины нарушения законности**.

Каковы же причины, обусловившие нарушение законности, прав человека, потерю управляемости обществом, дестабилизацию общественных отношений?

Таких причин много, но остановимся на наиболее важных.

1. Во – первых, законность и обеспечение прав и свобод человека не возможны без сильного государства. Такого, где главенствует Закон, а не воля начальника, где выстроена «вертикаль» власти в том смысле, что «вниз» передаются не команды, а полномочия, такого, которое защищает своих граждан и неукоснительно выполняет свои обязанности, в котором, власть существует, для того чтобы служить людям, а не такое, где люди существуют для того, чтобы время от времени подтверждать полномочия власти.

В Конституции закреплены принципы прочной демократической государственности: её правовой характер и социальная ориентация, разделение властей, признание прав и свобод человека высшей ценностью, суверенитет народа. Однако государство в посттоталитарной России формировалось иным путём. Оно ориентировалось на интересы политической элиты, тесно сомкнувшихся с крупными собственниками (олигархами). Государство оказалось отчуждённым от общенародных интересов и не стало ни демократическим, ни правовым, ни социальным. Крайне негативное влияние на характер государственности оказало не прекращающие противостояние законодательной и исполнительной властей, которое сопровождалось нарушениями законности (например, приоритет указов президента, подмена этими указами законов, сужение роли представительной власти). В стране не удалось сформировать подлинно свободную и независимую судебную власть. Будучи лишенной, материальной базы в результате отсутствия финансирования, суд не мог выступать подлинным защитником законности.

Произошло ослабление российской государственности. Нельзя не отметить, что под эти процессы подводилась «теоретическая» база, обосновавшая сужение сферы деятельности государства, его «минимализацию». Такая позиция абсолютно не приемлема в обществе, вступившем на путь кардинальной перестройки общественных отношений, перехода к демократии, свободному рынку, признания многообразия форм собственности. Жестко централизованное управление обществом было устранено без создания правовой основы государственного воздействия на новые формирующиеся экономические и социальные процессы. В результате воцарился хаос, жесткая борьба за перераспределение собственности. Неприятное и негативное отношение к тоталитарному государству было распространено на государство вообще, что привело к его ослаблению, разрегулированности его органов и механизмов. Была предана забвению простая истина, что без сильной государственности невозможно совершить коренную перестройку общества – политическую, экономическую, социальную, нравственную. Свободный рынок, частная собственность, цивилизованные формы демократии несовместимы с распущенностью и эгоистическим своеволием, разрушающими законность и устойчивое развитие общества. Ослабление государственности как важнейшего института, воздействующего на самые различные сферы общественных отношений и являющегося незаменимым инструментом их организации, придания устойчивости процессам преобразованиями реформирования, явилось одной из главных причин нарушения законности в стране.

Формирование правового государства и установление режима законности – задача необычайно трудная и её решение возможно лишь в результате многих десятилетий целенаправленных усилий всего общества, связанных как с преодолением наследия прошлого, так и тех серьёзных ошибок и просчётов, которые были допущены в последние годы. Создание сильного государства, основанного на праве – необходимое условие установление режима законности в стране.

Между тем нельзя отождествлять «сильное» государство с тоталитарным государством. Последнее обретает могущество, прежде всего развитием силовых структур, зачастую не связанным с правом. Демократическое государство становится «сильным», при существовании необходимого единства: сильная власть – сильные законы – сильная судебная система – гражданское общество.[[22]](#footnote-22)1

2. Во-вторых, законность невозможна без четко отлаженных механизмов и процедур защиты, прав человека, поскольку с восприятием и закреплением в Конституции РФ идеи правового государства в понятие законность включаются требования общества к государству по обеспечению прав и свобод человека.

Ослабление российской государственности неизбежно повлекло за собой и разрегулированность, неопределённость, противоречивость, а то и полное отсутствие юридических правил, обеспечивающих защиту прав граждан. Такая ситуация обуславливает незащищённость прав человека и гражданина, сформулированных в Конституции, поскольку предусмотренные в ней юридические гарантии нуждаются в конкретизации, четком определении обязанностей государственных органов и должностных лиц, общественных организаций и органов местного самоуправления.

В Конституции РФ закреплен широкий спектр традиционных институтов, гарантирующих права и свободы человека (судебные и административные формы защиты) и новых, которые не обрели ещё прочных традиций в российской правовой системе и практике: деятельность Президента, Правительства, Уполномоченного по правам человека.

Итак, судебная защита, которая гарантированна каждому ст. 46 Конституции РФ, пока ещё крайне неэффективна. Это связано со слабым финансированием судов, огромным потоком жалоб и исков, которые очень трудно разбирать из-за нехватки судебных кадров. Положение усугубляется и отсутствием правовой культуры и информированности населения, прочно утвердившимся в общественном сознании недоверием к государству и его органам, слабой надеждой на оперативное и справедливое рассмотрение дел. Даже не смотря на то, что 27 апреля 1993г. принят закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[[23]](#footnote-23)1, приняты Уголовный, Гражданский кодексы, Арбитражно – процессуальный кодекс судебная защита, признанная во всем мире как наиболее действенный механизм защиты прав человека, в нашей стране набирает силу крайне медленно.

Крайне неблагополучно положение и с несудебными формами защиты прав человека, и, прежде всего с административными способами. Статья 33 Конституции отмечает: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Это право дополняет судебную систему защиты, создаёт возможность выбора форм процедур защиты – судебных или административных. Его реализация в соответствии с процедурами, отвечающими современными требованиями защиты прав человека от любых незаконных действий способствовала разгрузке судов. Однако, в России до сих пор нет федерального закона о рассмотрении обращений граждан в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления, отсутствует механизм ответственности за нарушение права гражданина на такое обращение. Эти вопросы всё ещё регулируются Указом Президиума Верховного Совета СССР в редакции от 4 марта 1980 г.[[24]](#footnote-24)1, который явно устарел и не способен защитить гражданина от произвола чиновника. Между тем, в Послании Федеральному Собранию Президент В.В. Путин отметил, что почти из 500 тысяч обращений во время телевизионного интервью почти три четверти – это жалобы граждан на разные формы административного произвола[[25]](#footnote-25)2.

Необходимо принятие федерального закона об обращениях граждан, который должен определить основные положения, касающиеся порядка рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб, предельные сроки и процессуальные особенности такого рассмотрения, виды принимаемых решений и их юридическую силу.

Огромный вред укреплению законности в стране и охране прав граждан приносит отсутствие реальной ответственности государственных органов и должностных лиц за правонарушения, ущемляющие права и свободы граждан. Органы прокуратуры далеко не всегда привлекают к ответственности лиц, виновных в подобных действиях. Поэтому усилие надзора за соблюдением прав и свобод человека способствовало бы упрочнению стабильности общества. Безнаказанности, отсутствие ответственности развязывает руки чиновникам, вызывает резко негативное отношение к власти.

Все эти обстоятельства ослабляют реальную гарантированность прав человека, не способствует восстановлению нарушенных прав и свобод, пресечению нарушения законности.

Ещё сложнее создавать те механизмы и процедуры защиты прав человека, которые не имеют корней в отечественной правой практике. Речь идёт прежде всего о процедурах, на которые должен опираться Президент, являющийся согласно ст. 80 Конституции гарантом прав и свобод граждан. Конституция не содержит указания на те формы, в которых должна осуществляться эта деятельность. При Президенте РФ создана Комиссия по правам человека[[26]](#footnote-26)1, которая должна стать эффективным механизмом, способствующим участию Президента в защите прав и свобод человека. К сожалению её работа освещается слабо в средствах массовой информации. Между тем, придание гласности работе Комиссии было бы крайне необходимо, поскольку нарушение прав и свобод человека приобретает широкий характер.

Требует совершенствование и парламентская законодательная деятельность в области защиты прав человека. К сожалению, Конституция, раскрывая предметы ведения Совета Федерации (ст.102) и Государственной Думы (ст. 103) не включили в них охрану и защиту прав человека. Эти вопросы содержаться лишь в ст.71 (п.«в») и ст.72 (п.«б»), предусматривающих предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и её субъектов. Если бы вопросы защиты прав граждан содержались непосредственно в перечне полномочий Совета Федерации и Государственной Думы, было бы легче определить процедуры, в которых осуществляется такого рода деятельность.

Таким образом, следует задачей первостепенной важности приведение в действие всех юридических механизмов защиты прав человека, предусмотренных Конституцией РФ.

3. Предпосылкой законности выступают правовые предписания, содержащиеся в законах и иных нормативно-правовых актах. Чем совершеннее такие акты, чем полнее проводятся в жизнь их требования, тем выше уровень законности.

