

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО ОТРАЖЕНИЯ
ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ
В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ
СУБЪЕКТОВ РФ

SOME FEATURES OF NORMATIVE REFLECTION
OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY
IN THE MODERN LEGISLATION
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Саликова С.В.

*аспирант кафедры теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
<https://orcid.org/0000-0002-0224-0388>*

Salikova S.V.

*Postgraduate student of the Theory and history of state and law department
Kuban State University*

Аннотация: В статье затронут ряд вопросов, связанных с закреплением принципа законности в системе действующих нормативных актов субъектов Российской Федерации. Принцип законности включает целый ряд аспектов, и сегодня важно, чтобы все указанные аспекты получили технически выверенное и содержательно единообразное закрепление в системе изданных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В связи с этим следует стремиться к единообразной доктринальной и нормативной трактовке указанных аспектов на федеральном и региональном законодательном уровнях.

Ключевые слова: принцип, законность, законодательство, субъекты РФ.

Annotation: The article touches upon a number of issues related to the consolidation of the principle of legality in the system of existing regulations of the subjects of the Russian Federation. The principle of legality includes a number of aspects, and today it is important that all these aspects receive a technically verified and meaningful uniform consolidation in the system of issued normative legal acts of the subjects of the Russian Federation. In this regard, it is necessary to strive for a uniform doctrinal and normative interpretation of these aspects at the Federal and regional legislative levels.

Keywords: principle, legality, legislation, subjects of the Russian Federation.

Законность является существенным качеством, свойством действующего в государстве права, она может дать нам определенную характеристику сущности нормативных актов как соответствующих либо не соответствующих праву в процессе их реализации. Проблема укрепления законности имеет не только правовое, но и общесоциальное значение.

Принцип законности выступает сегодня универсальным правовым началом и являет собой «требование соблюдать и исполнять предписания Конституции РФ, законов и соответствующих им иных нормативных правовых актов»¹. Если говорить иначе, под

принципом законности необходимо подразумевать прежде всего требование строгого соблюдения законов и основанных на законах, иных нормативных правовых актов, обращенное ко всем участникам общественной жизни.

Законность как важнейший и традиционный для права принцип – это идеологический критерий юридической оценки всех имеющих место общественно-политических и правовых явлений и процессов, в том числе и процесса правотворческого. Это та основа всех осуществляемых в государстве правотворческих действий, те идейные начала, которые лежат в основе деятельности субъектов правотворчества.

¹ Агарков К.Н. Юридические формы обеспечения законности в правотворчестве субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004. С.16.

В литературе отмечается роль законности и в осуществлении других принципов права².

Принцип законности в своих различных аспектах стал объектом определенного внимания в отечественной литературе. В литературе обращается внимание на то, что он неразрывно связан со многими современными актуальными проблемами государства и права: с построением правового государства и развитием гражданского общества, с вопросами оптимизации правотворчества и правоприменения в федеральном центре и регионах, обеспечением эффективности правового воздействия в его различных формах и т.д.³.

Если рассматривать этот феномен в динамике, то законность есть развивающееся во времени явление, она отражает сущность принятых нормативно-правовых актов в процессе их практической реализации. Сущность же самой законности заключается в поддержании динамизма правопорядка.

Традиционная трактовка законности в отечественной юридической науке предопределялась тем, что любой нормативный правовой акт, который исходит от государства, в том числе и антигуманный, ущемляющий интересы граждан, считался «правом», правовым актом и, исходя из этого, требовал неукоснительной реализации. В современных научных трактовках, базирующихся на концепции широкого понимания права, ведется дискуссия о так называемой «правовой законности», которая характеризуется как точное и неуклонное соблюдение и исполнение требований не любого принятого закона или иного нормативного правового акта, а именно правового закона всеми субъектами права.

В современной литературе стала высказываться мысль о необходимости корректировки традиционного понимания законности, сложившегося в отечественной литературе. Так, например, Е.Г. Пурахина пишет о существенном различии сложившейся в прошлом концепции формальной законности от принципа законности в правовом государстве, а «в современный период должны меняться и цели, и задачи законности, и механизм их

реализации»⁴. Этот тезис, если его принимать за основу, относится не только к федеральному уровню правовой регламентации, но и к региональному.

