

На правах рукописи

Краснов Игорь Анатольевич

**СПЕЦИФИКА ЗАКОННОСТИ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ
(НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

Специальность 12.00.01 - Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2007

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Погодин Александр Витальевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Липинский Дмитрий Анатольевич

кандидат юридических наук
Каюмов Айрат Дамирович

Ведущая организация: **Ульяновский государственный университет**

Защита состоится 23 мая 2007 года в 10 часов на заседании Диссертационного совета К212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская. 18).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская. 18).

Автореферат разослан ____ 2007 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета К 212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изменения, происходящие в общественно-государственной действительности в течение последних двух десятилетий, ставят перед юридической наукой новые задачи и проблемы, решение которых призвано обеспечить адекватное отражение действительности в системе научных знаний. С другой стороны, в теории государства и права есть так называемые вечные вопросы, ответы на которые ищет не одно поколение юристов. На наш взгляд, проблема законности относится к числу таковых. Между тем, современная российская теория законности во многом ориентирована на унитарное государство. Она не в полной мере отражает и обобщает специфику Российского федеративного государства и общества, правовая система которого в качестве относительно самостоятельной подсистемы включает в себя правовую систему региона. В эту подсистему, помимо федерального компонента (комплекса федеральных правовых элементов), входят региональные нормы и соответствующие им правовые отношения, правовая культура региона, а также законность и правопорядок.

Реализация идей федерализма в процессе формирования гражданского общества и правового государства в нашей стране требует качественно нового уровня законности и правопорядка. Столь сложные системно структурные изменения практики предполагают уточнение и развитие теории законности. Причем это касается не только теоретико методологической (фундаментальной) части теории законности, но и ее практически прикладных аспектов и выходов на современную практику.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема законности не является новой для российской юридической науки. В дореволюционный и особенно в советский период она исследовалась достаточно подробно как в теории права, так и в отраслевых юридических науках. В последние годы весьма активно разрабатывается понятие правозаконности.

В трудах теоретиков государства и права дается общая теоретическая характеристика законности. В диссертационном исследовании широко используются труды теоретиков права по проблемам понятия законности (С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, И.С. Самощенко, Л.С. Явич); субъектов и объектов правоотношений (С.С. Алексеев, М.И. Байтин, А.Б. Венгеров, Ю.И. Гревцов, М.Н. Марченко, Р.О. Халфина).

Поскольку проблема законности в федеративном государстве связана с необходимостью изучения специфики ее реализации на федеральном и региональном уровнях в различных правовых отношениях, диссертация базируется на трудах специалистов в области конституционного права (М.В. Баглай, О.Е. Кутафин, В.Е. Чиркин), административного права (Н.Д. Бахрах, С.Д. Князев, Ю.Н. Стариков), муниципального права (Н.С. Бондарь, Ю.А. Дмитриев, В.И. Фадеев, А.Н. Костюков).

Отдельные аспекты законности анализировались на уровне диссертационных исследований. Однако анализ специфики законности в федеративном государстве и обществе, особенно применительно к условиям современной России, не осуществлен.

Объектом диссертационного исследования является законность как явление общественно-правовой и государственно-правовой действительности, как состояние соответствия общественных отношений требованиям правовых норм.

Предметом диссертационного исследования являются общие и специальные закономерности режима законности конкретных правовых отношений на федеральном, региональном и на муниципальном уровнях.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель работы заключается во всестороннем рассмотрении и выявлении специфики законности в федеративном государстве на основе общетеоретических взглядов и выводов отраслевых юридических наук.

Исходя из цели исследования, предполагается решить следующие теоретические и научно-практические задачи:

- проанализировав многообразие подходов к пониманию законности, представленных в отечественной юридической науке, уточнить понятие законности, исходя из методологического подхода данного исследования;
- выявить соотношение законности с категориями нормативность и правозаконность;
- определить структуру законности;
- выявить факторы, определяющие формирование законности;
- обозначить проблемы, возникающие в следствие пробельности и коллизионности права, что оказывает влияние на установление режима законности;
- проанализировать режим законности при практическом воплощении федеральных и региональных правовых норм, а также правовых норм, реализующихся на муниципальном уровне.

Теоретико-методологические основы исследования. При решении поставленных задач автор опирался на философские и правовые категории и понятия, относящиеся к объекту и предмету исследования, а также на современные принципы и методы познания, выявленные и разработанные отечественной наукой и апробированные практикой. В процессе разработки различных аспектов темы и на различных стадиях ее исследования использовались следующие методы: статистический, историко-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, функциональный, системно-структурный.

