

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права
Кафедра «Теория государства и права»

030900.62 «Юриспруденция»
(код и наименование направления подготовки, специальности)
Государственно-правовой
(направленность (профиль))

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «**Проблемы реализации законности в современном Российском
государстве**»

Студент

Д.Ф. Сулейманов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

И.А. Александров

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Теория государства и права» к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«_____» _____ 20_____ г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и
права»

_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)

«___» _____ 201_ г.

ЗАДАНИЕ
на выполнение бакалаврской работы

Студент: Сулейманов Данис Фанисович.

1. Тема: «Проблемы реализации законности в современном Российском государстве».
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 10.06.2016.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов; специальная литература; статистический материал.
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): общая характеристика категории «законность», понятие и его признаки, принципы и гарантии законности; некоторые из существующих на практике проблем реализации принципов законности, в частности, проблемы реализации законности, которые встречаются в сфере государственной администрации.
5. Ориентировочный перечень графического и иллюстративного материала: правовая статистика.
6. Дата выдачи задания: «21» октября 2015 г.

Руководитель
бакалаврской работы _____

(подпись)

Задание принял к исполнению _____

(подпись)

И.А. Александров
(И.О. Фамилия)

Д.Ф. Сулейманов
(И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)
« ____ » _____ 201_ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента: Сулейманова Даниса Фанисовича

по теме: «Проблемы реализации законности в современном Российском государстве»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	До 23 октября 2015 г.	21.10.2015	Выполнено	
Подбор библиографии	До 18 декабря 2015 г.	14.12.2015	Выполнено	
Глава 1	С 15 января 2016 г.	20.01.2016	Выполнено	
Глава 2	по 15 марта 2016 г.	24.02.2016	Выполнено	
Введение	До 30 марта 2016 г.	10.03.2016	Выполнено	
Заключение	До 15 апреля 2016 г.	15.04.2016	Выполнено	
Оформление бакалаврской работы	До 01 мая 2016 г.	28.04.2016	Выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	Не позднее 10 июня 2016 г.	10.06.2015	Выполнено	

Руководитель
бакалаврской работы

_____ (подпись)

И.А. Александров
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

_____ (подпись)

Д.Ф. Сулейманов
(И.О. Фамилия)

Аннотация

Данная бакалаврская работа включает в себя содержание, введение, две главы, каждая из которых включает в себя по два параграфа, заключение, список используемых источников.

Во введении обозначается актуальность темы данной работы, объект, предмет, цель, задачи и методология исследования.

В первой главе дается общая характеристика категории «законность».

Во второй главе обозначаются некоторые из существующих на практике проблем реализации принципов законности, и указывается на возможные пути их решения. В частности, рассматриваются проблемы реализации законности, которые встречаются в сфере государственной администрации и предлагаются варианты их решения.

В заключение подводятся итоги исследования, а также делается общий вывод.

Объем работы составляет шестьдесят пять страниц.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
Глава 1. Общая характеристика категории «законность».....	9
1. 1. Понятие и принципы законности.....	9
1. 2. Гарантии законности.....	17
Глава 2. Проблемы реализации законности.....	24
2. 1. Реализация принципов законности.....	24
2. 2. Проблемы реализации законности в сфере государственной администрации.....	39
Заключение.....	55
Список используемых источников.....	59

Введение

Говоря об актуальности темы данной выпускной квалификационной работы, в первую очередь следует сказать о том, что в правоведении существует ряд тем, которые по сути своей неисчерпаемы и считать их закрытыми значит попросту отойти от истины, закрыть на нее глаза. Обусловлено это тем, что содержание их наполнено явлениями, которые находятся вне временных рамок. По этой причине они будут значимы во все времена, пока существует «поле для их возделывания», порой более выражено, порой менее. Законность и проблемы, связанные с ее реализацией, относятся к таковым темам. С давних пор отмечалась важность законности. Древнегреческий философ Платон указывал: в плохом государстве над всеми стоят правители, в разумном - законы. В дальнейшем, с появлением зачатков демократического политического режима и гражданского общества, тема законности лишь набирала свою значимость.

В современном российском государстве за короткий в историческом масштабе период значимость законности и выявления проблем, возникающих при ее реализации, то усиливалась, то ослабевала. Связано это зачастую с экономической и политической компонентой. Российская Федерация 2016 года оказалась в сложной как экономической, так и политической ситуации. Для сложившегося положения дел в России характерны такие неблагоприятные явления в правовой действительности как снижение роли закона, пренебрежение общепризнанными принципами права, конкуренция между источниками права, противоречия различных нормативных правовых актов.

В качестве цели данной работы представляется уместным обозначить выявление проблем при реализации законности, иными словами, рассмотреть существующие проблемы законности на практике.

Достижение обозначенной цели требует решения следующих задач:

- 1) дать общую характеристику категории «законность», рассмотреть понятие и его признаки, а также принципы и гарантии законности;
- 2) обозначить некоторые из существующих на практике проблем реализации принципов законности и указать на возможные пути их решения. В частности, целесообразно рассмотреть проблемы реализации законности, которые встречаются в сфере государственной администрации, и предложить их решение.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся между органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также между данными органами и гражданами, их объединениями, так или иначе затрагивающие состояние законности в Российской Федерации. Предметом исследования являются положения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, включая кодексы, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов. Также сюда следует отнести литературу, посвященную данной проблеме.

Для достижения цели данной работы были использованы различные методы познания. Из общенаучных методов были применены методы формальной логики, кроме того, использовался системный и функциональный подход. Были задействованы частнонаучные методы познания. Формально-юридический метод позволил уяснить действующее законодательство в его системном изложении и истолковании. При помощи сравнительно-правового метода удалось сопоставить нормативные правовые акты и выявить противоречия между ними.

Нормативно-правовую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, кодексы Российской Федерации, ряд иных федеральных законов, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты.

Из специальной литературы были использованы учебные пособия по теории государства и права, административному праву. Также были задействованы монографии, среди которых особую роль сыграла работа А.Ф. Ефремова, под названием «Принципы законности и проблемы их реализации». Среди периодических изданий для написания данной работы использовались научные статьи из журналов: «Законность», «Административное право и процесс», «Вектор науки Тольяттинского государственного университета».