“Первым условием законности,– пишет П.И. Стучка,– является сам закон”[[27]](#footnote-27)1

В числе отрицательных моментов, относящихся к нормативной основе законности, назовем такие, как принятие законов, которые заведомо невыполнимы, не обеспечены механизмом реализации, разработаны без учета достижений юридической техники или отражают отраслевые либо корпоративные интересы.

Очевидно, наиболее значимые отношения регулируются и законами и подзаконными актами (акты президента, правительства, министерств и др.). Такие акты по своей юридической силе стоят ниже законов и не должны им противоречить, обходить или расходиться с их предписаниями.

На страницах печати нередко пишут о необходимости повышения качества ведомственных нормативно-правовых актов. Действительно, этот вопрос актуален.

Порядок в законотворчестве, – отмечается в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию, – должен быть подкреплен жесткой дисциплиной ведомственного нормотворчества...

Многие ведомственные акты либо повторяют нормы законов, указов президента и постановлений правительства, либо извращают их суть.

Не искоренена практика, когда ведомственными актами вводятся дополнительные обязанности граждан. Появляется основа для ведомственного произвола. К тому же, как правило, люди узнают о существовании такой инструкции только в кабинете чиновника. Такие инструкции недоступны для ознакомления и противоречат Конституции и другим законам Российской Федерации. Все инструктивные документы должны быть доступны и отвечать за это должны сами ведомства. [[28]](#footnote-28)2.

Таким образом, закон должен быть качественно совершенным и эффективно действующим, поскольку закон по своей природе предписывает определённое поведение, содержит известные требования соблюдение которых ведёт к обеспечению законности.

4. Законность в обществе может существовать, лишь опираясь на массовое общественное сознание, на нравственную поддержку населения страны.

Народ России оказался в беспрецедентной ситуации. В течении ХХ столетия дважды пытались круто изменить его общественное сознание, навязывая ему новые принципы и устои жизни. Насильственная ломка сознания после захвата власти большевиками была крайне болезненна и привела к неизбежным деформациям. Попытки новой переориентации общественного сознания, осуществляющиеся в условиях реформирования, отступление от идей равенства и справедливости, оказались крайне разрушительными и вызвали резкое противодействие со стороны значительной части общества. Игнорирование особенностей общественного сознания неизбежно привело к социальным катаклизмам, неприятию всего, что происходит от власти (даже если ряд проводимых мер являются оправданными и неизбежными).

Такое насилие над сознанием неизбежно сопровождается нарушениями законности, поскольку закон зачастую используется лишь в целях защиты властных структур и политической элиты.

Стабильность, устойчивость развития, законность несовместимы с навязыванием обществу идей и принципов, которые противоречат его общественному сознанию и нравственным установкам.

**§ 2 Трудности реализации законодательства**.

Реализация законов и иных нормативных правовых актов остаётся одной из наиболее острых и болезненных проблем российского общества. Проанализированные выше причины нарушений законности в полной мере относятся к её обоим элементам: наличие правовых законов и их неукоснительной реализации. Однако нарушение законов, отступление от них не сводится только к тем причинам, которые уже отмечались. Есть и иные факторы, определяющие отступление от законов даже при отсутствии противоречивости законодательства или пробелов в нём. Есть сферы общественных отношений достаточно чётко регламентированные, однако предписания законов остаются там нереализованными или реализованными не в полной мере. Причина этого - тяжёлое экономическое положение страны, отсутствие финансового обеспечения принимаемых законов.

В этой связи, следует отметить, что ряд положений Конституцией не могут быть реализованы в результате отсутствия экономической обеспеченности. Так, взять, например статью 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В статье 7-й Российская Федерация провозглашена «социальным государством», что означает обязательное создание условий, обеспечивающих всем гражданам достойное существование. А на деле? Предоставлено ли такое право, гарантируется ли защита от нищеты, самоуправство работодателей, волюнтаризма местных властей, от криминала? Обеспечены ли социальные гарантии малоимущим, пожилым, детям, инвалидам? Почти половина населения страны после августа 1998г. имеет доходы ниже прожиточного минимума.

Отсутствие финансирования ставит под вопрос существования науки и культуры, ведёт к нарушению интеллектуальных и культурных прав граждан.

Отсутствие материальной базы делает практически недоступным для граждан судебную защиту, а также несудебные формы защиты прав человека. Все правоохранительные органы страны задыхаются в тисках финансового и экономического кризиса и неспособны эффективно выполнять свои функции по защите прав человека. Сложившееся положение способствует росту преступности, коррупции, бесконтрольному вывозу капитала за рубеж, развалу отечественного производства.

Экономическая слабость серьезная проблема России. На первый взгляд экономика страны сейчас выглядит не плохо. Увеличился экономический рост, удалось создать новые рабочие места, численность безработных сократилась на 700 тысяч человек, реальные доходы граждан выросли почти на 6 проценов[[29]](#footnote-29)1. Но нужно отметить, сегодняшние экономические показатели выглядят оптимистично только на фоне вчерашних, между тем они весьма скромны с другими странами, которые развиваются гораздо быстрее и устойчивее чем Россия. Основными препятствиями экономического роста являются высокие налоги, произвол чиновников, разгул криминала. Решение этих проблем зависит от государства. Государство, подверженное коррупции, с нечёткими границами компетенции, не избавит предпринимателей от произвола чиновников и влияния преступности. Неэффективное государство является главной причиной длительного и глубокого экономического кризиса. Отсюда вытекают следующие выводы: устойчивая экономика – это главная гарантия демократического и основа основ сильного государства, а для того чтобы государство было сильным ему нужна экономическая система, которая конкурентоспособна, эффективна, социально справедлива, которая обеспечивает стабильное экономическое развитие.

Между тем, право является самым эффективным средством воздействия со стороны государства на общественные отношения. Следовательно, результативность общественных преобразований напрямую зависит от “качества” законодательства. Поэтому «качество законов» должно быть на подобающем уровне. Если закон или иной нормативный акт не может быть подкреплен реальным финансовым обеспечением, то неизбежно нарушение законности, окончательная утрата уважения к закону и органам государственной власти. Принятие заведомо невыполнимых законов – дело в вышей степени вредное. Закон должен быть основан на точных расчётах, опираясь на прогнозы развития ситуации в той или иной сфере, содержать только материально обеспеченные нормы и предписания. Поэтому даже благое социальное нетерпение законодателя не является оправданием принятия заведомо не выполнимых законов. Без всесторонней экономической экспертизы и чётко отлаженного экономического обоснования закон обречён на неисполнение. Между тем,

первое и главное требование к законодательству заключается в том, что оно должно быть не красивым, а адекватным жизни.

Рассматривая причины неэффективности и невыполнимости законов, нельзя не заметить, что отсутствие (полное или частичное) материальной их обеспеченности дополняется ещё правовым нигилизмом, низкой правовой культурой, слабой правовой информированностью граждан и должностных лиц.

Правовой нигилизм понимается исключительно как негативное явление, как неуважительное отношение к праву, закону, законности и правопорядку.

В сфере реализации права нигилизм наиболее ярко проявляется в умышленном нарушении законов. Повышению уровню преступности в стране способствуют снижение уровня жизни, безработица, падение морали. Следует подчеркнуть массовидный характер правового нигилизма. Многочисленные компании не видят ничего противоправного в том, что они не выплачивают месяцами и годами зарплату своим работникам. Нарушения трудовых прав граждан различными негосударственными организациями и прежде всего обществом с ограниченной ответственностью стали чуть ли не правилом. Особенно опасен правовой нигилизм со стороны властей. Когда бюрократия нигилистически относится к закону, то закон вообще ставиться под сомнение как способ регулирования общественных отношений.

Любое общество заинтересовано в ликвидации правового нигилизма, повышению уровня правовой культуры, для чего используются разные формы правового обучения и воспитания.

Вопросы правового просвещения в России находятся на чрезвычайно низком уровне. Несмотря на большое количество новых законов и иных нормативных актов, не проводятся меры направленные на ознакомление населения с этими жизненно важными для каждого документами. Знание российского законодательства призвано способствовать формированию активной позиции человека в отстаивании своих прав, которое крайне необходимо сегодня в условиях чиновничьего произвола и грубых нарушениях законности и прав человека. К сожалению, нарушение законности и прав человека, прежде всего, связано с деятельностью должностных лиц. Их низкая правовая культура, усугубляемая отсутствием подлинно нравственной ориентации, ярче всего проявляются в неуважении к праву, правам человека. Права человека – категория, чуждая правосознанию большинства тех, кто, согласно Конституции, призван обеспечивать их незыблемость. Между тем, нарушение законности должностными лицами вызывает цепную реакцию пренебрежение к закону граждан.