Эмпирическую базу диссертации составили правовые нормы федерального и регионального уровней, а также муниципального уровня и практика их реализации.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая работа представляет собой одно из первых научных исследований специфики законности в современном Российском федеративном государстве и обществе. На основе достижений отечественной юриспруденции раскрывается сущность законности, как режима конкретных правовых отношений, выявляются ее

структура и содержание, обосновывается система факторов формирования законности.

Результатом научного анализа данной проблемы являются следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Законность и правопорядок в федеративном государстве имеют сложную структуру. Во-первых, когда реализуются требования федеральных правовых норм, в России возникает единая и целостная система законности и правопорядка. Во-вторых, при реализации региональных правовых норм складывается режим законности и правопорядка, в котором проявляется специфика региона. Более того, наличие региональной законности свидетельствует о реальности федерации, а состояние региональной законности - показатель эффективности и ответственности региональной государственной власти.

2. Законность не существует «вообще», она возможна лишь на уровне конкретного правового отношения либо на уровне группы сходных общественных отношений. При этом с позиций методологического подхода, позволяющего изучать явление в статике и динамике, следует отметить, что законность как режим конкретных правоотношений определяется соотношением актов правомерного (законного) и противоправного (незаконного) поведения, т.е. на практике законность существует как правовая характеристика содержания правоотношения (состояние правомерности последнего). Но как только правовое отношение закончилось, став юридическим фактом, законность переходит в состояние правопорядка. Таким образом, законность, с точки зрения динамики, является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок статичной характеристикой правореализации.

3. Анализ законности как принципа права позволяет сформулировать вывод о том, что принцип законности выступает в качестве общего принципа права, в котором синтезируется опыт развития права, отражается уровень познания закономерностей взаимодействия права и режима законности. Поэтому

содержание принципа законности, выступающего как практическое выражение теории законности, необходимо выводить из смысла различных форм позитивного права и устойчивой юридической практики конкретного государства.

4. В рамках разделяемого нами понятия законности как режима (состояния) правомерности общественных отношений предлагаем выделять в структуре законности следующие элементы: а) ситуационное правовое сознание (знание субъектами конкретных правовых требований, готовность их выполнить); б) конкретные правовые требования в виде прав, обязанностей, запретов и соответствующие правовые процедуры; в) правомочность субъектов (дееспособность и деликтоспособность); г) правомерность использования правовых средств субъектами правоотношения; д) правомерность правовой формы, используемой субъектами; е) правомерность поведения субъектов; ж) правомерность результатов поведения.

5. Нормативной основой законности, понимаемой как режим конкретных правовых отношений, выступают только те юридические нормы, которые в общей теории права определяются как нормы-правила поведения.

6. Термин «правозаконность» позволяет преодолеть некую смысловую формально-логическую ограниченность (узость) термина «законность», поскольку, во-первых, позволяет отграничить режим законности тоталитарного государства от режима правозаконности правового государства. Во-вторых, термин правозаконность отражает те сложные практические казусы, которые возникают при пробелах в праве и когда, наряду с нормами права, применяются принципы права. В-третьих, режим законности возникает в процессе реализации правовых требований, закрепленных во всех источниках права (при ведущей роли закона).

7. В существующую теорию факторов формирования законности в федеративном государстве и обществе необходимо внести некоторые уточнения и дополнения. В условиях резко усложнившихся взаимоотношений современного российского федеративного государства и общества необходимо

различать и выделять факторы формирования федеральной законности и факторы формирования региональной законности. Все многообразие факторов формирования законности можно разделить на три группы: 1) факторы - условия; 2) факторы - причины; 3) факторы - гарантии.

8. С точки зрения методологии нашего исследования есть все необходимые и достаточные основания выделять в суверенитете формально-правовой и реально-правовой компонент. В формально правовом аспекте суверенитет есть закрепление в Конституции и федеральных конституционных законах верховенства государственной власти внутри страны (проявление принципа и метода законности). На практике (реально-правовой компонент) суверенитет проявляется в режиме законности публичных правовых отношений, где субъектом выступает государство.

9. Формирование законности является процессом управленческим, т.к. предполагает целенаправленное воздействие на поведение субъектов общественных отношений. Для успешного влияния на этот процесс необходим учет факторов, которые влияют на поведение, определяя его правомерность или противоправность, а также средств, с помощью которых можно управлять этим поведением, обеспечивая его соответствие правовым предписаниям.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования выводов, положений и предложений в правотворческой, правоприменительной, научно-исследовательской, а также в учебно-преподавательской деятельности, в частности, при проведении лекций, семинарских занятий по, подготовке учебных и методических материалов по курсам теории государства и права, сравнительного правоведения, конституционного права, административного права, финансового права.