Глава 1. Общая характеристика категории «законность»

1. 1. Понятие и принципы законности

Что же такое законность? Для начала рассмотрим вопрос, касающийся законодательного закрепления и раскрытия данного понятия. В современном российском государстве наиболее значимой предпосылкой провозглашения законности стало принятие Конституции Российской Федерации 1993 года. В части 2 статьи 15 Конституции РФ закреплено содержание исследуемого нами явления, без указания на его форму: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»¹. Также следует учитывать, что само понятие «законность» встречается в Основном законе дважды². В процессе анализа иных нормативных правовых актов РФ, в том числе нормативных правовых актов Самарской области, определение законности было выявлено только в одном акте, а именно, в ныне утратившем силу Законе Самарской области от 01.12.2006 N 145-ГД "Об Уставном суде Самарской области". В статье 25 данного закона закреплено следующее: «рассмотрение дел и принятие решений по ним производится на основе законности - точного и единообразного соблюдения и исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, Устава Самарской области»³.

Вполне обоснованно можно сделать вывод, что исчерпывающего определения категории «законность» нормативно-правовая база РФ не

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

² Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 30.

³ Закон Самарской области от 01.12.2006 N 145-ГД "Об Уставном суде Самарской области" (принят Самарской Губернской Думой 21.11.2006) // Волжская коммуна. N 230 (25783). 2006. Ст. 25.

содержит. Как следствие, данное определение является преимущественно теоретическим и во многом дискуссионным⁴.

Теперь рассмотрим, каким образом к пониманию законности подходят ученые. Подавляющее большинство из них считает, что данное понятие является многоаспектным. Действительно, законность можно рассматривать как принцип функционирования общества и государства, как метод власти и как режим общественной и государственной жизни. Данной точки зрения придерживается профессор Российской академии правосудия И.В. Витрук⁵. Основываясь на его позиции, о законности пишет представитель Саратовской государственной юридической академии профессор Н.И. Матузов⁶. Схожий подход к пониманию законности прослеживается у докторов юридических наук Р.Л. Хачатурова и Д. поведения всех участников общественных отношений, как принцип и метод формирования и деятельности всех ветвей государственной власти, а также как своеобразный правовой А. Липинского⁷. Профессор М.Н. Марченко делает вывод о том, что законность – это идея, требование, и система (режим) реального выражения права в законах государства⁸. Изучая законность в трех ипостасях, то есть как принцип режим⁹, можно проанализировать данное явление максимально полно, понять как должна осуществляться деятельность субъектов общественных отношений.

Что подразумевает под собой законность как принцип функционирования государства и общества? По мнению ученых Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского понятие законности как принципа

⁴ Станкин А.Н. Конституционность и законность как проявления верховенства Конституции и закона // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 1. С. 38.

⁵ Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород: Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. С. 522.

⁶ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп., М.: Юристъ, 2006. С. 425.

⁷ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Теория государства и права: Курс лекций. Тольятти: ТГУ, 2008. С. 289 – 290.

⁸ Марченко М.Н. Общая теория государства и права: Академический курс. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2007. С. 185.

⁹ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. С. 243-244.

проявляется в том, что не только граждане, но и государственная власть должна осуществлять свою деятельность на основании закона и нести за это ответственность. Несомненно, понимание и соблюдение законности как принципа функционирования государства и общества является своеобразным фундаментом, на основании которого государство и общество способны развиваться.

Законность как метод власти проявляется в создании нормативных правовых актов, исполнение которых обеспечивается и контролируется государством. Метод законности – это, безусловно, метод политической власти. Именно опираясь на законность как метод, государство осуществляет свою деятельность, распространяет свою власть на государственные органы, учреждения, общественные объединения.

Законность как режим общественной и государственной жизни можно понимать как деятельность всех субъектов права, которая базируется на основных принципах права. Профессор Н.И. Матузов считает, что законность – это неперенный атрибут демократии, свободы личности, реальности прав человека. Трудно не согласиться с мнением данного автора, так как без соблюдения законности достижение демократического политического режима не представляется возможным.

Смысл законности коренится в соответствии действий участников общественных отношений нормам права, которые приняты государством, избравшим своим приоритетом осуществление своих функций на основании принципа и метода законности. На основании этого, С.С. Алексеев формулирует определение: «Законность – это реализующее право»¹⁰. При этом стоит отметить, что не все законы являются справедливыми и правовыми. Н.И. Матузов замечает: «...законы бывают разные – демократические, справедливые, гуманные, правовые, то есть соответствующие высшим идеалам права; и законы антидемократические,

¹⁰ Цит. по: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 425.

неправовые, идущие вразрез с интересами народа»¹¹. Исполнение таких законов зачастую ущемляет интересы личности, что пагубно сказывается на развитии демократического общества.

Законность должна распространяться на всех без исключения, в том числе и на субъектов правотворчества. Это условие необходимо при рассмотрении законов с качественной стороны. Конечно же, законодатели должны учитывать интересы каждого и всего общества в целом. Ссылаясь на мнение Е.А. Лукашевой, можно сделать вывод о том, что понимание законности как строгого исполнения законов и иных нормативных правовых актов всеми участниками общественных отношений охватывает только процесс реализации, не учитывая качество законов, необходимого выражения в законодательстве полного объема прав и свобод человека¹².

Проблема создания качественных законов связана с тем, что не просто определить - является ли закон качественным, правовым, справедливым или нет. Вопрос состоит в том, кто должен апробировать принимаемые законы. По мнению Н.И. Матузова, если сами исполнители будут определять является ли закон правовым или нет, то законности и правопорядка не будет; если законодатели - то на это потребуется большое количество времени; если наука - то это очень долгий путь¹³. Действительно, вопрос экспертизы законов не из легких, его решение – это трудоемкий процесс. Важно учитывать, что общество развивается, требуя создания новых, соответствующих современным условиям жизни законов.

Общественные отношения многогранны и зачастую, защищая интересы одной группы субъектов, законы ущемляют права другой. Соответственно, избежать законов, не в полной мере соответствующих интересам всего общества, не удастся. Таким образом, в понятие «законность» практически невозможно ввести качественный критерий.

¹¹ Там же. С. 426.

¹² Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность // Учебник. М.: Юрид. лит., 1973. С. 12.

¹³ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 427.

Из вышесказанного следует, что законность – это по преимуществу теоретическое понятие, которое по причине своей многогранности является сложным и неоднозначным. Первой гранью законности является принцип функционирования государства и общества, основой которого выступает равное требование соблюдения и исполнения законов и иных нормативных правовых актов ко всем участникам правовых отношений. Вторая грань законности находит свое отражение в методе формирования и деятельности всех ветвей государственной власти. Третья грань законности выражается в виде своеобразного правового режима, который служит неотъемлемой частью демократического политического режима. Несмотря на то, что упоминание законности в Конституции РФ встречается дважды, легальное определение отсутствует. Наиболее полным научным определением представляется следующее. Законность - это принцип, метод, режим формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которых лежит точное соблюдение и исполнение законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов всеми участниками общественных отношений.