Граждане не умеют отстаивать свои права, использовать правовые формы зашиты. Вероятнее всего – это результат неверия в реальность любых попыток защитить себя о беззакония. Так, например, Законом от 27 апреля 1993 г. « Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[[30]](#footnote-30)1, военнослужащим предоставлено право обжаловать в военные суды неправомерные действия должностных лиц. Однако из-за боязни расправы, произвола начальников, правовой не информированности рядовые пользуются своим правом очень редко.

В последние годы принят ряд нормативных актов, цель которых – налаживание просветительской работы по вопросам права: Закон от 15 января 1996г. «Об образовании»[[31]](#footnote-31)2; Указ Президента от 9 апреля 1997 г. « О годе прав человека в Российской Федерации[[32]](#footnote-32)3» и др.

Активную работу по формированию знаний о праве ведут кафедра ЮНЕСКО по правам человека демократии МГИМО, Московская школа прав человека и др.

Однако сделано в этом направлении мало. А для реализации уже принятых программ и правовых актов необходимы материальные средства, которые в условиях кризиса практически не выделяются.

**ГЛАВА III. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

**§ 1 Исключение коллизий – важнейшая задача современности**.

Заключительное десятилетие XX века было не простым для нашей страны. Россия столкнулась с рядом сложных проблем, в числе которых дезинтеграция правового поля, нарушение системных связей внутри российского правового пространства. Ошибки и просчеты при проведении политики в области федерализма, региональный сепаратизм серьезно обострили эту проблему, поставили под угрозу реализацию принципа верховенства закона и, в первую очередь, Конституции Российской Федерации, а также принципа государственной целостности Российской Федерации. Несоответствие за­конов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, в том числе вторжение субъектов Российской Федерации в сферу иск­лючительного ведения Российской Федерации, ограничение конституционных прав и свобод граждан, стало весьма распространенным явлением.

В ряде случаев, это вызвано экономическими и иными проблемами регионов, несовершенством федерального законодательства. Однако подобные аргументы органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут служить оправданием разрушению единого правового пространства страны и тенденциям децентрализации. Как справедливо отметил Министр юстиции Российской Федерации Ю.Я.Чайка «недостатки регионального законодательства и обусловленные ими коллизии конституционных и региональных норм – вещь далеко не безобидная. Они несут в себе разрушительное начало. Их постепенное накопление может привести к возникновению критической массы, способной взорвать единое конституционное поле страны, нарушить установленную систему управления и создать реальную угрозу конституционной безопасности».[[33]](#footnote-33)1

Безусловно, юридические коллизии, мешают нормальной отлаженной правовой системе, нередко ущемляются права граждан, сказываются на эффективности правового регулирования, состояния законности и правопорядка, правосознании и правовой культуре общества. Они создают неудобства в правоприменительной практике, затрудняют пользование законодательством правовых граждан, культивируют правовой нигилизм. Когда на один и тот же случай приходится два, три и более противоречащих друг другу актов, то исполнитель как бы получает легальную возможность (предлог, зацепку) не исполнять ни одного. Поэтому предупреждение, локализация этих аномалий или их устранение является важнейшей задачей юридической науки и практики.

В Российской Федерации сегодня действуют (вернее должны действовать) около 2 000 федеральных законов, более 13 000 президентских указов и распоряжений, около 30 000постановлений и распоряжений правительства. Плюс к этому 14 000 региональных нормативных актов и свыше 10 000 постановлений палат Федерального Собрания. Многие из нормативных актов попросту не работают, а другие то и дело вступают в противоречия друг с другом[[34]](#footnote-34)2.

Под юридическими коллизиями понимаются расхождения или противоречия между отдельными нормативно – правовыми актами, регулирующими одни и те же смежные общественные отношения, а также противоречия, возникающие в процессе правоприменение и осуществления компетентными органами и должностными лицами своих полномочий.

Причины юридических коллизий носят как объективный, так и субъективный характер. К объективным, в частности, относятся: противоречивость, динамизм и изменчивость регулируемых правом общественных отношений, их скачкообразное развитие. Немаловажную роль играет отставание («старение», «консерватизм») права, которое обычно не поспевает за течением реальной жизни.

Таким образом, в результате одни нормы отпадают, другие – появляются, но, будучи вновь изданными, не всегда отменяют прежние, а действуют как бы наравне с ними. Кроме того, общественные отношения неодинаковы, и разные их виды требуют дифференцированного регулирования с применением различных методов.

К субъективным причинам коллизий относят такие, которые носят «рукотворный» характер, т.е. зависят от воли и сознания людей – политиков, законодателей, представителей власти. Это, например, низкое качество законов, пробелы в праве, непродуманность или слабая координация нормотворческой деятельности, отсутствие должной правовой культуры, юридический нигилизм, экономические проблемы, социальная напряженность, политическая борьба, конфронтация и др., словом – общий коллизионный морально-психологический климат в обществе.

Юридические коллизии крайне разнообразны по своему содержанию, характеру, остроте, иерархии, социальной направленности, отраслевой принадлежности, политизированности, формам выражения и способам решения.

Нужно отметить в основе многих юридических коллизий лежат политические коллизии (нарушение принципа разделения властей, выход различных госорганов за пределы своих полномочий, взаимное их вторжение в компетенцию друг друга, война компроматов, конъюктура и т.д.). В таких условиях принимается множество противоречивых и несогласованных друг с другом актов, что служит отрицательным показателем уровня законности в стране.

Юридические коллизии, прежде всего можно подразделить на шесть родовых групп:

1. коллизии между нормативными актами или отдельными правовыми нормами;
2. коллизии в правотворчестве (бессистемность, дублирование, издание взаимоисключающих актов)
3. коллизии в правоприменении (разнобой в практике реализации одних и тех же предписаний, несогласованность управленческих действий);
4. коллизии полномочий и статусов государственных органов, должностных лиц, других властных структур и образований;
5. коллизии целей (когда в нормативных актах разных уровней или разных органов закладываются противоречащие друг другу, а иногда и взаимоисключающие целевые установки);
6. коллизии между национальным и международным правом[[35]](#footnote-35)1.

В контексте указанной темы интересен тот факт, что в последние годы ученые обращают внимание, что «коллизии правопонимания» стала транспортироваться в коллизию правосознания общества, в правовые установки и действия граждан, должностных лиц, политических деятелей. «Неписанное право», надзаконные «демократические ценности», «общие принципы» открывают широкий простор для свободного усмотрения как властей, так и всех иных участников общественных отношений, субъектов рынка, криминальных элементов. Это значит, что теоретические коллизии не менее опасны, чем практические, ибо правоприменение прямо и непосредственно зависит от правопонимания.

Поддерживая мнение о том, что коллизии легче предотвратить, чем устранить[[36]](#footnote-36)1, попытаемся, основной акцент сделать на анализе тех мер, которые могут способствовать предупреждению коллизий в законодательстве:

1. совершенствование законодательства и практики его применения;
2. прекращение войны законов и властей;
3. повышение профессионализма и правовой культуры законодателей;
4. своевременное издание коллизионных норм, восполнение пробелов в праве;
5. строгое соблюдение конституционных и иных юридических процедур для разрешения возникающих споров;
6. снижение уровня полярного правопонимания и толкования законов;
7. приведение в соответствие друг с другом федерального и регионального законодательства, гармонизация единого правового пространства, юридической системы.

Между тем, абсолютно совершенного, идеального законодательства нигде в мире нет. Право каждой страны неизбежно содержит в себе определенные коллизии, пробелы, противоречия, к сожалению, у нас все это приобрело гипертрофированные формы. Так, в одну сессию Государственной Думой рассматривается до 600 законопроектов, когда к примеру, немецкий бундестаг за четыре года полномочий рассматривает всего лишь пятьсот[[37]](#footnote-37)2. Сомневаюсь, что в такие сжатые сроки можно принять качественный во всех отношениях закон, просчитать все возможные последствия его действия. Таким образом создавшаяся ситуация указывает на необходимость разработки способов разрешения юридических коллизий.

В современной юридической литературе называется целый ряд способов преодоления коллизий в праве. Так, Н.И. Матузов считает, что, в целом, способами разрешения коллизий являются:

1. толкование;
2. принятие нового акта;
3. отмена старого;
4. внесение изменений или уточнение в действующие;
5. судебное, административное, арбитражное рассмотрение;
6. систематизация законодательства, гармонизация юридических норм;
7. переговорный процесс, создание согласительных комиссий;
8. конституционное правосудие[[38]](#footnote-38)1.

Поскольку процесс реализации законов не сводится к механическому принятию «во исполнение» тех или иных правовых актов или совершенствованию различных юридических действий. В нём отчётливо проявляются правосознание и правовые установки граждан, должностных лиц, служащих, их правовая культура. Правопонимание находит выражение в информированности и знании закона и обусловленных этим действий или бездействия. Смысл закона в целом и его отдельных положений воспринимается, естественно, разными людьми неодинаково. Субъективизм - налицо. Поэтому столь важна проблема толкования законов в целях устранения коллизий, а также в целях их правильного применения.