Сегодня важно учитывать, что состояние законности напрямую зависит от формального и содержательного качества правового регулирования, а именно: чем совершеннее и эффективнее изданное законодательство, тем более высоким становится и уровень законности в государстве, и, напротив, чем большее количество дефектов, изъянов содержательного и технического плана в системе издаваемых нормативных актов, тем больше предпосылок для нарушения законности. Однако имеется, как представляется, и обратная зависимость эффективности действующего в государстве законодательства от состояния законности, степени реализованности принципа законности.

Возникает в то же время и необходимость комплексного анализа состояния и характеристик федерального и регионального законодательства с целью обнаружения и нивелирования тех факторов, которые снижают уровень эффективности действующих законов и формируют условия и предпосылки для игнорирования самого принципа и нарушений режима законности.

Важно, что принцип законности как общеправовой принцип содержит в себе ряд аспектов, которые получили большее или меньшее закрепление в федеральном и региональном законодательстве.

В законодательстве субъектов Российской Федерации принцип законности закреплен прежде всего в конституциях и уставах. Так, согласно ст. 47 Конституции Республики Адыгея, каждый обязан соблюдать Конституцию Республики Адыгея, федеральные законы и законы Республики Адыгея, уважать права и свободы других лиц, выполнять иные установленные законом обязанности⁵. Аналогичные общие положения закреплены и в конституциях, и в уставах других субъектов РФ, например, в Уставе Ставропольского края⁶. В ст. 2 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия в более лаконичном стиле

² Винницкий И.Е., Лимонцева В.А. К вопросу о справедливости и праве // Право и образование. 2015. №6. С. 15-25.

³ См. напр.: Карташов В.М. Теория правовой системы общества. М., 2019; Кожевников С.Н. Законность: основные грани // Пробелы в российском законодательстве. 2016. №2. С.40-42.

⁴ Пурахина Е.Г. Правовое законодательство – основа законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2003. С. 3.

⁵ Конституция Республики Адыгея от 10 марта 1995 г. (в ред. от 31 июля 2019 г.) // docs.cntd.ru/document/804932122 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

⁶ Устав (Основной закон) Ставропольского края от 12 октября 1994 г. № 6-КЗ (в ред. от 11 июля 2018 г.) // docs.cntd.ru/document/461505117 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

указано, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Степное Уложение (Конституцию) Республики Калмыкия и законы⁷.

Иногда данный принцип излагается применительно ко всему субъекту Федерации, основам его функционирования, например, ст. 1 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия устанавливает, что Республика Калмыкия осуществляет свою деятельность в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации, Степным Уложением (Конституцией) Республики Калмыкия, а также иным федеральным и республиканским законодательством. Таким образом принцип законности властно-нормативно распространяется в целом на функционирование субъекта Федерации в целом, а не только на действующих в нем участников правовых отношений либо на государственные органы.

Существенным аспектом принципа законности выступает достижение содержательного соответствия принятых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации системе федерального законодательства по предметам совместного ведения. В частности, в Уставе Краснодарского края закреплено соответствующее предписание о таком соответствии⁸.

В ряде региональных нормативных актов законность закреплена в качестве принципа осуществления важнейшей разновидности юридической деятельности – правотворческой. В качестве примера целесообразно привести ст. 8 Закона Астраханской области от 10 апреля 2012 г. № 18/2012-ОЗ «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области»⁹.

Иногда необходимость соблюдения и исполнения регионального законодательства уточняется применительно к вопросам правотворческой компетенции. Так, в Уставе Краснодарского края указано, что

законодательство края, принятое в пределах компетенции края, обязательно для исполнения. В данном случае следует заметить, что с юридико-технической точки зрения слово «объектами» выглядит некорректным, поскольку речь идет не об объектах, а о субъектах соответствующих правовых отношений.