Апробация результатов диссертационного исследования. Материалы диссертации были использованы при проведении лекций и практических занятий по курсу «Теория государства и права». Основные положения и

выводы, изложенные в работе, содержатся в опубликованных научных статьях, докладывались на всероссийских и региональных конференциях.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, разбитых на шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту; указываются методологическая, теоретическая и эмпирическая основы; раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования; приводятся сведения об апробации и внедрении ее результатов.

В первой главе «Общая теоретическая характеристика законности в Российской Федерации» рассматриваются различные подходы к пониманию законности, критически оцениваются существующие в отечественной юридической науке трактовки законности как метода государственного управления, как общеправового принципа и как режима (состояния) соответствия общественных отношений требованиям правовых норм. Данная глава включает три параграфа.

В первом параграфе - *«Понятие законности»* - раскрывается содержание законности, определяется ее нормативная основа, выделяются структурные элементы.

В современной юридической литературе законность рассматривается по-разному: как режим, принцип или метод государственного руководства обществом. Не исключаются и иные определения феномена законности, акцентирующие либо ее функциональные аспекты (метод социально-

политического управления, осуществления задач и функций государства, охраны субъективных прав и свобод граждан), либо идеологические аспекты (принцип правосознания, правовой культуры, правовой идеологии), либо политические аспекты (обеспечение государственного суверенитета, непосредственной и представительной демократии, разделения властей).

Многообразие дефиниций законности свидетельствует о том, что как категория юридической науки она появляется позже, чем объективное состояние соответствия общественных отношений вытекающим из законов требованиям. Данная терминологическая конструкция наполнялась определенным содержанием, которое зависело от конкретных исторических условий, позиции исследователя, господствующего мировоззрения и множества иных факторов. Законность как принцип права выступает в качестве категории юридической науки, являясь квинтэссенцией теории законности.

Несомненно, право на жизнь имеют все указанные теоретические представления. Но первичным, исходным (смыслообразующим), на наш взгляд, является понятие законности как режима конкретных правоотношений. Законность проявляется во всех сферах гражданского общества и правовой деятельности государства и членов гражданского общества и образует особый общественно - государственно - правовой режим.

Нормативной базой законности, понимаемой как режим конкретных правовых отношений, выступают только те юридические нормы, которые в общей теории права именуется нормами-правилами поведения. Кроме того, нормативно-правовую основу законности составляют не только нормы законов, а вся совокупность (система) действующих в обществе правовых норм, которые могут отражаться в различных источниках права. При этом, исходя из практики современного Российского государства, необходимо выделять сложные и относительно простые регулятивные комплексы. Первые включают в свой состав федеральный или региональный закон, а зачастую (по предметам совместного ведения) оба вида законов, а также в качестве неотъемлемого элемента ряд подзаконных нормативно-правовых актов. Второй вид

(относительно простого праворегулятивного комплекса) состоит либо из отдельного закона или двух законов (по предметам совместного ведения), либо одного двух подзаконных нормативно-правовых актов, которые при всей их самостоятельности не должны противоречить законам.

Для понимания законности как неотъемлемого качества правовой системы, особого состояния государственной и общественной жизни, режима функционирования правового государства существенное значение имеет аксиологическая оценка самих норм права. Нормативную основу законности составляет не само наличное законодательство (как бы оно не трактовалось - узко или широко), а такое законодательство, которое адекватно воплощает правовые принципы, общечеловеческие ценности и идеалы, насущные потребности и интересы человека, объективные тенденции социального развития.

Сущностное понимание законности связано с таким важным критерием ее отграничения от сходных правовых явлений, как субъекты законности. Исходя из понимания законности как базовой характеристики правовых отношений, необходимо отметить, что круг участников правоотношений разнообразен, соответственно, и о соблюдении требований законности в конкретных правоотношениях (в сфере публичного и частного права, в регулятивных и охранительных) следует говорить с учетом специфики их субъектов.

Исследование законности предполагает ее рассмотрение как сложноструктурированного явления. В рамках разделяемого нами понятия законности предлагаем включить в структуру законности следующие элементы: а) ситуационное правовое сознание (знание субъектами конкретных правовых требований, готовность их выполнить); б) конкретные правовые требования в виде прав, обязанностей, запретов и соответствующие правовые процедуры; в) правомочность субъектов (дееспособность и деликтоспособность); г) правомерность использования правовых средств субъектами правоотношения; д) правомерность правовой формы, используемой

субъектами; е) правомерность поведения субъектов; ж) правомерность результатов поведения.

Следует отметить, что в случае пробельности и коллизионности права нельзя говорить о режиме законности как о состоянии правомерности общественных отношений. Не способствует, на наш взгляд, установлению режима законности, несмотря на его объективный характер, и процесс частой смены нормативно-правовых актов, что обычно характерно для государств переходного типа.