Рассмотрим принципы законности. Принципы – это отправные идеи, характеризующие сущность понятия, его содержание и назначение¹⁴. Соответственно «принципы законности – это основные идеи, начала, выражающие содержание законности: единство, верховенство закона, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности, целесообразность и реальность законности, взаимосвязь законности и культуры»¹⁵. Большинство ученых в числе принципов законности выделяют: единство законности, верховенство закона, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности, защиту прав и свобод граждан, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, взаимосвязь законности и культуры.

¹⁴ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 114.

¹⁵ Захарова Ю.Б. Теория государства и права: Учебное пособие для ССУЗов // Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2015. С. 113.

Исследователи Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский, рассматривая принцип единства законности, делают вывод о том, что понимание и истолкование законов должно быть одинаковым на всей территории государства. Также законность должна быть едина для всех субъектов общественных отношений. Нельзя с этим не согласиться, так как если один и тот же закон в Самарской области понимают иначе, нежели в городе федерального значения Москва, то о надлежащем уровне законности в государстве не может быть и речи. Тот же принцип распространяется и на субъектов общественных отношений. Государство, государственные органы, должностные лица, общественные объединения, граждане должны понимать законы одинаково. Для этого необходимо, чтобы законы были составлены грамотно, характеризовались четкостью и ясностью изложения. Российской Федерации необходима общедоверальная законность, обеспечение единого правового пространства, равная защита прав и свобод человека и гражданина.

Другим важным принципом законности является верховенство самого закона. Закон – это акт высших органов государственной власти, выражающий волю народа, интересы общества. Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и иные подзаконные акты не должны противоречить законам. Основным законом нашего государства является Конституция РФ. Именно она обеспечивает законность и непротиворечивость иных правовых актов. Конституция РФ закрепляет, что законодательная, правоприменительная деятельность государства должны ей соответствовать. Должностные лица обязаны нести ответственность за нарушения норм Конституции РФ. Попрание данного принципа делает невозможным формирование правового государства.

Еще одним из принципов законности является равенство всех перед законом. Данный принцип подразумевает, что все субъекты общественных отношений обладают равными правами и обязанностями. Если субъекты имеют равные обязанности, то их права должны быть также уравнианы и

защищаться в одинаковой степени. Принцип равенства распространяется не только на граждан, но и на всех субъектов правовых отношений. Ссылаясь на мнение Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского, можно сказать, что данный принцип предполагает равный правовой статус однотипных субъектов права. Действительно, при рассмотрении данного принципа нужно учитывать статус субъектов правовых отношений. Так, граждане нашего государства имеют право принимать участие в выборах, а у иностранцев такого права нет.

Принципом законности также является принцип неотвратимости ответственности. Данный принцип в разные времена занимал умы ученых. По мнению К.Маркса, «мир еще никогда не удавалось ни исправить, ни утешить одним наказанием»¹⁶. Цицерон рассуждал: «Величайшим поощрением преступления является безнаказанность»¹⁷. Действительно, можно установить строжайшее наказание за нарушение и или несоблюдение правовых норм, но при отсутствии реализации принципа неотвратимости ответственности негативные явления и преступность будут процветать.

Законность обеспечивается не суровостью наказания, а его неотвратимостью. Применение любого закона должно вести за собой результат. Неотвратимость ответственности, по мнению Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского, воплощает неразрывное, целостное единство регулирующих и охраняющих функций, единство ответственности, как за соблюдение нормы, так и за ее нарушение¹⁸. Стоит отметить, что принцип неотвратимости ответственности распространяется не только на граждан, их объединения, но и на государство. Н.И. Матузов пишет, что само государство находится в рамках правоотношений и в качестве их участника несет перед обществом, гражданами соответствующие обязанности и ответственность¹⁹.

Профессор Н.И. Матузов выделяет в числе принципов законности принцип недопустимости противопоставления законности и

¹⁶ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 431.

¹⁷ Там же. С. 431 – 432.

¹⁸ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 293.

¹⁹ Матузов Н.И. Права человека и общерегулятивные правоотношения // Правоведение. 1966. № 3. С. 43.

целесообразности. Нужно начать с того, что существует презумпция целесообразности закона, которая подразумевает отсутствие нецелесообразных законов. «Целесообразность не должна исключать законность, но должна всегда находиться в рамках законности»²⁰. Устаревшие законы, то есть законы, которые не соответствуют современным условиям жизни, должны пересматриваться или отменяться. Нельзя подходить к исполнению закона, определяя его целесообразность или нецелесообразность. Если закон существует, то он должен исполняться всеми субъектами права. Только при исполнении всех законов без исключения, всеми участниками общественных отношений возможны формирование гражданского общества, правового государства, реализация прав и свобод граждан.

Кроме того, принципом является принцип защиты прав и свобод человека. В подтверждение важности данного принципа можно привести статьи 2 и 18 Конституции РФ. «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»²¹. «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»²².

Некоторые ученые выделяют принцип взаимосвязи законности и культуры. Законность есть отражение политической и правовой культуры общества. Неуважение законов, их нарушение – показатель низкого уровня развития общества. Законность и правовая культура тесно взаимосвязаны, следовательно, укрепление законности поднимает уровень

²⁰ Сунцова Е.А. Теория государства и права. Курс лекций: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающимся по юридическим специальностям / [Е.А. Сунцова и др.]; под ред. А. М. Багмета. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 292.

²¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

²² Там же. Ст. 18.

правосознания людей. Высокое развитие культуры способствует укреплению законности в государстве.

Столь значимое и всеобъемлющее явление как законность, несомненно, должно на чем-либо базироваться. Основой и исходными положениями законности являются ее принципы, среди которых выделяют: единство законности, верховенство закона, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности, защита прав и свобод граждан, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, взаимосвязь законности и культурности. Принципы законности – это исходные начала, которые раскрывают социальное и функциональное назначение законности, ее роль в обществе. Некоторые из принципов законности закреплены в нормативных правовых актах, однако, крайне важно, чтобы все без исключения принципы законности имели практическое применение, воспринимались обществом и государством как необходимость. Соблюдение указанных принципов способствует формированию правового государства, гражданского общества, правовой стабильности и защищенности граждан. Уровень законности – это показатель развития государства и общества.