Интересно, что в ряде региональных нормативных актов предписана обязанность органов исполнительной власти при издании своих актов указывать, на основе и во исполнение каких законов эти акты издаются, например, в Законе Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия»¹⁰.

Важным аспектом принципа законности является законность в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, государственного аппарата. В законодательстве субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе этот аспект принципа законности получил весьма существенную конкретизацию.

Прежде всего, иногда по аналогии с федеральной Конституцией глава субъекта провозглашается гарантом законности и конституционности. Так, в Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия в ст. 26 установлено соответствующее предписание. В присяге, которую, согласно Уставу города Севастополя, приносит жителям Губернатор города Севастополя, сказано: «клянусь соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство, Устав и законы города Севастополя...»¹¹.

Нередко конституциями или уставами субъектов закреплена ответственность глав регионов за нарушение законодательства. Так, например, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия согласно Степному Уложению (Конституции) Республики вправе в таком случае выразить недоверие Главе Республики Калмыкия.

Нередко обязанности по реализации принципа законности возлагаются региональным законодательством на исполнительную власть

⁷ Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. от 9 июня 2018 г.) // docs.cntd.ru/document/720705887 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

⁸ Устав Краснодарского края (в ред. от 19 июля 2018 г.) // constitution.garant.ru. /region /ustav-krasnod / (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

⁹ Закон Астраханской области от 10 апреля 2012 г. № 18/2012-ОЗ «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти

Астраханской области» // docs.cntd.ru/document/453118314 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

¹⁰ Закон Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. №29-РЗ (в ред. от 3 декабря 2018 г.) «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» // docs.cntd.ru/document/802041431 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

¹¹ Устав города Севастополя от 11 апреля 2014 г. // docs.cntd.ru/document/413801002 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

(ст. 30 уже упомянутого Степного Уложения Республики Калмыкия).

Один из аспектов конкретизации принципа законности в деятельности государственных органов – закрепление общих правовых основ функционирования государственного аппарата на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Как правило, это в определенной мере отражается в конституциях либо уставах субъектов РФ. В частности, такова ст. 17 Устава Краснодарского края.

Другим аспектом конкретизации принципа законности в деятельности государственного аппарата выступает закрепление соответствующих обязанностей государственных служащих. Так, согласно упомянутому Закону Республики Дагестан «О государственной гражданской службе Республики Дагестан» гражданские служащие, помимо прочего, обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституцию Республики Дагестан, законы и иные нормативные правовые акты Республики Дагестан и обеспечивать их исполнение¹².

Несколько иначе сформулированы требования к государственным гражданским служащим в соответствующем Законе Чеченской Республики. В частности, в ст. 12 закреплено, что гражданский служащий обязан не только соблюдать федеральное и республиканское законодательство; но и соблюдать при исполнении своих должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций¹³. Как видим, в качестве требования закреплена необходимость соблюдать не только нормы объективного права, но и субъективные права и охраняемые законом интересы.

Другой существенный аспект принципа законности применительно к государственному аппарату и его функционированию – требование деятельности государственных служащих исключительно в рамках своей компетенции, в рамках компетенции соответствующего органа государственной власти. Данный аспект получил

определенное освещение в региональном законодательстве, например, в ст. 16 Закона Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. «О государственной гражданской службе Республики Дагестан».

Одна из особенностей закрепления принципа законности в деятельности государственного аппарата в субъектах Российской Федерации в современный период – это соотнесение законности со смежными категориями, например, дисциплиной, служебной непредвзятостью. Так, в ст. 54 упомянутого Закона Республики Дагестан содержится интересная дефиниция служебной дисциплины на гражданской службе. Это, как представляется, весьма полезно как с позиций юридической техники и обеспечения возможностей для правильного толкования, так и в плане реализации самого принципа законности.