Понимание законности как базовой характеристики правового отношения позволяет усматривать в данном феномене общественно - государственно - правовое явление, не сводимое ни к законодательству, ни к общему представлению о норме права, при этом в федеративном государстве законность имеет сложную структуру. Такое понимание законности ориентирует на комплексное исследование ее собственных закономерностей (в частности, на выявление специфики законности федеральной и региональной), овладение которыми позволяет активнее использовать имеющиеся возможности в процессе нормативно-правового регулирования, в решении задач формирования юридических основ федеративного правового государства и гражданского общества.

Во втором параграфе – *«Законность как режим конкретных правовых отношений»* - обосновывается необходимость понимания законности как режима конкретных правоотношений, которые имеют свои особенности в зависимости от их субъектов и уровня реализации правовых предписаний.

Законность является правовым режимом конкретных правовых отношений, которые можно определить как устойчивые правовые взаимодействия между четко определенными нормой права субъектами, которые реализуют свои права, свободы и обязанности (регулятивное правоотношение) и не нарушают запреты (охранительное правоотношение).

Нормативной основой законности являются не все правовые нормы, а только нормы-правила поведения. В этой связи представляется возможным и

более точным, по мнению диссертанта, использовать термин не законность, а нормативность (не отождествлять с нормативностью как свойством права). Несмотря на то, что и в юридической литературе, и в юридической практике, и в обиходе «прижился» и используется термин «законность», однако с позиций теории права следует говорить именно о «нормативности», поскольку состояние (режим) правомерности общественных отношений определяется, исходя из соответствия поведения субъектов правовых отношений правовым нормам, а именно - нормам - правилам поведения, которые содержатся не только в законах, но и в других источниках права.

В работе указывается на необходимость различать простые общественные отношения, регулируемые нормой-правилом поведения материального права (причем норма может быть как федерального, так и регионального уровня), и сложные общественные отношения, которые регулируются не только с помощью материальной нормы-правила поведения, но также с помощью процессуально-процедурных норм. При этом необходимо учитывать, что в федеративном государстве в зависимости от региона процедурные нормы могут быть разными.

Содержание законности как режима конкретных правоотношений выражается, с одной стороны, в правомерности положения участников общественной жизни, определяемого содержанием и объемом их субъективных прав и обязанностей (юридическое содержание); с другой стороны - в правомерности деятельности субъектов правоотношений, определяемой материальными и формальными показателями, закрепленными в соответствующих юридических нормах (фактическое содержание). Диссертантом обосновывается необходимость выделять и психологический элемент в содержании законности, т.к. в правоотношениях действуют люди, наделенные волей и сознанием (мотивы, цели, интересы, потребности), что предполагает их юридические качества как субъектов правоотношений.

В диссертации отмечается, что на современном этапе происходит последовательное расширение предметной стороны законности, т.е. круга тех

объектов, которые приобретают свойство законности. Это относится к различным видам деятельности (поведения) людей, к правовым актам (нормативным, правоприменительным и иным актам реализации права), управленческим и иным документам, отношениям людей и их организациям. При этом в сферу законности все больше входят те объекты, которые традиционно рассматривались как неправовые, что связано с осуществлением принципа разрешено (т.е. законно) все, что законом не запрещено .

В федеративном государстве на основе федеральных норм возникает федеральный режим законности. Но наряду с этим есть региональные нормы и, соответственно, возникает региональный режим законности. Именно в этом проявляется специфика законности в федеративном государстве. При этом с позиций методологического подхода, позволяющего изучать явление в статике и динамике, автор отмечает, что законность как режим конкретных правоотношений складывается, в конечном счете, из законности актов индивидуального поведения, хотя и не является их простой суммой. Именно соотношение актов правомерного (законного) и противоправного (незаконного) поведения и определяет состояние законности (статичная характеристика). Смысл обеспечения законности как управленческого процесса состоит именно в том, чтобы добиться соблюдения, исполнения норм права каждым субъектом правовых отношений (динамичная характеристика). Т.е. на практике законность существует как правовая характеристика содержания правоотношения (состояние правомерности последнего), но как только правовое отношение закончилось, став юридическим фактом, законность переходит в состояние правопорядка. Таким образом, законность, с точки зрения динамики, является функциональной характеристикой реализации правовых норм, а правопорядок статичной характеристикой правореализации.

В третьем параграфе – «Законность как принцип права и метод осуществления государственной власти» - анализируются существующие трактовки законности как принципа права и метода осуществления государственной власти.