Толкование, как способ устранения коллизий, будучи объективно необходимым и полезным, нередко порождает новые, ещё более острые коллизии, так как зачастую одни и те же акты, события интерпретируется различными официальными и неофициальными структурами, общественными группами, лидерами и гражданами по разному, что в свою очередь является выражением их противостояния, а в конечном счёте - раскола общества.

По-разному, например, трактуется современное законодательство о приватизации, выборах, налогах, собственности, предпринимательстве. Сама Конституция вызывает далеко не одинаковые оценки с точки зрения её общей концепции и степени легитимности.

Официальное толкование Конституции осуществляется Конституционным судом. Но по своему содержанию оно, пожалуй, шире и охватывает уяснение и толкование положений законов, анализируемых с точки зрения их соответствия конституционным принципам и нормам. Достаточно сослаться на постановление Конституционного суда РФ от 9 января 1998г. по делу о проверке Лесного кодекса Российской Федерации[[39]](#footnote-39)1, в котором даны разъяснения целого ряда норм кодекса, их связей между собой и с другими актами, с конституционными нормами. Нужно учесть подобные оценки пусть косвенно, но служат средством толкования законов.

Как справедливо отмечается в литературе, институту толкования у нас до сих пор не уделялось должного внимания[[40]](#footnote-40)2. Однако, есть необходимость в подготовке общих правил толкования законов. Такие правила должны быть изучены депутатами, экспертами, разработчиками проектов, специалистами, управленцами. Это приведёт к эффективности толкования закона, устранению коллизий и как следствие повышению уровня законности в стране.

К технико-юридическим приемам устранения коллизий в праве отнесят также:

1. отмена противоречащей нормы или норм. Конституция РФ (ч.3 ст.115) наделяет Президента РФ правом отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой.

Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» предоставляет ему право отменить нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти[[41]](#footnote-41)1.

1. устранение коллизий посредством уточнения предмета регулирования противоречивых норм. Эта задача может быть решена только субъектом нормотворчества.

Устранение – это ликвидация расхождения между нормами права вообще; это исключение противоречия из правовой системы.

Преодоление – не ликвидирует, не исключает противоречие. Оно продолжает существовать. Но в каждом конкретном случае субъект правоприменения с помощью определенного технико-юридического приема указывает какая именно норма, из двух или более противоречащих друг другу, должна быть применена.

Преодоление осуществляется, прежде всего, в процессе правоприменительной деятельности.

На практике соответствующие органы и должностные лица при обнаружении коллизий, как правило, руководствуются следующими правилами:

1. если противоречат друг другу акты одного и того же органа, изданные по одному и тому же вопросу, но в разное время, то применяется последний: позже изданный закон отменяет предыдущий во всём том в чём он с ним расходится(lex posterior derogat prior);
2. если коллизионные акты изданы одновременно, но разными органами, то применяется акт, обладающий более высокой юридической силой, т.е. действует принцип иерархии нормативных актов (lex superior derogat legi interior)
3. если расходятся общий и специальный акты одного уровня (коллизии по горизонтали), то применяется последний; если разного уровня (коллизии по вертикали), то общий (lex cpecialis derogat legi generali)[[42]](#footnote-42)1.

Особой разновидностью технико-юридических приемов «борьбы» с юридическими коллизиями является приостановление действия нормативного правового акта. В чистом виде приостановление нельзя отнести ни к устранению, ни к преодолению.

Конституция РФ предусматривает право Президента РФ в соответствии с ч.2 ст.85 *приостанавливать* действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

На основании ч.1 этой же статьи Президент РФ может использовать согласительные процедуры для решения разногласий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, а также между органами власти самих субъектов. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Особо следует отметить роль Конституционного Суда РФ в разрешении довольно частых и серьёзных коллизий, возникающих в сфере федеративных отношений, взаимодействия ветвей власти, реализации прав граждан, осуществление различными органами и должностными лицами своих полномочий, споров о компетенции, соответствия издаваемых нормативных актов Основному Закону страны.

**§ 2. Юридическая экспертиза, как средство обеспечения законности.**

Конституция Российской Федерации, провозгласившая Россию федеративным правовым государством, состоящим из равноправных субъектов, закрепила разграничение предметов их ведения и полномочий. Распределение полномочий проводится не только Основным законом государства, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11 Конституции РФ). Субъекты РФ легитимно имеют свое законодательство, республика (государство) – конституцию, иные субъекты – устав (ст.5 Конституции РФ).

Сегодня уже очевидно, что активное нормотворчество субъектов породило проблемы, которые вынуждают принимать меры правового и организационного характера по обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов, а также сохранению единого правового пространства, как важного условия существования нашего государства. Ведь, разнобой федерального и регионального законодательства приносит огромный вред установлению законности, нарушает единое правовое пространства на территории России, подрывает стабильность и устойчивость федеральных связей и отношений.

Особая роль в реализации указанных мер принадлежит Министерству юстиции РФ – единственному государственному органу, уполномоченному проводить официальную юридическую экспертизу актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Федеральному законодательству согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации[[43]](#footnote-43)1.

Согласно п.п.2 п. 1 вышеуказанного Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 954, в систему Минюста входят его территориальные органы, иные органы и учреждения юстиции, а также организации, обеспечивающие их деятельность.

В целях совершенствования организации работы территориальных органов юстиции Российской Федерации по обеспечению соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативно- правовых актов субъектов РФ издан Приказ Министерства юстиции РФ от 10 июня 2000 г. № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции РФ по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации»[[44]](#footnote-44)1. В п. 1 данного приказа руководителям территориальных органов Министерства Юстиции РФ, в частности, предписано организовывать проведение юридической экспертизы нормативно – правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству и создать специализированные подразделения по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ.

Само понятие «правовое пространство» пока еще не получило научного обоснования, хотя в последнее время активно используется и юристами и политиками, в том числе в текстах нормативных правовых актов, достаточно широко. Думается, что правовое пространство - это вся совокупность юридических норм, действующих в пределах России. Они должны быть согласованы между собой и соподчиняються в зависимости от юридической силы. В противном случае, будет нарушаться единство правового пространства.

Механизм обеспечения единства правового пространства России – это система органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона и государственной целостности Российской Федерации посредством использования определенных форм и методов. Среди последних, важнейшее место занимает нормокотроль. Это одна из форм осуществления государственной власти, заключающаяся в контроле со стороны компетентных органов за соответствием юридических норм общепризнанным принципам и нормам международного права, а также нормам актов более высокой юридической силы. Элементами механизма обеспечения единства правового пространства России являются Президент Российской Федерации и его представители в федеральных округах, судебные органы, органы юстиции и органы прокуратуры.

Безусловно, позитивным моментом является включение в механизм обеспечения единства правового пространства России территориальных органов юстиции.

Юридическая экспертиза проводится в соответствии с Положением о Министерстве юстиции РФ[[45]](#footnote-45)1, Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»[[46]](#footnote-46)2, постановлениями правительства РФ от 3 июня 1995 г. №550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции РФ[[47]](#footnote-47)3», от 29 ноября 2000 года №904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации[[48]](#footnote-48)4», положениями о территориальных органах Минюста, а также Рекомендациями по проведению юридической экспертизы нормативно-правовых актов субъектов РФ утвержденными Приказом Министерства юстиции РФ №59 от 26 февраля 2002 г.

Юридическая экспертиза осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции РФ, совместно с органами государственной власти субъектов РФ мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам.

В соответствии с п.2 Указа Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации»[[49]](#footnote-49)1 юридической экспертизе подлежат акты, включаемые в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

Юридическая экспертиза заключается в правовой оценке формы акта, его содержания, порядка принятия, обнародования (опубликования), а также соответствия акта требованиям юридической техники (в том числе оценка необходимых реквизитов).

Оценка соответствия содержания акта федеральному законодательству включает в себя рассмотрение: целей и задач нормативного акта; предмета правового регулирования, т.е. тех общественных отношений, которые регулируются соответствующим актом; состояние правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений; компетенция органа, принявшего акт; конкретных правовых норм, содержащихся в акте субъекта Российской Федерации.

В ходе проведения юридической экспертизы рекомендуется оценить также соблюдение правил юридической техники при подготовке нормативного правового акта, то есть наличие набора реквизитов, построение, правильность использования юридической терминологии.

Для повышения эффективности работы по проведению юридической экспертизы желательно проведение регулярного анализа выявляемых нарушений федерального законодательства, допускаемых при принятии правовых актов, с целью определения наиболее типичных. Осуществление такого анализа позволит в значительной степени оптимизировать деятельность экспертных подразделений. И, в конечном счете, повысить уровень законности, качество принимаемых актов, поскольку отсутствие или слабая экспертиза законопроектов могут «заложить» корни нарушения законности.