1. 2. Гарантии законности

Теперь раскроем содержание и назначение гарантий законности. Следует отметить, что гарантии законности должны обладать такими признаками, как реальность, доступность, эффективность. Исследователь Н.И. Матузов понимает гарантии законности как объективные и субъективные факторы, условия, предпосылки, обеспечивающие и способствующие укреплению законности и правопорядка²³. Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский дают определение гарантиям законности немного иначе. По их мнению, гарантии законности – это как объективные условия

²³ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 441.

существования общества, так и специально выработанные государством и общественностью средства, обеспечивающие точную реализацию норм права всеми субъектами²⁴. Гарантии законности принято делить на общие и специально-юридические.

К общим гарантиям относятся: экономические, политические, идеологические, общественные, организационные; к специальным – нормы права, в которых выражены требования законности, урегулированность нормативно-правовыми актами общественных отношений, совершенствование законодательства, взаимосвязь правовых предписаний, деятельность специальных органов, юридическую ответственность.

Обозначим характеристику общих гарантий законности. Экономические гарантии включают в себя состояние экономики страны, многообразие форм собственности, экономическую свободу, уровень жизни населения, рыночные отношения, деловую активность, предприимчивость, которые влияют на состояние законности в стране. По мнению Н.И. Матузова, воздействие экономических факторов может быть как позитивное, так и негативное²⁵. Так стабильность в экономической сфере ведет к стабильности в сфере правовой. С другой стороны, экономические кризисы порождают преступность. Профессора Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский утверждают, что рациональное распределение денежных средств, финансирование социальных программ, рациональное введение налогов способствуют благоприятному экономическому развитию, что влечет за собой правовую стабильность²⁶. Трудно не согласиться с тем, что между экономической сферой и состоянием законности в стране существует тесная связь.

Под политическими гарантиями обычно понимают степень политической стабильности в обществе, а также демократическое устройство, политический плюрализм, разделение властей, как предпосылки

²⁴ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 294-295.

²⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 441.

²⁶ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 295.

формирования правового государства. Основой данной гарантии является политическая власть, которая способна обеспечить соблюдение законов, безопасность населения страны, реализацию прав и свобод граждан. Н.И. Матузов пишет, что сильная авторитетная, легитимная власть – условие эффективного функционирования юридической системы, упрочнения законности и правопорядка, защищенности личности²⁷.

К гарантиям законности также относят идеологические (духовные) гарантии. Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский считают, что идеологизированное советское государство выполняло ряд важных предупредительных функций. Их искоренение привело к образованию идеологического вакуума, который стал наполняться такими явлениями, как насилие, цинизм²⁸. Безусловно, стабильность государства опирается на нравственные качества граждан, в том числе государственных служащих. Важно подчеркнуть, что нравственные ценности, культура общества являются основой не только при соблюдении принципа законности, но также они распространяются и на все общественные сферы. К идеологическим гарантиям Н.И. Матузов относит правовую пропаганду, воспитание членов общества и, конечно же, государственных служащих в духе уважения к правовым ценностям. Огромную роль играет и подготовка высококвалифицированных юристов, представителей правотворчества и правоприменителей, их ориентация на соблюдение законности²⁹.

Общественные гарантии законности, прежде всего, основываются на деятельности общественных организаций, объединений, негосударственных институтов и образований, направленной на выявление фактов правонарушений и привлечение к ним внимания общественности. Конференции, доклады, открытые уроки, беседы в школах, в вузах, в семьях, направленные на профилактику правонарушений, имеют огромное значение и эффективность.

²⁷ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 443.

²⁸ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 295.

²⁹ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 443.

Существуют также организационные гарантии законности. Как правило, они включают ежедневную оперативно-организационную работу правоохранительных органов и иных властных структур, которая направлена на обеспечение законности и правопорядка в обществе, пресечение и профилактику правонарушений.

Рассмотрев общие гарантии законности, перейдем к специально-юридическим. Данные гарантии отличаются своей конкретностью и ясностью изложения. Исследователи Р.Л. Хачатуров и Д.А. Липинский характеризуют специально-юридические гарантии, как систему закрепленных в законодательстве средств, основанную на правовых нормах деятельность специализированных органов, направленных на поддержание и укрепление законности³⁰. Как уже говорилось, к специально-юридическим гарантиям законности относятся: нормы права, в которых выражены требования законности, урегулированность нормативно-правовыми актами общественных отношений, совершенствование законодательства, его динамизм, деятельность уполномоченных органов. Также профессор М.И. Байтин к специально-юридическим гарантиям законности относит: законы и подзаконные акты в виде нормативно-правовой основы законности, внутри- и межведомственный контроль за законностью, государственные органы, которые непосредственно стоят на страже законности³¹.

Нормы права направлены на соблюдение законности. Многие из них содержат требования, создающие гарантии законности. Например, требование справедливого наказания за совершенное правонарушение, которое соответствует степени общественной опасности данного правонарушения.

Также нормы права закрепляют верховенство Конституции: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют

³⁰ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 297.

³¹ Байтин М.И. Указ. соч. С. 256-257.

верховенство на всей территории Российской Федерации»³². Нормы права возлагают на специальные органы обязанность охранять законность, пресекать ее нарушения, осуществлять надзор за соблюдением законов и полномочия по реализации функций охраны законности. В соответствии с правовыми нормами, граждане имеют возможность отстаивать свои права, а также несут ответственность за использование прав в ущерб другим лицам. Данное положение закреплено Конституцией РФ: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется»³³, «Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод»³⁴, «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».³⁵ В нормах права закреплён запрет действия обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность, и придание обратной силы закону, отменяющему или смягчающему ответственность. Запрет обратной силы распространяется также на законы, устанавливающие новые налоги³⁶.

Совершенствование законодательства и его динамизм выступают важной гарантией законности. Законодательство должно учитывать существующие потребности общества, соответствовать существующим общественным отношениям, быть способным их регулировать. Законы не должны отставать от динамики общественных отношений и не должны опережать ее, то есть быть направленными на несформировавшиеся отношения. По мнению ученых Р.Л. Хачатурова и Д.А. Липинского, совершенствование законодательства – это постоянный процесс, так как

³² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

³³ Там же. Ст. 45.

³⁴ Там же. Ст. 46.

³⁵ Там же. Ст. 53.

³⁶ Там же. Ст. 54.

общественная жизнь подвержена постоянным изменениям. Важно, чтобы законодатель качественно и оперативно реагировал на эти изменения³⁷.