Принцип законности, выделяемый практически всеми исследователями в качестве самостоятельного принципа права, наделяется различным содержанием, раскрывается через систему различных императивов и часто отождествляется со смежными правовыми явлениями. Как отмечается диссертантом, принцип законности выступает не только как принцип права, но и одновременно как элемент правовой идеологии, как одна из идейно-политических основ Российской государственности. Идея законности выступает в качестве самостоятельного элемента правовой идеологии, что подтверждается не только путем закрепления данного принципа в Конституции РФ (ч.2 ст.15), но и тем, что законодатель, должностные лица и граждане формулируют установки на соответствие поведения требованиям юридических норм. Однако следует отметить, что законодательная фиксация принципа права еще не означает его окончательного перехода из сферы правосознания в практическую плоскость. Если данный принцип массово игнорируется субъектами, которым он адресован, то принципом права в полной мере назвать его нельзя, поскольку отсутствует элемент общего признания в качестве такового в конкретных правовых отношениях.

В диссертации анализируется подход, согласно которому принцип законности раскрывается через требования законности либо через ее принципы. Требования законности в отличие от принципов законности, которые, относятся ко всем видам деятельности любых субъектов общественных отношений, связаны с определенными видами деятельности определенных субъектов. Например, требования охраны прав и законных интересов граждан и издания правовых актов в установленном порядке относятся к органам государства. Каждое из этих требований, в свою очередь, может быть развернуто в совокупность положений, которые либо прямо зафиксированы в законе, либо вытекают из его текста. Таким образом, от общих принципов законности через ее требования можно перейти к конкретным правовым нормам. Т.е. если принцип законности выступает в качестве идеи, то

требования законности есть определенный инструментарий, используемый законодателем при формулировании конкретных юридических предписаний.

Законность в качестве режима общественно-правовой жизни способна воплотиться в виде особого принципа в само содержание права. В этом смысле принцип законности есть своеобразное «отражение» режима законности в действующем праве. Такой подход, по мнению автора, в наибольшей степени отражает детерминацию права системой общественных отношений.

Принцип законности определяется в работе как практическое выражение теории законности. Содержание данного принципа необходимо выводить из смысла различных форм позитивного права и устойчивой юридической практики конкретного государства. Определяя положение принципа законности в системе принципов права, можно говорить о том, что это общеправовой принцип, пронизывающий все структурные образования российского права и имеющий ряд специфических форм реализации, определяющихся характером регулируемых общественных отношений.

Инструментальный подход позволяет говорить о законности как о методе осуществления государственной власти, предполагающем, что государство осуществляет свои функции, прежде всего, правовыми средствами и в правовых формах. Т.е. законность применительно к государству, с одной стороны, выступает в качестве метода государственного руководства обществом, а с другой стороны - в качестве принципа организации и функционирования системы государственных органов.

Анализ законности как метода осуществления государством руководства обществом, представляющего совокупность правовых средств, способов и процедур, сочетание которых в конкретных правовых отношениях специфично, предполагает ее определение в качестве формы реализации режима законности. Таким образом, все свойства законности как определенного социального явления (и как принципа права, и как идеологической установки, и как метода осуществления государственной

власти), могут быть раскрыты только с помощью категории «режим законности».

В главе второй «Факторы формирования законности в федеративном государстве» раскрываются принципы построения системы факторов, дается их классификация, а также проводится их соотношение со смежными правовыми категориями.

Специфика законности в федеративном государстве требует учета пространственно-временных реалий, социальных, экономических, политических, управленческих, этнических, этических, культурных и психологических предпосылок, сложившихся в государстве и обществе. При этом необходимо отметить, что факторы формирования и укрепления законности нередко отождествляются с гарантиями законности. В связи с чем в работе проводится соотношение указанных категорий. Автор отмечает, что факторы законности - категория более широкая, чем гарантии законности, при этом последние могут определяться как положительные факторы, влияющие на укрепление законности.

В юридической литературе выделяют четыре основных уровня факторов: общесоциальный, региональный (область, район и т.п.), групповой (коллектив, семья и т.п.) и индивидуальный. При этом один и тот же фактор в различных условиях, в сочетании с другими факторами, в том числе с качествами и свойствами конкретной личности, может оказывать различное по характеру влияние (позитивное или негативное) или же быть нейтральным к данному случаю. Различные факторы (экономические, политические, правовые и т.д.) взаимодействуют между собой и конечный результат (характер поведения субъектов) в каждом случае определяется совокупным влиянием многих факторов, относящихся к различным социальным уровням и связанных между собой сложными причинными, функциональными и иными зависимостями.

С точки зрения методологии нашего исследования в существующую теорию факторов формирования законности в федеративном государстве и обществе можно и нужно внести некоторые уточнения и дополнения. Речь идет

о теоретико-методологических предпосылках (принципах) построения системы факторов.

1. В условиях резко усложнившихся взаимоотношений и взаимодействий современного российского федеративного государства и общества необходимо различать и выделять факторы формирования федеральной законности и факторы формирования региональной законности.