Каждый регион имеет определённую специфику, обусловленную своеобразием экономического, политического и иного положения субъекта Российской Федерации, что отражается и на правовом регулировании общественных отношений. Вместе с тем существуют общие для всех регионов нарушения законодательства, изучение которых также необходимо.

Наиболее общими формами несоответствия нормативного правового акта субъекта РФ Конституции РФ и Федеральному законодательству являются:

• принятие органами государственной власти субъектов РФ актов и норм по предметам ведения РФ в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

• принятие органами государственной власти субъектов РФ актов и норм, нарушающих принцип разделения властей;

• включение в правовой акт норм и положений, противоречащих нормам Конституции РФ и другим актам федерального законодательства, либо искажающих их смысл.

Правовой акт субъекта РФ может противоречить Конституции РФ и (или) федеральному законодательству в целом либо в определённой части.

В целом акт противоречит Конституции РФ или федеральному законодательству если:

• его принятие противоречит основам конституционного строя, правам и свободам человека и гражданина;

• предмет его регулирования относится к предмету ведения Российской Федерации и в федеральном законодательстве не предусмотрено право субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование;

• все нормы рассматриваемого акта противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Правовой акт противоречит Конституции РФ и (или) федеральному законодательству в определённой части, если нарушения содержаться в отдельных положениях акта субъекта.

Признаки несоответствия правового акта федеральному закону: принятие правового акта во исполнении отменённого федерального закона; неправильный выбор федерального закона, применённого при принятии правового акта; нарушение порядка принятия правового акта и др.

Среди конкретных нарушений Конституции РФ и федерального законодательства особо следует обратить внимание на те, которые связаны с установлением норм регулирующих вопросы, отнесенные к предметам ведения РФ. Так, например, актом субъекта РФ устанавливается право самостоятельно определять финансовое, валютное, кредитно – денежное, таможенное регулирование, что противоречит пункту «ж» статьи 71 Конституции РФ.

Отсутствие правовой регламентации взаимоотношений между федеральными органами государственной и органами государственной власти субъекта РФ в сфере реализации полномочий по предметам совместного ведения вызывает большие сложности при выделении полномочий органов государственной власти субъектов в сфере совместного ведения. Конституция РФ определяет только лишь предметы совместного ведения и не разграничивает полномочия каждой из сторон. При рассмотрении этих вопросов необходимо исходить из положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».[[50]](#footnote-50)1

По результатам проведения юридической экспертизы составляется экспертное заключение. (Приложение №1 - пример экспертного заключения на постановление Губернатора Саратовской Области).

В экспертном заключении отражаются следующие сведения:

* реквизиты акта, походящего юридическую экспертизу;
* предмет регулирования и его соответствие сфере ведения субъекта РФ или совместного ведения, установленной Конституцией РФ (с указанием конкретных статей и пунктов);
* состояние нормативного регулирования в данной сфере, необходимость и достаточность правового акта для урегулирования общественных отношений;
* оценку компетенции принявшего акт органа государственной власти субъекта РФ;
* соответствие содержания правового акта Конституции РФ и федеральным законам;
* соответствие формы и текста правового акта правилам юридической техники.

При выявлении в акте положений, не соответствующих Конституции РФ и (или) федеральному законодательству, экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт.

Экспертное заключение на акт, затрагивающий компетенцию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти или иных государственных органов, при необходимости может быть направлено в их адрес.

Для принятия мер прокурорского реагирования копия экспертного заключения на акт может направляться в органы прокуратуры.

В период с 9 января по 2 марта мной была пройдена преддипломная практика в отделе экспертизы правовых актов Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области. Отчасти этим обстоятельством был обусловлен выбор указанной темы.

За время прохождения практики, я ознакомилась с работой указанного отдела, принимала участие в подготовке проектов экспертного заключения нормативных правовых актов. В результате сделаны следующие выводы.

Думается, что в целях оперативного реагирования на нарушения Конституции и федерального законодательства, а также приведению незаконных актов в соответствие с действующим законодательством необходимо закрепить в законе обязанность органов государственной власти субъектов РФ в определённый срок рассматривать экспертные заключения территориальных органов юстиции и информировать их о результатах этого рассмотрения. А также было бы логичным предоставить органам юстиции обращаться в суды общей юрисдикции с заявлениями о признании недействительными нормативных правовых актов субъектов РФ, противоречащих актам более высокой юридической силы, кроме Конституции РФ.

Актуальной является проблема четкого и обоснованного разграничения полномочий по предмету совместного ведения. Её нерешенность влечёт ряд негативных последствий в организации законопроектной работы в субъектах РФ.

Следует заметить также, что решающим условием упорядочения общественных отношений является технико-юридическое совершенство правовых норм. В последнее время все чаще поднимается вопрос о качестве юридических документов, принимаемых на региональном уровне. Министерство юстиции РФ, Генеральная прокуратура, иные органы государственной власти регулярно представляют данные о состоянии законности в сфере издания правовых актов. Данные неутешительны. Нарушений достаточно много, чаще всего объясняется игнорированием правилам юридической техники. В качестве основных нарушений можно выделить: отсутствие унификации по структуре и стилю изложения, противоречие действующему законодательству, о чем уже было сказано выше; отсутствие единства терминологии; многословность и издание документа по узким, мелким проблемам и др.

Следует заметить, что отделом экспертизы правовых актов Главного управления Минюста РФ по Саратовской области проводится большая работа на стадии подготовки нормативных правовых актов, которая включает в себя проведение юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов. Надо признать, что большинство замечаний и предложений при доработке проектов органами государственной власти Саратовской области были учтены. Думается, что работа именно на этом этапе должна стать для территориальных органов юстиции приоритетной. Основные усилия должны быть направлены именно на предотвращение принятия нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству, нарушающих права и охраняемые законом интересы личности, общества, государства.

Учитывая выше изложенное, следует отметить, особую роль работы осуществляемой отделом экспертизы Главного управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области в обеспечении законности на территории Российской Федерации в целом и на территории Саратовской области в частности.

Думаю, что работа по приведению нормативных правовых актов Саратовской области в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством имеет ключевое значение в формировании нового регионального законодательства как основы законности, правового государства и гражданского общества. Считаю, что именно правовая система государства является необходимой предпосылкой формирования развитого гражданского общества.

**§3. Укрепление законности в сфере государственного управления.**

В юридической науке существуют разные подходы к вопросу о том, к каким субъектам адресуется законность. Одна точка зрения состоит в том, что законность ограничивается сферой действия органов государства, обращена к должностным лицам госаппарата и общественных объединений, но не относится к гражданам. Другая же утверждает, что и граждане попадают в сферу законности.

Для решения этого спора достаточно обратиться к статье 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой все органы государственной власти, местного самоуправления должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать конституцию Российской Федерации и законы. Из содержания данной статьи следует, что требования соблюдения законности в равной мере обращено как к должностным лицам государственных органов, так и гражданам и их объединениям.

Однако особо следует выделить сферу государственного управления, поскольку первый подход имеет рациональное зерно. Проф. А.Ф.Черданцев в этой связи отмечает: “Состояние законности, в первую очередь, определяющим образом зависит от того, насколько пропитан духом законности государственный аппарат, насколько прочна законность именно здесь. От состояния законности в сфере деятельности должностных лиц зависит состояние прав и свобод граждан, их законопослушность”[[51]](#footnote-51)1.

Действительно, уровень законности в государстве, прежде всего, зависит от её состояния в исполнительно - распорядительной деятельности. Когда он низок в управлении, то даже если иные компоненты государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основание говорить о кризисе режима законности. Если имеются многочисленные факты, когда администрации нарушают права предпринимателей, работники милиции незаконно задерживают граждан, когда ресурсы распределяются в обход установленных правил и т.д., то и строжайшее соблюдение законов при осуществлении правосудия, в процессе прокурорского надзора не окажет существенного влияния на общую картину взаимоотношений государства и граждан, негосударственных организаций. Это будут островки законности в море управленческого произвола. Когда же правосудие и представительные органы перестают быть преградами административного произвола, народ испытывает тяготы тоталитарного «беспредела». Юридическая правомерность в сфере государственного управления – стержень всего режима законности в стране.

Законность в государственном управлении должна быть противопоставлена любым формам произвола, своеволия, вседозволенности.

К сожалению, государственное управление пока грешит забвением закона, а его субъекты часто превышают меру легально разрешённого и дозволенного. Президент Российской Федерации в посланиях Федеральному собранию, в своих выступлениях не раз обращал внимание на плохую работу органов исполнительной власти, порождающую правонарушения и преступность. Выдвинутая формула «управление на основе закона» должна стать основной для всех видов государственной деятельности. И её последовательное применение служит обеспечению строгой законности в управлении и повышению его эффективности.