Одной из важнейших гарантий законности является деятельность уполномоченных органов, пресекающих правонарушения и осуществляющих контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов. Многие ученые дифференцируют органы, контролирующие соблюдение законности, на две группы. К первой группе относят те органы, чья деятельность направлена на контроль за соблюдением законов и предупреждение правонарушений. Например, прокуратура, органы внутренних дел, суд, органы Федеральной службы безопасности, налоговая инспекция, органы таможенной службы. Вторая группа включает органы, которые параллельно выполняют предупредительную и контролирующую функции. Сюда можно отнести Министерство финансов, Министерство обороны, Федеральную антимонопольную службу и другие.

Уделим внимание внутри(-) и межведомственному контролю за законностью. Внутриведомственный контроль осуществляется по нисходящей, пронизывая вся структуру механизма государства. Особое значение он имеет в государственном аппарате исполнительной власти³⁸. Межведомственный контроль от внутриведомственного отличается тем, что органам, осуществляющим межведомственный контроль, отданы полномочия по контролю не только над подчиненными органами, но также и над непосредственно им не подчиненными.

Резюмируя, сделаем следующие выводы. Гарантии законности - это объективные и субъективные факторы, условия, предпосылки, обеспечивающие и способствующие укреплению законности и правопорядка. Общие гарантии законности крайне значимы, так как от их состояния зависит развитие общества, зрелость его взглядов и уровень правосознания, как у граждан, так и у представителей власти. В свою очередь, специально-

³⁷ Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Указ. соч. С. 299.

³⁸ Байтин М.И. Указ. соч. С. 282.

юридические гарантии - это система закрепленных в законодательстве средств, а также основанная на правовых нормах деятельность специализированных органов, направленная на поддержание и укрепление законности.

Глава 2. Проблемы реализации законности

2. 1. Реализация принципов законности

Полотно российской государственности пронизывает острая «игла» беззакония, где-то с продетой в нее ярко-красной нитью, а где-то и с еле заметной, блекло-серой.

Объем данной работы не предполагает обозначения всех проблем, возникающих при реализации законности. Поэтому представляется разумным указать на те проблемы, которые встречаются при реализации некоторых принципов законности. Будучи многоплановым явлением, законность представляется эффективным режимом общественно-политической жизни, способствующим воцарению справедливости. Проявление отступлений от принципов законности существенно снижает ее социальную ценность.

Среди принципов законности более подробно рассмотрим такие как:

- 1) единство законности;
- 2) верховенство закона;
- 3) равенство всех перед законом;
- 4) неотвратимость ответственности.

По мнению А.Ф. Ефремова: «из самого содержания и сущности законности, из того, что ее объектом выступают нормативные правовые акты, проистекает важнейший принцип законности – это ее единство, единство законности»³⁹.

Исследуя принцип единства законности, необходимо отметить образующие его компоненты:

- 1) в данном случае речь идет о единстве соблюдения правовых норм, иными словами, норм позитивного права;
- 2) единство должно касаться всех правовых норм, законов, подзаконных актов, законодательства в широком его понимании;

³⁹ Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти: Изд-во ТолПИ, 2000. С. 45.

- 3) единство законности предполагает, как единое понимание и толкование норм права, так и их единое применение;
- 4) единство законности предполагает отсутствие пробелов и коллизий в законодательстве;
- 5) единство законности основывается на соблюдении всех правовых норм всеми субъектами права⁴⁰.

Как указано выше, единство законности предполагает соблюдение норм позитивного права, что верно, так как на современном этапе развития правовой мысли законы и подзаконные акты априори должны базироваться на исходных положениях права.

По поводу вопроса о том - все ли нормативные правовые акты должны соблюдаться или только законы, отметим, что подзаконные правовые акты имеют своей целью конкретизацию принятых законов, и раз подзаконный акт принят на основании закона, то его соблюдение и исполнение обязательно. В том случае, если подзаконный акт вступает в противоречие с законом, его необходимо отменить. Проблемы, связанные с противоречием законов и подзаконных нормативных правовых актов, мы рассмотрим ниже, исследуя принцип верховенства закона.

Одной из наиболее проблемных сторон принципа единства законности является согласованное понимание, толкование и применение норм права. Единообразное понимание правовых норм во многом зависит от качественных характеристик самих норм права, таких, как точность изложения, четкость формулирования понятий, в них содержащихся.

Сама по себе проблема толкования нормативных правовых актов имеет длинную историю и по сегодняшний день встречается довольно часто.

Особую значимость в последние годы приобрело различие в конституционном и конвенционном толковании. П.А. Виноградова отмечает: «в российской правоприменительной практике сформировалась тенденция, способствующая исключению конкуренции правовых норм путем

⁴⁰ Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти: Изд-во ТолПИ, 2000. С. 46.

соотношения конституционно значимых ценностей и поиска баланса частных и публичных интересов. Применение подобных правовых средств способствует обеспечению стабильности правового пространства. Дисбаланс в формируемое российскими судами единство правоприменительной практики способно внести непрогнозируемое применение общепризнанных принципов международного права, которые оказывают существенное влияние на развитие российской правовой системы»⁴¹.

В обществе наблюдается различное отношение к позиции, которую изложила П.А. Виноградова. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. N 21-П "По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод", сформировало правовую позицию, которая фактически закрепляет главенство российской Конституции над актами Европейского суда⁴².

Рассмотрим и ряд других проблем, возникающих в процессе толкования российского законодательства. Например, норма о мошенничестве, содержащаяся в статье 159.6 Уголовного Кодекса Российской Федерации, подверглась значительной критике со стороны специалистов. Среди недостатков данной нормы права были указаны следующие:

- 1) нарушена законодательная техника, затрудняется решение вопроса о конкуренции с другими нормами;
- 2) излишняя казуистичность нормы;
- 3) дезориентация правоприменителя в результате размытия понятия "мошенничество";
- 4) охватывание признаками объективной стороны узкого круга действий, ограниченного преодолением средств защиты или иным

⁴¹ Виноградова П.А. Порядок разрешения коллизий конституционного и конвенционного толкования // Российская юстиция. 2015. N 11. С. 30 - 33.

⁴² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. N 21-П "По делу о проверке конституционности положений ст. 1 Федерального закона "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод" // Собрание законодательства РФ. 2015. N 30. Ст. 4658.

вмешательством⁴³.