2. Правильно выстроенная система факторов способна формировать прогнозируемый уровень законности. Эта система эффективно воздействует на режим законности при условии, если мы точно определим субъектов - ответственных за тот или иной фактор (группу факторов). Только тогда можно реально влиять на режим законности.

3. Факторы формирования законности - не какие-то абстрактные и предельно общие условия, а вполне конкретные, поддающиеся социально-правовому измерению и контролю, явления, процессы и структуры.

В диссертации предлагается авторская классификация факторов формирования законности на три группы: 1) факторы - условия; 2) факторы - причины; 3) факторы - гарантии.

1) Факторы - условия (как положительно, так и отрицательно действующие) - это та внешняя ситуационно своеобразная среда, в которой возникает, изменяется и прекращается режим законности конкретного отношения. Причем основу факторов - условий образуют явления, процессы и структуры той сферы общества (экономической, социальной, политической и духовно-нравственной), к которой относится конкретное правовое отношение.

2) Факторы - причины - это, во-первых, качество материальной правовой нормы и качество процедурных норм, которые определяют механизм реализации материальной нормы (ответственный субъект - федеральный и региональный законодатель). Во-вторых, предметная специфика конкретного отношения, которая складывается в процессе многократного повторения данного отношения на практике. В-третьих, уровень правового сознания и правовой культуры субъектов - участников отношения.

3) Факторы - гарантии начинают действовать, когда материальные или процедурные правовые требования не реализуются, когда возникает сбой в режиме законности. В этом случае данные факторы с «эффектом гарантированного результата» призваны восстановить режим законности конкретного правового отношения (ответственные субъекты - прокурор, судья, адвокат и т. д.).

Таким образом, формирование законности не происходит стихийно. Данный процесс является управленческим, т.к. предполагает целенаправленное воздействие на поведение субъектов общественных отношений. Для успешного влияния на этот процесс необходим учет факторов, которые влияют на поведение, определяя его правомерность или противоправность, а также средств, с помощью которых можно управлять этим поведением, обеспечивая его соответствие правовым предписаниям. Задача обеспечения законности требует знания и учета всего многообразия факторов, влияющих на поведение людей, - как положительных, так и отрицательных, как правовых, так и экономических, политических, организационных, психологических и т.д. Т.е. проблема укрепления законности носит комплексный характер и, будучи связанной со многими явлениями и процессами общественной жизни, может быть успешно решена только в контексте общей стабилизации обстановки в стране.

В главе третьей диссертации «Специфика законности в Российской Федерации», состоящей из трех параграфов, выявляются особенности законности как режима конкретных правоотношений, возникающего в процессе реализации правовых норм на федеральном, региональном (уровень субъекта Федерации) и муниципальном уровнях.

В параграфе первом - *«Единство законности в процессе реализации федеральных правовых норм»* - указывается, что в процессе реализации федеральных правовых норм в различных сферах жизни общества и государства и на всей территории Российской Федерации формируется единая

система режима законности и правопорядка. Здесь, действительно, не должно быть, как говорил В.И.Ленин, законности «калужской» или «казанской».

Единство законности в федеративном государстве, прежде всего, проявляется при реализации конституционных норм. Однако неоднозначная их трактовка и, соответственно, не всегда соответствующее «духу» Конституции РФ развитие конституционных положений в органических и текущих законах на практике не всегда приводит к установлению режима законности и правопорядка в обществе и государстве в ходе их реализации. Поэтому гарантией законности в этом случае является организация конституционного правосудия, что подробно анализируется в работе.

В работе отмечается, что отношения Конституционного Суда РФ и федерального законодателя во многом аналогичны отношениям Конституционного Суда РФ с законодателем субъекта Российской Федерации. Вместе с тем эти отношения отражают и противоречия, существующие между центром и регионами. Тем не менее, как отмечает диссертант, нет необходимости создавать особый механизм реализации решений Конституционного Суда РФ в федеральном законодательном органе, а целесообразно использовать демократический потенциал действующей Конституции РФ.

Проблемы становления федерализма в России являются отражением глубинных противоречий в развитии российского общества и внешне проявляют себя в форме диспропорций и асимметрий. К числу наиболее заметных диспропорций можно отнести политическую, экономическую и правовую асимметрию Российской Федерации, что не способствует единству законности на федеральном уровне.

Политическая асимметрия выражается в несовместимости политических систем на федеральном и региональном уровнях. В рамках федерализма в России относительная демократия на федеральном уровне сталкивается с едва замаскированным авторитаризмом на региональном уровне.

Диспропорция экономического развития субъектов РФ, с одной стороны, вызвана перманентным стремлением регионов-доноров к автономии и независимости от центра, а с другой - полной фактической зависимостью спонсируемых регионов от центра, превращающей их конституционные полномочия в пустые декларации. Данная проблема, по мнению автора, может быть частично решена через бюджетную и налоговую реформы, а также при условии осуществления административно-политической реформы.