В настоящее время уровень законности в государственном управлении очень низок. Причины здесь весьма разнообразные: слабая правовая урегулированность управления, коррумпированность части государственных служащих, противопоставление законности и целесообразности в процессе деятельности, принятии решений, а также низкая управленческая квалификация и правовая культура должностных лиц, служащих, резко снижают эффективность деятельности государственного аппарата. Между тем названные причины являются довольно устойчивыми, поэтому для их устранения их нужно хорошо знать и вовремя предотвращать.

Бесспорно, в сфере государственного управления решающим является человеческий фактор. Государственную службу должны нести профессионалы, действующие на основании закона. Между тем никто сегодня не может однозначно сформулировать кадровую политику новой России, ясно определить принципы формирования высшей государственной бюрократии и низшего аппарата. К тому же не очень понятно, кто должен это сделать, в чьей компетенции находится эта кадровая работа. В прошлом она была прерогативой КПСС, следовавшей к устойчивым принципам подбора кадров. В сегодняшней России очень трудно обнаружить какие-то четкие кадровые принципы. Между тем при переходе страны к устойчивому развитию чрезвычайно важно выстроить прозрачную и логическую систему комплектования бюрократии, которая есть не что иное, как исполнительная власть. В одном из своих выступлений Президент России Путин В.В. справедливо заметил: «На государственной службе нужны профессионалы, для которых единственным критерием деятельности является закон. Иначе государство открывает дорогу коррупции. И может настать момент, когда оно просто переродится, перестанет быть демократическим. Вот почему мы настаиваем на единственной диктатуре – диктатуре Закона[[52]](#footnote-52)1». Аппарат государства раздут. Стремясь компенсировать неэффективность «дешевых» чиновников их численностью, государство увеличило свой аппарат до размеров, превосходящих советскую и партийную бюрократию былых времён. Между тем, в последнем выступлении Президент России В.В. Путин отметил, что главная проблема не в количестве этих структур, а в том, что их работа плохо организована. Нынешние функции государства не приспособлены для решения стратегических задач. Государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим[[53]](#footnote-53)1. Более того - власть должна опираться на закон и сформированную в соответствии с ним единую исполнительную вертикаль. Однако основной дефект ныне действующей Конституции РФ – отсутствие вертикали власти. Нет вертикали - нет скелета государства, становиться невозможным эффективное управление сложным государственным механизмом, и государство как способ политической организации общества с неизбежностью деградирует. При таких условиях организовать государственно значимую борьбу с коррупцией невозможно даже теоретически, нельзя решить и другие значимые проблемы государства.

В сфере укрепления государственного управления важнейшим вопросом её правового обеспечения является правильное установление компетенции государственных органов и её строгое соблюдение. Необходимо, прежде всего, в специальных законах и Положениях определить статус каждого органа - его задачи, функции, полномочия, взаимодействие, ответственность. Пока это делается не всегда[[54]](#footnote-54)2.

В механизме обеспечения законности в государственном управлении первостепенное значение имеет стабильный порядок подготовки, принятия и выполнения правовых актов. Введение их официальной и устойчивой классификации затруднено из-за задержки принятия Федерального закона «О нормативно правовых актах». Должным образом не урегулированы федеральными законами взаимоотношения федеральных и региональных органов государственной власти. В связи с этим четко не определены рамки возможного правотворчества на уровне субъектов Российской Федерации, что является одной из причин принятия ими нормативно правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации [[55]](#footnote-55)1. И это побуждает Министерство юстиции РФ требовать корректировки таких актов.

Законность органически связана с государственной дисциплиной. Становлению новой российской государственности нередко тормозится в результате слабой исполнительной дисциплины и безответственности должностных лиц и работников федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, приводящих к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента РФ и решений судов. В целях обеспечения исполнительской дисциплины в системе государственной службы был издан Указ Президента РФ от 6 июня 1996г. (с изменениями от 27 июня 2000 г.) «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»[[56]](#footnote-56)2, к сожалению, пока не в полной мере применяются его положения.

В сфере государственного управления возникает много административно- правовых нарушений. Их устранению посвящён Кодекс об административных правонарушениях.[[57]](#footnote-57)3

Уместно в данной связи отметить: преступления против государственной власти ввиду их большой общественной опасности и уголовной наказуемости выделены в раздел Х Уголовного кодекса РФ [[58]](#footnote-58)1

Укрепление законности в сфере государственного управления способствует реализация Закона Российской Федерации « Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[[59]](#footnote-59)2. Согласно ряду положений данного закона гражданами могут быть обжалованы в суд любые действия (решения) государственных органов, учреждений, предприятий, организаций. Кроме случаев, предусматривающих иной порядок субъектного обжалования. Причём, круг государственных органов не ограничен. Помимо этого, могут быть обжалованы как единоличные, так и коллегиальные действия (решения) государственных органов, учреждений, организаций.

Кроме того, в 1999 году вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[60]](#footnote-60)3. Ряд его положений регулируют механизм реализации судебных решений, в том числе последствия признания неконституционными нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, противоречащих действующему законодательству, а также ответственность за неисполнение таких решений, включая досрочную отставку должностного лица и роспуск представительного органа. Задача состоит в том, что бы сформулировать соответствующую практику применения названного Федерального закона.

До недавнего времени суды общей юрисдикции рассматривали дела о соответствии правовых актов субъектов Российской Федерации иному, имеющему более высокую юридическую силу акту (помимо Конституции РФ). Однако после принятия постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 №19-П по делу о толковании отдельных положений ст.125,126 и 127 Конституции РФ[[61]](#footnote-61)1 суды прекратили рассмотрение таких дел. Исправить положение возможно путём принятия соответствующего федерального конституционного закона. 22 декабря 1999 г. Совет Федерации отклонил федеральный конституционный закон «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам». Необходимо инициировать рассмотрение этого документа.

Обеспечению законности в сфере государственного управления способствует и общий надзор органов прокуратуры. Так, ст.1 Федерального закона « О прокуратуре РФ» в целях обеспечения закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением закона федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами высшего управления, органами контроля их должностными лицами, а также за соответствием законов издаваемых ими правовых актов, нужно осуществлять в полном объёме[[62]](#footnote-62)2.

Разумеется, юридические коллизии, споры, нарушения законности в сфере государственного управления следует предотвращать с учётом комплекса средств. Имеется в виду совершенствование законодательства, точная регламентация статуса государственных органов, правовая ориентация управленческой деятельности. Знание гражданами своих прав и умение их использовать, система приостановления и отмены незаконных решений, судебные и иные процедуры и др. Главное – это укрепление законности в государственном управлении является важнейшим средством его эффективности и демократичности.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**.

В последнее время в средствах массовой информации нередко пишут о том, что часть нашего общества стремиться к установлению диктатуры, мечтают о «сильной руке». Это заблуждение. Просто люди устали от беззакония, нарушения их прав, непредсказуемости осуществляемых государственных мер, неуверенности в завтрашнем дне. Они хотят законности, стабильности и в этих естественных желаниях и стремлениях людей нельзя усматривать мечты о диктаторском режиме.

Законность, порядок, стабильность – вот признак сильного государства основанного на праве. Порядок диктаторского режима имеет иные основания – страх и насилие. И едва ли значительные социальные силы, даже ориентирующиеся на социалистические идеи, захотели бы позаимствовать такие средства упорядочивания общественных отношений.

В нынешней кризисной ситуации аналитики ищут истоки кризисных явлений в экономических просчётах, политическом противостоянии, слабости и раскоординировании различных ветвей власти, неоднородности общественного сознания. Безусловно, эти факторы оказали существенное влияние на возникновении кризиса. Однако следует подчеркнуть основную стратегическую ошибку в деятельности государства, всех его структур, которая породила такие драматические последствия. Она состоит в том, что законность грубо попиралась практически во всех сферах общественных отношений – экономической, социальной, политической, национальной. Такая ситуация вызвала массовое негативное отношение к власти, неверие в реальность провозглашённых принципов и, как следствие, - грубое нарушение законности гражданами.

Неубедительность российских реформ, от которых устала страна, и измучился народ – результат чрезвычайно неэффективного государственного управления. Власть обязана опираться на закон и сформулированную в соответствии с ним единую вертикаль власти. Мы создали «острова» и отдельные островки власти, но не возвели между ними надёжных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Что есть власть в государстве, если не главная его скрепа и опора? Если эта скрепа и опора прочна, то прочно и надежно все государственное здание. И здесь важно опираться на букву закона. Все властные структуры, должностные лица, обязаны придерживаться принципа: «дозволено только то, что прямо разрешено законом». Отход от него, в сущности – нарушение законности.

Россия в ХХI веке – это, прежде всего сильная Федерация с прочно состыкованными, стабильно и плодотворно работающими федеральными и региональными законами.