Кроме сложности понимания уголовно-правового запрета, дополнение УК РФ ст. 159.6 «Мошенничество в сфере компьютерной информации» также создало определенную проблему для правоприменителей, так как возникла конкуренция разбираемой нами специальной нормы с уголовно-правовыми нормами, которые содержатся в главе 28 УК РФ (преступления в сфере компьютерной информации), а именно со статьями 272, 273 УК РФ.

В конечном счете, норма статьи 159.6 УК РФ не создает единообразия в понимании и применении УК РФ, а лишь способствует путанице правоприменителя, что ведет к следственным и судебным ошибкам. Во избежание допущения возможных ошибок, норму о мошенничестве в сфере компьютерной информации необходимо исключить из уголовного закона⁴⁴.

Приведем пример затруднения при толковании правовой нормы, которая содержится в гражданском законодательстве. В своей статье Ф. Махмутов указывает на проблему, возникающую у арбитражных судов при рассмотрении дел об оспаривании сделок, совершенных юридическими лицами. Причина заключается в разнообразной интерпретации тех положений законодательства, которые определяют понятие аффилированных лиц.

Возникающие в практике арбитражных судов дела, касающиеся отнесения тех или иных лиц к категории аффилированных, обнаруживают проблемы существования фактически взаимозависимых лиц, отношения между которыми, однако, остались за рамками регламентирования законодательством и, соответственно, предполагаются вполне допустимыми⁴⁵.

Нормы, не обеспечивающие единообразия в понимании, толковании и применении, должны либо изменяться, либо конкретизироваться

⁴³ Смолин С.В. Мошенничество в сфере компьютерной информации: проблемы толкования и применения нормы ст. 159 УК РФ // Информационное право. 2015. N 4. С. 35 - 39.

⁴⁴ Там же. С. 35 - 39.

⁴⁵ Махмутов Ф. Проблемы толкования понятия аффилированных лиц в судебной практике // Административное право. 2014. N 4. С. 15 - 22.

подзаконными нормативными правовыми актами, либо разъясняться официальным толкованием, либо вовсе упраздняться.

Единство законности предполагает отсутствие пробелов и коллизий в законодательстве, чего нельзя сказать о действующем законодательстве Российской Федерации.

Обозначим примеры пробелов в законодательстве, которые не удалось восполнить на настоящий момент.

Е.А. Жеребцова в своей статье рассматривает пробел в законодательстве об опеке и попечительстве, связанный с отсутствием в законе оснований для отказа в предоставлении возмездной опеки и попечительства.

В связи с тем, что действующее законодательство не предусматривает конкретных оснований и условий, препятствующих передаче детей под возмездную опеку и попечительство, представляется невозможным принятие однозначного и безоговорочного решения органами опеки и попечительства.

Случаи на практике в некоторой степени можно расценивать как проявление коррупционной деятельности, так как решения принимаются должностными лицами территориальных органов на основе личного отношения к заявителю.

Для решения данной проблемы необходимо восполнить пробел в законодательстве, включив в него исчерпывающий перечень оснований и условий, при которых территориальный орган опеки и попечительства имеет право отказать в возможности быть опекуном на возмездной основе⁴⁶.

На основании исследования В.М. Абдулкарамовой, можно сделать вывод, что похожая ситуация сложилась и в земельном законодательстве, где также отсутствует законодательное закрепление конкретных оснований и условий применения процедур предоставления земельных участков. Обязанность органов местного самоуправления по их определению не предусмотрена, т.е. решение о форме предоставления земельного участка

⁴⁶ Жеребцова Е.А. Пробел в законодательстве об опеке и попечительстве // Законность. 2014. N 1. С. 64 - 65.

принимает муниципалитет, а вернее - чиновник по своему усмотрению⁴⁷.

Что касается коллизий, то их можно обнаружить в туристическом законодательстве РФ.

Первая из них заключается в сложности определения статуса турагента, а также определения полноты той ответственности, которую он несет перед туристом. Так как турагент заключает договор с туристом от своего имени, а не через посредничество туроператора, между турагентом и туристом возникает гражданско-правовая ответственность. Если обратиться к ГК РФ, то мы получим одно понимание статуса и полноты ответственности турагента, в соответствии с которым турагент, заключая договор с туристом от своего имени, несет всю полноту ответственности. Если же мы используем для решения этого вопроса Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", то обнаружим, что агенты несут ответственность перед туристами только в пределах своей компетенции (информирование туристов)⁴⁸.

Также коллизия возникает при решении вопроса об ответственности, которую несет туроператор. Согласно ГК РФ туроператор не должен нести ответственность за поставщиков услуг, а если и должен, то в пределах, которые обозначены в имеющихся с ним договорах, но не в пределах агентского договора или договора о реализации турпродукта. Отраслевой же закон говорит нам об обратном, т.е. о почти тотальной ответственности туроператора перед туристами по договору⁴⁹.

Большое количество противоречий наблюдается в правовом регулировании порядка осуществления контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

Характеризуя законодательство об охране здоровья граждан и

⁴⁷ Абдулкаримова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. 2014. N 12. С. 37 - 42.

⁴⁸ Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015, с изм. от 02.03.2016) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 49. Ст. 5491.

⁴⁹ Борисов А.А. Правовые коллизии в туристском законодательстве России // Туризм: право и экономика. 2013. N 3. С. 15 - 17.

медицинской деятельности, отдельные авторы указывали на то, что оно напоминает "лоскутное одеяло". С одной стороны, общий порядок контроля качества и безопасности медицинской деятельности установлен ст. ст. 88 – 90 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации". С другой стороны, по смыслу п. 3 ч. 2 ст. 87 данного Федерального закона, контроль качества и безопасности медицинской деятельности осуществляется посредством деятельности фонда обязательного медицинского страхования и страховых медицинских организаций, в соответствии с законодательством РФ об обязательном медицинском страховании. Дополнительно, в силу п. 2 ч. 2 ст. 88 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности осуществляется путем лицензирования медицинской деятельности. Как следствие, необходимо применять Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". Наконец, общий порядок осуществления государственного контроля регулируется Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Иными словами, данную сферу регулируют не менее четырех законодательных актов, что порождает за собой наличие коллизий⁵⁰.

Одна из них касается порядка осуществления государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности. В частности, согласно подпункт "г" п. 11, подпункт "е" п. 12 Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 12.11.2012 N 1152, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения при проведении данной формы контроля качества и безопасности

⁵⁰ Шишов М.А. О коллизиях законодательства в сфере контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Медицинское право. 2015. N 5. С. 32 - 36.