Правовая диспропорция в структуре Российской Федерации, прямо вытекающая из действующей Конституции, - это различие статусов субъектов Российской Федерации, при декларированном их равенстве по отношению друг к другу и федеральному центру.

Федерализм возможен лишь в условиях хорошо организованного взаимодействия властей с жестким разделением полномочий и сфер ответственности, с гарантиями как исполнения федеральных законов, так и невмешательства федеральной власти во внутренние дела субъектов Российской Федерации. В этой связи диссертантом анализируется проблема федерального вмешательства, которая не имеет однозначных трактовок в юридической литературе. Как отмечается в работе, при правильном использовании этот механизм является важным условием обеспечения эффективного функционирования государственной власти в федеративном государстве и, соответственно, установления режима законности.

Во втором параграфе – *«Специфика законности на уровне субъекта Российской Федерации»* - анализируется режим законности, устанавливающийся в ходе реализации правовых норм на региональном уровне.

Нормативная база законности предполагает множество источников права, регламентирующих разнообразные общественные отношения на уровне субъекта РФ. Наиболее дискуссионный характер вызывает договорная форма регулирования взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами РФ.

В работе отмечается, что договорная форма разграничения полномочий, предусмотренная Конституцией Российской Федерации, при определенных условиях может стать целесообразной, если ввиду экономических, географических и других особенностей субъекта Российской Федерации требуется иное разграничение полномочий, чем установленное федеральными законами. Договорная форма регулирования полномочий органов государственной власти применима только по предметам совместного ведения, при этом не должно нарушаться действие принципа верховенства федерального закона. Поэтому законодателем предусмотрено утверждение договора федеральным законом, а необходимым условием такого утверждения - одобрение проекта договора законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Положительной стороной договорной практики, по мнению автора, является то, что она позволяет учесть огромные региональные различия, свойственные такой стране, как Россия. При помощи договоров могут совместно решаться локальные проблемы, представляющие интерес только для данного субъекта Федерации и его населения; делегироваться полномочия одного уровня власти другому с целью их более эффективного использования, уточняться полномочия сторон в реализации федеральных и региональных программ экономического и социального развития и т.д. Договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий не порождают асимметрию в Федерации, а отражают ее как реально существующее явление. Договоры способствуют выделению и решению проблем, значимых для данного конкретного субъекта Федерации и не представляющих интереса для других регионов.

В диссертации выявляется специфика законности на региональном уровне, которая проявляется не только при возникновении международных правоотношений, участниками которых выступают субъекты РФ, но и на уровне конкретных правоотношений, возникающих в пределах одного субъекта Федерации. В частности, автор обращается к анализу регионального

законодательства в сфере образования (Республики Башкортостан, Республики Марий Эл и др.), в соответствии с которым однородные общественные отношения регулируются в соответствии с региональными нормативно-правовыми актами по-разному. При этом отмечается, что режим законности конкретных правовых отношений в случае противоречия нормативно-правовых актов субъектов РФ федеральному закону не устанавливается.

Специфика в установлении режима региональной законности в сфере экономики проявляется в существовании особых экономических зон на территории Российской Федерации (в частности, в 1998 году на территории Республики Татарстан была создана свободная экономическая зона «Алабуга»). Особенность данных территорий заключается в том, что на ней действует особый правовой и экономический режим инвестиционной и предпринимательской деятельности. Т.е. на региональном уровне существуют территории с особым статусом, где действуют нормативно-правовые акты, в которых определяется вполне законно режим, когда общественные отношения (например, налоговые) на данной территории не регулируются общими для всех нормами права. Возникает специфика законности на определенных территориях в пределах субъекта РФ.

В параграфе третьем - *«Законность на уровне местного самоуправления»* - отмечается, что нормативная база функционирования местного самоуправления является «многослойной», что, соответственно, оказывает определенное влияние на установление режима законности на муниципальном уровне.

Нормативную базу законности на уровне местного самоуправления образуют не только нормативные правовые акты федерального и регионального уровней, но и некоторые правовые акты, принимаемые уполномоченными муниципальными органами и должностными лицами. Таким образом, на соотношение актов органов местного самоуправления в какой-то мере проецируется соотношение актов органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.

В процессе законодательного регулирования вопросов местного самоуправления на уровне субъектов Федерации установление режима законности предполагает необходимость соблюдения следующих положений.

Во-первых, субъекты Федерации должны признавать для себя обязательными нормы Конституции Российской Федерации и комментируемого Федерального закона и соизмерять с ними свои законодательные и иные акты.

В-вторых, конкретизировать те нормы Конституции Российской Федерации и Закона о местном самоуправлении, которые открывают простор для законотворчества субъектов. К их числу относятся, например, нормы ч.2 ст.132 Конституции, п.2 ст.32 и ст.38 анализируемого Закона.