Между тем, в Российской Федерации действует сегодня 70 тысяч документов, и это не считая ратифицированных междугосударственных (международных договоров), кроме того, в правовой системе полтысячи действующих доныне законов Союза ССР[[63]](#footnote-63)1. Мы просто тонем в океане законодательных бумаг, многие из которых, как известно не работают, а иные то и дело вступают в противоречия друг с другом. Таким образом, существующие правовой хаос и беспредел отдают простых граждан во власть стряпчих, поверенных, адвокатов, нотариусов, которые зачастую толкуют законодательство кто во что горазд. Такой океан законов, актов, указов нельзя не только изучать, но и понять. Вот еще, почему большинство наших граждан эти законы просто не выполняют, хотя и помнят про устрашающую формулировку: незнание закона не освобождает от ответственности. В лучшем случае «правовой нигилизм» вынуждает сограждан руководствоваться либо традициями, либо своей совестью. В худшем – жить по понятиям.

Между тем, строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов – не менее значимый ресурс национального подъёма, чем экономическая стратегия или социальные программы. Это – важнейший инструмент социально-политических и экономических преобразований, единственно возможный для новой России путь улучшения жизни людей.

Для укрепления законности в условиях формирования правового государства и гражданского общества необходимо:

1. укрепить российскую государственность;
2. разрешить проблему разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
3. создать условия для экономического развития государства;
4. обеспечить реальную защиту прав и свобод граждан;
5. совершенствование всех сторон законотворчества, речь идет, прежде всего, о четко выверенном, научно-обоснованном механизме законодательной деятельности,
6. повысить качество принимаемых законов;
7. исключить коллизии, пробелы в праве;
8. формирование правосознания и правовой культуры граждан с использованием различных форм правового воспитания.

Хочется надеяться, что формирующееся в России институты гражданского общества скажут свое слово в упрочнении законности. Гражданское общество должно стать полноценным партнёром государства. Кроме того, правовая политика государства должна быть направлена на координацию всех структурных элементов механизма правового регулирования. Мало принять тот или иной закон, нужно создать «механизм», обеспечивающий его проведение в жизнь, реализацию правовых норм. Всё вышеизложенное диктует жёсткие требования к науке и практике по разработке и реализации целостной концепции укрепление законности в стране, поскольку без утверждения законности невозможно, обеспечение устойчивости общества.

Хочется верить, что в ближайшем будущем российское общество станет гражданским, а государство правовым.

**Библиографический список.**

**Нормативные акты.**

1.Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2.Федеральный конституционный закон от 12 июля 1994 г. (с изм. от 8 февраля 2001 г.,15 декабря 2001г.) « О Конституционном суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст.1447; 2001. №7. Ст. 607; Российская газета. 2001. 20 дек.

3.Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. (с изм. и доп. от 15 декабря 2001 г.) «О судебной системе в РФ» // СЗ РФ.1997. №1.Ст.1; 2001.№51. Ст.4852.

4.Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. (с изм. и доп. от 31 декабря 1997) «О Правительстве РФ» //СЗ РФ.1997. №51. Ст.5721;1998. №1. Ст.1.

5.Уголовный кодекс Российской Федерации. М., 1996. С.220.

###### 6.Кодекс об административных правонарушениях. М.,1997.С.430.

7.Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (с изм. и доп. от 29 июля 2000г., 8 февраля 2001г) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" //СЗ РФ.1999.№42.Ст.5005; 2000. №31. Ст.3205; 2001.№7. Ст.608.

8.Федеральный закон от 24 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации"// СЗ РФ.1999. №26. Ст.3176.

9.Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.11.95 (с изм. и доп. от 10 февраля 1999г., 19 ноября 1999г., 2 января 2000г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.) // СЗ РФ.1995.№47. Ст.4472; 1999. №7. Ст.878; №47. Ст.5620; 2000. №2. Ст.140; 2001. №1.(ч.1) Ст.2; №53. (ч.1) Ст. 5018.

10.Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности» от 3 апреля 1995г. (с изм и доп. от 30 декабря 1999г., 7 ноября 2000г., 30 декабря 2001 г.) //СЗ РФ.1995. №15. Ст.1269; 2000. №1.Ст.9; №46. Ст.4537; 2001. №53. Ст.5030.

11.Федеральный закон от 24 июня 1993г. (с изм. и доп. от 17декабря 1995 г.,7 ноября 2000 г., 30 декабря 2001 г.) « О федеральных органах налоговой полиции» // Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.1993. №29.Ст.1114; СЗ РФ. 1995.№51. Ст.4973; 2000. №46. Ст.4537; 2002. №1. Ст.5030.

12.Федеральный закон от 13 января 1996 г. (с изм. и доп. от 16 июля 1997, 20 июля,7 августа, 27 декабря 2000 г.,30 декабря 2001., 13 февраля, 21 марта 2002 г.) «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150; 1997.№47. Ст.5341; 2000.№39. Ст.3120; № 33. Ст.3348; 2001. №1.Ст.2; №53. Ст.5030; 2002; №7. Ст. 631.

13.Федеральный закон от 26 июня 1992 г. (с изм. от 14 апреля, 24 декабря 1993 г., 21 июня 1995 г., 17 августа 1999 г., 20 июня 2000г., 15 декабря 2001.) // Российская газета. 1992. 29 авг.; СЗ РФ. 1995. №26.Ст.2399; 1999. № 29. Ст. 2736; 2000. №26. Ст. 2736; 2001. №51. Ст.4834.

14.Федеральный закон от 27 апреля 1993. (с изм. от 14 декабря 1995г.) « Об обжаловании в суд действий и решений нарушивших права граждан» //СЗ РФ. 1993. № 8. Ст. 117; 1995. № 51.Ст.4970.

15.Указ Президента РФ от 10.08.2000 г. N 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

16.Указ Президента РФ от 18 октября 1996г. « Об утверждении Положения о Комиссии по правам человека при президенте РФ» //СЗ РФ.1996.№ 43.Ст. 4886.

17.Указ Президента РФ от 02.08.99 № 954(с изм. от 8 июня 2000 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №32.Ст. 4043;2000. №24.Ст.2546.

18.Указ Президента РФ от 6 июня 1996 г. (с изм. от 27июня 2000) « О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» // СЗ РФ. 1996. №24. Ст. 2868; 2000.№27.Ст.2821.

19.Указ Президиума Верховного Совета СССР в редакции от 4 марта 1980 г (с изм. от 2 февраля 1988г.) «О рассмотрении обращений граждан в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления»// Ведомости Верховного Совета СССР.1980.№11.Ст. 192; 1988.№6.Ст. 94.

20.Постановление Правительства РФ от 29.11.00 № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

21.Постановление Правительства РФ от 03.06.95 № 550 ( с изм. и доп. от 29 ноября 2000г.) "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации"// СЗ РФ. 1995. №24. Ст.2281;2000. № 49. Ст. 4826.

22.Приказ Министерства юстиции РФ от 10.06.00 № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства РФ»// Бюллетень Министерства Юстиции.2000. №7.

23.Постановление Конституционного суда РФ от 16.06.98 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126, 127 Конституции РФ»//Вестник Конституционного суда РФ.1998.№5.

24.Постановление Конституционного суда РФ от 9 января 1998 г. «По делу о проверке Лесного кодекса РФ».//СЗ. РФ.1998. №3. Ст.429.

**Книги, статьи, авторефераты диссертации**.

1.Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении //Правоведение.1993. №2.

2.Выступление при представлении ежегодного Послания Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 30 марта 1999 г. "Россия на рубеже эпох" // Российская газета.1999. 30 марта.

3.Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. "Какую Россию мы строим" // РФ сегодня. 2000. №14.

4.Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19апр.

5.С.3.Высоцкий П.А. О причинах недостаточной эффективности деятельности существующих механизмов по обеспечению конституционной законности. // Бюллетень Министерства Юстиции РФ. 2000. №7.

6.Ефремов А.Ф. Теоретические и практические проблемы законности в Российском государстве: Автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук. Саратов, 2001.

7.Зиновьева М.Ю. Понятие гарантий законности и их виды // Вопросы теории государства и права. 1998. №1. С.96.

8.Исаков В. Законотворчество не любит спешки // РФ сегодня. 2001.№10. С.16.

9.Лаврентьев А.Р. Коллизии института юридической ответственности: Автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юридических наук. Н.Новгород, 1999. С.22.

10.Общая теория права и государства/ Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994. С.340.

11.Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности // Язык закона. М., 1990.С.22.

12.Пыхтин С. Сколько законов нужно России? // РФ сегодня. 2000. №16. С.12.

13.Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград,1991.

14.Строев Е. Вызовы времени и наш ответ. // РФ сегодня. 2001. №11.С 12.