Принцип законности закреплён и в региональном законодательстве, посвященном функционированию отдельных органов и структур в субъектах Российской Федерации. Так, ст. 4 Закона города Севастополя от 28 декабря 2018 г. «Об Общественной палате города Севастополя» устанавливает принцип законности как один из важных принципов деятельности Общественной палаты города Севастополя (наряду, например, с равенством прав институтов гражданского общества)¹⁴. Принцип законности получил закрепление и в региональном законодательстве, посвященном осуществлению наиболее важных региональных мероприятий. Показательно в этом плане современное законодательство субъектов о региональных референдумах. Так, в ст. 3 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2005 г. № 76 «О референдуме в Республике Дагестан» указано, что правовую основу назначения, подготовки и проведения референдума составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации, а п. 4 ст. 9 гласит, что вопросы референдума не должны противоречить федеральному законодательству¹⁵. Аналогично, в Законе Краснодарского края закреплено, что вопросы референдума Краснодарского края не

¹² Закон Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. (в ред. от 21 июня 2019 г.) «О государственной гражданской службе Республики Дагестан» // docs.cntd.ru/document/802041771 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

¹³ Закон Чеченской Республики от 6 октября 2006 г. № 29-рз (в ред. от 9 января 2019 г.) «О государственной гражданской службе Чеченской Республики» // docs.cntd.ru/document/906801666 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

¹⁴ Закон города Севастополя от 28 декабря 2018 г. «Об Общественной палате города Севастополя» // docs.cntd.ru/document/543771832 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

¹⁵ Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2005 г. (в ред. от 17 июня 2019 г.) «О референдуме в Республике Дагестан» // docs.cntd.ru/document/802053479 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).

должны противоречить законодательству Российской Федерации¹⁶.

Выражением принципа законности в нормативных актах субъектов Российской Федерации, как представляется, является положение о прямом действии региональных законов и их обязательности для применения. Так, в Законе Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» указано, что законы Республики Ингушетия имеют прямое действие.

Интерес представляет то, что в ряде регионов сделана попытка не просто закрепить принцип законности, но и обосновать способы ее практического обеспечения. Так, в ранее упомянутом Законе Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» в ст. 44 получили закрепление определенные способы обеспечения

законности нормативных правовых актов Республики Ингушетия, в их числе названы: признание в установленном порядке неконституционности принятого нормативного правового акта; обжалование изданного нормативного правового акта в соответствии с порядком подчиненности и т.д.

В целом, не пытаясь охватить все аспекты отражения принципа законности в современном региональном законодательстве, в заключение отметим, что оптимизация и детализация отражения принципа законности в различных его аспектах выступает сегодня важным фактором совершенствования системы региональных нормативных актов.

Список цитируемой литературы:

1. Агарков К.Н. Юридические формы обеспечения законности в правотворчестве субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2004.
2. Винницкий И.Е., Лимонцева В.А. К вопросу о справедливости и праве // Право и образование. 2015. № 6. С.15-25.
3. Карташов В.М. Теория правовой системы общества. М., 2019.
4. Кожевников С.Н. Законность: основные грани // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 2. С.40-42.
5. Пурахина Е.Г. Правовое законодательство – основа законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2003.
6. Реуф В.М. Специально-юридические принципы права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004.

The list of the quoted literature:

1. Agarkov K.N. Legal forms of ensuring legality in law-making of subjects of the Russian Federation: abstract ... Candidate of Law. Orel, 2004.
2. Vinnitskiy I.E., Likonzeva V.A. To the question about justice and the law // Law and education. 2015. № 6. P. 15-25.
3. Kartashov V.M. Theory of the legal system of society. M., 2019.
4. Kozhevnikov S.N. Legality: main facets // Gaps in Russian legislation. 2016. № 2. P. 40-42.
5. Purakhina E.G. Legal legislation – the basis of legality: abstract ... Candidate of Law. Nizhny Novgorod, 2003.
6. Reuf V.M. Special-legal principles of law: abstract ... Candidate of Law. Volgograd, 2004.

¹⁶ Закон Краснодарского края от 23 июля 2003 г. (в ред. от 5 мая 2019 г.) «О референдумах в Краснодарском крае» //

docs.cntd.ru/document/461606544 (дата обращения – 10 сентября 2020 г.).