В-третьих, важно четко определять пределы и объем законодательного регулирования субъектами Федерации вопросов местного самоуправления.

В-четвертых, предстоит урегулировать вопросы организации и деятельности местного самоуправления, не регламентированные в данном федеральном законе и относящиеся к ведению республик, областей и др. Принятые и готовящиеся к принятию акты такого рода посвящены территориальной организации муниципальных образований, формам проявления народной инициативы и участия граждан, режимам приграничного сотрудничества и проч.

Таким образом, в конкретных правовых отношениях на уровне местного самоуправления субъектами законности выступают предусмотренные нормой права определенные участники устойчивых правовых связей. При этом специфика проявляется здесь в том, что одной стороной муниципальных правоотношений выступают специальные субъекты - органы (должностные лица) местного самоуправления.

Режим законности муниципальных правоотношений выражается, во-первых, в правомерности субъектного состава участников этих отношений; во-вторых, в правомерности деятельности субъектов по применению и реализации ими предусмотренных правовой нормой прав и обязанностей; в-третьих, в

правомерности применения указанными специальными субъектам, предусмотренного нормами права мер принуждения. Т.е. режим законности муниципального правоотношения по своей структуре не отличается от режима законности конкретного правоотношения на любом уровне.

Несмотря на многообразие объектов муниципальных правоотношений, которые «укладываются» в признаваемую юридической наукой классификацию (материальные и нематериальные блага, услуги, поведение, правовые акты и т.д.), объектами законности анализируемых правоотношений являются и поведение юридически обязанных лиц, и результаты их деятельности, которые имеют обьективированную форму воплощения, и муниципальная собственность, т.е. по сути - объектом законности выступает объект самого муниципального правоотношения.

Учитывая предстоящую реформу местного самоуправления и увеличение числа муниципальных образований, наделенных значительными властными полномочиями и функциями по обеспечению многих конституционных прав и свобод, значение государственного контроля в целях соблюдения законности на этом уровне существенно возрастает. Единственной структурой, имеющей на муниципальном уровне подразделения по осуществлению такого контроля, по мнению диссертанта, является прокуратура. Поэтому очевидно, что на обозримую перспективу функции надзора за законностью нормотворчества, в том числе на муниципальном уровне, должны остаться за органами прокуратуры в интересах эффективного исполнения государством своих функций. Как показывает практика, прокурорский надзор сегодня является наиболее эффективной формой обеспечения законности решений местной власти.

Автором отмечается необходимость системного подхода к законодательному регулированию местного самоуправления, а также обязательность согласования правовых актов между собой, что позволит избежать противоречий при их толковании и применении. Тем самым будет обеспечиваться единство в организации и функционировании местного

самоуправления как одной из основ конституционного строя России. В тоже время это позволит говорить о такой конструкции взаимоотношений всех уровней публичной власти, при которой вопросы, имеющие общенациональное значение решаются федеральными органами власти, а вопросы, непосредственно касающиеся гражданина в его повседневной жизни, будут решаться муниципальной властью, которая является ближайшим ему уровнем публичной власти. Это позволит осуществлять действенный контроль граждан за предоставлением им публичных услуг.

В **Заключении** формулируются основные выводы диссертационного исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Краснов И.А. Законность как режим конкретных правовых отношений / И.А.Краснов // Черные дыры в российском законодательстве. Юридический журнал. - М., 2007. - №2. - С.100-101 (подписано в печать 16.01.2007г.).
2. Краснов И.А. Мораль и право как фундамент режима законности / И.А.Краснов // Специальный выпуск «Новые гуманитарные исследования». Известия Самарского Научного Центра РАН. - Издательство СНЦ РАН., 2006. С.128-132.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Краснов И.А. К вопросу о юрисдикции субъекта в структуре федеральной государственности / И.А. Краснов // Юридический Аналитический Журнал. Издательство Самарский университет ., 2005. - 1-2. С.28-31.

4. Краснов И.А. Понятие законности в современном обществе / И.А. Краснов // Юридический Аналитический Журнал. - Издательство «Самарский университет», 2005. № 3-4. - С.149-163.
5. Краснов И.А. К вопросу о категории законности (в советском и постсоветском праве). / И.А. Краснов // Вестник ТИСБИ. Научно-информационный журнал. - Издательский центр Академии управления «ТИСБИ», 2005. - № 1. - С.101-103.
6. Краснов И.А. К вопросу о категории правопорядка (на материале советского и постсоветского права). / И.А. Краснов // Вестник ТИСБИ. Научно-информационный журнал. - Издательский центр Академии управления «ТИСБИ», 2005. – № 2. - С.74-76.