медицинской деятельности обязан выполнять экспертизу качества медицинской помощи, оказанной пациенту. С другой стороны, согласно ч. 3 ст. 64 Федерального закона N 323-ФЗ, обладающего большей юридической силой, экспертиза качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования, проводится в соответствии с законодательством РФ об обязательном медицинском страховании. Иными словами, Росздравнадзор не вправе осуществлять экспертизу качества медицинской помощи, оказываемой в рамках программ обязательного медицинского страхования, так как это противоречит главе 9 Федерального закона от 29.11.2010 N 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации"⁵¹.

Теперь перейдем к проблемам реализации принципа верховенства закона. Из указанных выше разночтений и явных противоречий нормативных правовых актов, рассмотренных на примере ряда коллизий, можно сделать вывод, что юридическая техника российского законодательства находится не на высоком уровне. Что касается противоречий между законами и подзаконными нормативными правовыми актами, то они также встречаются.

К примеру, Е.Б. Лупарев называет основной проблемой, именно несоответствие законов субъектов РФ и подзаконных актов, которые направлены на регулирование процедуры внесудебного оспаривания, федеральному закону⁵².

Более того, имеются несоответствия конституций ряда республик с Конституцией РФ. Это касается вопросов обороны, таможенного дела, организации законодательной, исполнительной и судебной властей в республиках, регулирования прав человека и гражданина.

Вместе с тем, В.В. Смирнова отмечает, что требование по соответствию учредительных документов субъектов РФ федеральным

⁵¹ Шишов М.А. О коллизиях законодательства в сфере контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Медицинское право. 2015. N 5. С. 32 - 36.

⁵² Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 38 - 42.

законам и Конституции РФ большинством субъектов исполняется. Области, края в отличие от республик более последовательны в признании верховенства федеральной Конституции. Во многих республиках Российской Федерации закреплено юридическое верховенство их конституций по отношению к федеральной Конституции, например, в Башкортостане, Ингушетии, Калмыкии, Кабардино-Балкарской Республике, Татарстане, Тыве. Некоторые республики установили в одностороннем порядке приоритет республиканского законодательства над федеральным, закрепили право приостановления на территории республики действия законов и иных нормативных актов Российской Федерации, если они противоречат конституции или законам субъектов Российской Федерации⁵³.

Подобное проявление независимости составных частей государства с федеративным устройством чревато нежелательными последствиями.

В эпоху провозглашения равенства, и более того, с учетом социальной направленности государственного строительства, важным является принцип равенства всех перед законом.

В отличие от прежних столетий уже нет закрепленного верховной властью различия между людьми, деление их на сословия в прошлом. Несмотря на это, гражданин гражданину рознь. Как правило, обусловлено это социально-экономическим положением того или иного человека.

Как верно замечает профессор В.С. Нерсисянц, понятие «формальное равенство», представляется ясным и рациональным, понятие же «фактическое равенство» имеет рациональность только как отрицание формального равенства⁵⁴. Поэтому рассмотрим нарушения формального равенства.

Уделим внимание принципу равенства всех перед законом в рамках уголовного судопроизводства. Статья 4 УК РФ гласит: «лица, совершившие

⁵³ Смирнова В.В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 780 - 791.

⁵⁴ Нерсисянц В.С. Философия права. учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. ; Гриф МО. Москва: Норма, 2008. С. 97.

преступления, равны перед законом и подлежат уголовной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»⁵⁵.

Обозначенный принцип раскрывает общеправовой принцип равноправия, закрепленный в статье 19 Конституции РФ.

На основе анализа статьи 4 УК РФ можно вывести следующее заключение: в указанной статье обозначено равенство граждан по отношению к уголовной ответственности, но ничего не сказано о том, равным ли образом назначается мера наказания. Принцип равенства перед законом не отменяет принципа справедливости, согласно которому при назначении наказания должны быть учтены все обстоятельства дела⁵⁶. «Равенство граждан перед уголовным законом предполагает не только одинаковые основания уголовной ответственности, единую юридическую квалификацию одинаковых (одного вида) общественно опасных деяний - это лишь внешние границы равенства, но и точную с учетом внутривидовых свойств деяния меру ответственности. Это внутренние параметры равенства, его глубина, достигаемая при индивидуализации наказания»⁵⁷. Из этого следует, что учет характера и степени общественной опасности преступления выступает реализацией равенства граждан перед законом на правоприменительном уровне.

Рассматривая правовое положение субъектов в процессуальном праве, отметим, что и здесь присутствует неравенство. В статье, посвященной уголовно-правовой ответственности, Д.А. Липинский указывает, «что за кажущимся равноправием сторон в уголовном судопроизводстве скрывается неравная ответственность их участников, а точнее, безответственность

⁵⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

⁵⁶ Дядюн К.В. Принципы равенства граждан перед законом, справедливости и гуманизма: понятие и сущность в уголовном праве // Ленинградский юридический журнал. 2015. N 2. С. 156 - 168.

⁵⁷ Мальцев В. В. Принцип равенства граждан перед уголовным законом // Уголовное право. 2002. N 3. С. 40.

адвокатов, права которых не корреспондируют с соответствующими обязанностями. За раздутой проблемой равенства сторон участников процесса и расширения прав обвиняемого и защитника в итоге скрывается проблема правовой незащищенности потерпевшего и интересов общества»⁵⁸. Объясняется это тем, что статьи 49 и 53 УПК РФ, закрепляющие процессуальный статус защитника, нельзя назвать совершенными, т.к. в них преобладают права и отсутствуют корреспондирующие с ними обязанности, а право без обязанностей превращается в произвол⁵⁹.

Как отмечают А.П. Жуков и Т.Г. Жукова, «за последние несколько лет уголовное законодательство Российской Федерации претерпело значительные изменения. К сожалению, ряд новых положений Уголовного кодекса России сформулирован без учета конституционных предписаний»⁶⁰.

С включением в УК РФ статьи 76.1 возник вопрос о легитимности освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности.

Статья 76.1 УК РФ предусматривает освобождение от ответственности за совершение общественно опасных деяний, которые совсем недавно были запрещены, и освобождение по ним не допускалось. Условиями освобождения являются: совершение преступления впервые, возмещение ущерба, который был причинен гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, перечисление в федеральный бюджет денежного возмещения в размере пятикратной суммы причиненного ущерба, либо при перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы дохода, полученного в результате совершения

⁵⁸ Липинский Д.А. Равноправны ли субъекты уголовно-процессуальной ответственности? // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 1. С. 19 - 21.

⁵⁹ Там же. С 19 - 21.