Стучка П.И. Учение о советском государстве и его Конституции. М., 1993. С.221.

15.Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. Саратов, 1996.

16.Теория государства и права. Курс лекций /Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С.523.

17.Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2000. С 220.

18.Теория государства Теория государства и права /Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1997. 485с.

19.Теория государства и права: Курс лекций/ Под ред. Н.А. Катаева, В.В. Лазарева. Уфа, 1994. С.389.

20.Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994.

21.Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000.

22.Тихомиров Ю.А. Укрепление законности в сфере государственного управления // Законность в РФ. М., 1998.

23.Хабриева Т.А. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998.

24.Хлопонин А. Стыдно жить бедно в богатой стране // РФ сегодня. 2001. №19.

25.Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.,1999. С. 480.

26.Щинд В.И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (Методический аспект) //Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: Сборник науч. трудов. М., 1994. С. 27.

Приложение №1.

1. Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.О. Эбзеева. М., 2000. С. 222 [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград, 1991. [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 Теория государства и права: Курс лекций/ Под ред. Н.А. Катаева, В.В. Лазарева. Уфа. 1994. С.389. [↑](#footnote-ref-4)
5. 2 Общая теория права. Курс лекций /Под ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород.1993. С.523. [↑](#footnote-ref-5)
6. 3 Щинд В.И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры ( Методический аспект) //Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: Сборник науч. трудов. М., 1994. С. 27-29. [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М.,1997. С.438. [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 Ефремов А.Ф. Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве: Автореф. дис.на соискание ученой степени докт. юрид. наук. Саратов, 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 Законодательная техника: Научно-практическое пособие. М., 2000. С. 272. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности. // Язык закона. М., 1990. С.22. [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности. // Язык закона. М., 1990. С.22 [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 Зиновьева М.Ю. Понятие гарантий законности и их виды // Вопросы теории государства и права.1998. № 1. С. 96. [↑](#footnote-ref-12)
13. 1 Бахрах Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении.// Правоведение. 1993. №2.С.3. [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 См.: Федеральный конституционный закон от 31декабря 1997 г. «О судебной системе в РФ» // СЗ РФ. 1997. №1. Ст.1;. [↑](#footnote-ref-14)
15. 2 См.: Федеральный Конституционный закон от 21 июня 1994 г. « О Конституционном суде РФ» // СЗ РФ. 1994. №13.Ст.1447;2001. №7.Ст.607;Российская газета.2001. 20 дек.

    3 См.: Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. « О внесении изменений и дополнений

    в закон РФ «О прокуратуре». СЗ РФ.1995. № 47. Ст.4472. [↑](#footnote-ref-15)
16. [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 Федеральный закон от 3 апреля1995г. «Об органах федеральной службы безопасности» // СЗ РФ.1995. №15. Ст.1269. [↑](#footnote-ref-17)
18. 2 Федеральный закон от 24 июня 1993 г. « О федеральных органах налоговой полиции»// Ведомости съезда народных депутатов РФ и верховного Совета РФ. 1993.№29.Ст. 1114. [↑](#footnote-ref-18)
19. 3 Хлопонин А. Стыдно жить бедно в богатой стране //РФ сегодня. 2001. № 19. С.19. [↑](#footnote-ref-19)
20. 1 Указ Президента РФ от 02.08.99 № 954(с изм. от 8 июня 2000 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. №32.Ст. 4043;2000. №24.Ст.2546. [↑](#footnote-ref-20)
21. 2 СЗ РФ.1993. №8.Ст.117. [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 Строев Е. Вызовы времени и наш ответ // РФ сегодня.2001. №11.С.12. [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 СЗ РФ.1993. №8.Ст.117. [↑](#footnote-ref-23)
24. 1 Ведомости Верховного совета СССР.1980. №11. Ст.192. [↑](#footnote-ref-24)
25. 2 Выступление при представлении ежегодного Послания Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19апреля. [↑](#footnote-ref-25)
26. 1 Указ Президента РФ от 18 октября 1996 г. «Об утверждении Положения о Коммиссии по правам человека при Президенте РФ»// СЗ РФ. 1996. №43. Ст.1457. [↑](#footnote-ref-26)
27. 1 Стучка П.И. Учение о Советском государстве и его конституции. М., 1931. С.221. [↑](#footnote-ref-27)
28. 2 Выступление при представлении ежегодного Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 30 марта1999 г. "Россия на рубеже эпох" // Российская газета.1999. 30 марта. [↑](#footnote-ref-28)
29. 1 Выступление при представлении ежегодного Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19апреля. [↑](#footnote-ref-29)
30. 1 СЗ РФ. 1993. №8. Ст.117. [↑](#footnote-ref-30)
31. 2 СЗ РФ. 1996. №3. Ст.150. [↑](#footnote-ref-31)
32. 3 СЗ РФ. 1997. №15. Ст. 1758. [↑](#footnote-ref-32)
33. 1 Ю.Я.Чайка Неуклонно укреплять конституционную законность // Бюллетень Министерства юстиции РФ. 2000. №8.С.9 [↑](#footnote-ref-33)
34. 2 Пыхтин С. Сколько законов нужно России? // РФ сегодня.2000. №16. С.12. [↑](#footnote-ref-34)
35. 1 Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия. М., 1994. [↑](#footnote-ref-35)
36. 1 См. Лаврентьев А.Р. Коллизии института юридической ответственности. Авто

    реферат диссертация на соискание ученой степени канд. юридических наук. Н.Новгород, 1999. С.22. [↑](#footnote-ref-36)
37. 2 Исаков В. Законотворчество не любит спешки // РФ сегодня.2001. №10. С.16. [↑](#footnote-ref-37)
38. 1 Становление государственности и местного самоуправления в регионах России

    / Саратов. 1997. С.25.

    1 СЗ РФ. 1998. №3. Ст.429. [↑](#footnote-ref-38)
39. [↑](#footnote-ref-39)
40. 2 Хабриева Т.А. Толкование Конституции РФ: теория и практика. М., 1998. [↑](#footnote-ref-40)
41. 1 СЗ РФ. 1997. №51. Ст.5712. [↑](#footnote-ref-41)
42. 1 Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000 [↑](#footnote-ref-42)
43. 1 СЗ РФ. 1999. №32.Ст. 4043;2000. №24.Ст.2546 [↑](#footnote-ref-43)
44. 1 Бюллетень Министерства Юстиции РФ.2000. №7. [↑](#footnote-ref-44)
45. 1 СЗ РФ. 1999. №32.Ст. 4043;2000. №24.Ст.2546 [↑](#footnote-ref-45)
46. 2 СЗ РФ. 2000. №33.Ст. 3356. [↑](#footnote-ref-46)
47. 3 СЗ РФ. 1995. №24. Ст.2281;2000. № 49. Ст. 4826. [↑](#footnote-ref-47)
48. 4 СЗ РФ. 2000. № 49. Ст.4826. [↑](#footnote-ref-48)
49. 1 СЗ РФ. 2000. №33.Ст. 3356. [↑](#footnote-ref-49)
50. 1СЗ РФ. 1999. №26. Ст. 3176. [↑](#footnote-ref-50)
51. 1 Черданцев А.Ф.Теория государства и права. М., 1999. С.381 [↑](#footnote-ref-51)
52. 1 Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ 8 июля 2000 г. "Какую Россию мы строим" //РФ сегодня.2000.№14 [↑](#footnote-ref-52)
53. 1 Выступление при представлении ежегодного Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию РФ 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. 2002. 19апреля. [↑](#footnote-ref-53)
54. 2 Тихомиров Ю.А. Укрепление законности в сфере государственного управления /Законность в Российской Федерации. М., 1998. [↑](#footnote-ref-54)
55. 1 Высоцкий П.А. О причинах недостаточной эффективности деятельности существующих механизмов по обеспечению конституционной законности. // Бюллетень Министерства Юстиции РФ. 2000. №7. [↑](#footnote-ref-55)
56. 2 СЗ РФ .1996. №24.Ст.2868; 2000.№27.Ст.2821. [↑](#footnote-ref-56)
57. 3 Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. №27. Ст.909 [↑](#footnote-ref-57)
58. 1 СЗ РФ. 1996. №25.Ст.2954. [↑](#footnote-ref-58)
59. 2 СЗ РФ. 1993. №8. Ст.117. [↑](#footnote-ref-59)
60. 3 СЗ РФ. 2000. №31. Ст.3205. [↑](#footnote-ref-60)
61. 1 Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. №5. [↑](#footnote-ref-61)
62. 2 Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. « О внесении изменений и дополнений

    в закон РФ «О прокуратуре». СЗ РФ.1995. № 47. Ст.4472. [↑](#footnote-ref-62)
63. 1 Пыхтин С. Сколько законов нужно России? // РФ сегодня.2000. №16.С.12. [↑](#footnote-ref-63)