⁶⁰ Жуков А.П., Жукова Т.Г. К вопросу о реализации конституционного принципа равенства всех перед законом в уголовном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. 2013. N 2. С. 152 - 155.

преступления⁶¹.

С одной стороны, за общественно опасные деяния, указанные в ст. 76.1 УК РФ, предусмотрена уголовная ответственность, но с другой – предусмотрена возможность для виновного лица ее избежать.

Возможность уйти от уголовной ответственности в данном случае напрямую связана с имущественным положением виновного лица, что нарушает принцип равенства всех перед законом.

Следует обратить внимание и на проблему реализации принципа равенства всех перед законом в отношении составных частей Российской Федерации.

Конституция РФ в частях 1 и 4 статьи 5 закрепила равенство всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Однако ряд республик в своих конституциях закрепляет свой суверенитет.

Под суверенитетом в теории конституционного права принято понимать верховенство государственной власти и ее независимость в отношениях внешнеполитического свойства.

Так, Конституция Республики Башкортостан закрепила самостоятельное определение и проведение не только внутренней, но и внешней политики. Суверенным государством провозгласила себя Республика Дагестан. Основной Закон Республики Тыва закрепляет государственный суверенитет республики не только на свою территорию, природные богатства, определение государственного устройства, но и на самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику. В Конституции Республики Саха закреплено положение, в соответствии с которым народ республики сохраняет за собой право на самоопределение⁶².

Провозглашение суверенитета рядом республик нарушает принцип

⁶¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

⁶² Смирнова В.В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 780 - 791.

равноправия субъектов Федерации, ибо ставит при этом в неравноправное положение другие субъекты.

Проявление неравноправия можно усмотреть и в том, что такие субъекты РФ, как автономная область и автономный округ входят в состав других субъектов, что предполагает соподчиненность.

Во избежание двух крайностей, то есть концентрации власти центром и свободы усмотрения на местах, для достижения баланса необходимо соотнести два федеративных начала – начало единства и многообразия. Так как государственная политика в регионах формируется на федеральном уровне, представляется уместным ускорить принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов, направленных на конкретизацию положений Конституции РФ, которые касаются развития федерализма: "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами", "О законодательной инициативе субъектов Российской Федерации".

Перейдем к проблемам, связанным с реализацией принципа неотвратимости ответственности.

Как отмечает в своей статье М.В. Шавалеев, на фоне тех позитивных изменений, которые происходят в России XXI века, все более четко проявляется неэффективность принципа неотвратимости юридической ответственности. Проблема заключается в том, что в России не на должном уровне происходит применение мер юридической ответственности к правонарушителю, а также сказывается слабый анализ динамики совершенных правонарушений⁶³.

Одним из примеров может послужить указанная выше норма статьи 76.1 УК РФ, которая предусматривает освобождение от ответственности за совершение общественно опасных деяний, которые совсем недавно были

⁶³ Шавалеев М. В. Статья: К вопросу об эффективности принципа неотвратимости юридической ответственности. Вектор науки ТГУ. № 3(13), 2010.

запрещены, и освобождение по ним не допускалось. Теперь же в случае совершения преступления впервые, при возмещении ущерба, который был причинен гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, либо при перечислении в федеральный бюджет денежного возмещения в размере пятикратной суммы причиненного ущерба либо при перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления ответственности можно избежать⁶⁴.

Говорить о неотвратимости ответственности в том случае, когда законодательно закреплено положение, по которому ответственности можно избежать, не приходится.

Ю.С. Жариков указывает на то, что УК Республики Беларусь включает в себя принцип неотвратимости ответственности, а также на то, что рекомендации модельного УК СНГ не нашли полного отражения в российском уголовном законе. УК РФ предусматривает уголовно-правовые иммунитеты и привилегии, в том числе поощрительные нормы, общие и специальные основания освобождения от уголовной ответственности⁶⁵.

В научной литературе из-за отсутствия четкого понимания данного принципа сформировались упрощенные варианты его понимания. Некоторые авторы считают, что сущность принципа неотвратимости уголовной политики сводится к неотвратимости уголовного воздействия, а также к неизбежности возмездия за совершенное преступление. По мнению Ю.С. Жарикова, указанная постановка вопроса допустима в формате уголовной политики, но не уголовного закона, задачей которого не является кара и возмездие. В данном случае принцип должен рассматриваться объективно, и сутью его представляется недопущение замены уголовной ответственности

⁶⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

⁶⁵ Жариков Ю.С. Принцип неотвратимости уголовной ответственности и проблемы его реализации в современном отечественном уголовном законодательстве // Российский следователь. 2014. N 18. С. 22 - 26.

на иные виды юридической ответственности. Подобное понимание по отношению к уголовно-правовому регулированию имеется, но законодательной основы понимания нет, по причине отсутствия данного принципа в УК РФ.

В случае освобождения от уголовной ответственности несовершеннолетних с применением принудительных мер воспитательного воздействия, нарушается принцип неотвратимости уголовной ответственности. Связано это с тем, что законодатель не определил исполнителя мер воспитательного характера. Орган, осуществляющий подобные меры, есть – это подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, но Приказом МВД России от 15.10.2013 N 845 "Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации" на них возложена лишь функция индивидуальной профилактической работы с указанной категорией лиц. Прямые исполнители воспитательных мер уголовно-правового характера от государства в уголовном законе не названы, поэтому напрашивается вывод, что данный институт является правовой фикцией и служит юридической основой перевода уголовной ответственности за совершенное несовершеннолетним преступление в административную или даже дисциплинарную ответственность⁶⁶.

По мнению Ю.С. Жарикова, в уголовном законе должно предусматриваться содержание оснований освобождения от наказания, но ни в коем случае не содержание оснований освобождения от уголовной ответственности.

При подмене видов юридической ответственности нарушается законность уголовно-правового регулирования, поскольку лицо, совершив преступление, наказывается за него как, к примеру, за дисциплинарный проступок. Также возможен и противоположный подход, когда за повторное

⁶⁶ Жариков Ю.С. Принцип неотвратимости уголовной ответственности и проблемы его реализации в современном отечественном уголовном законодательстве // Российский следователь. 2014. N 18. С. 22 - 26.

совершение административного правонарушения лицо несет уголовное наказание.

Во избежание недопущения подобного переплетения ответственности, Ю.С. Жариков предлагает включить принцип неотвратимости уголовной ответственности в российское уголовное законодательство. При этом указывает на то, что в норме необходимо четко установить невозможность замены уголовной ответственности иными видами юридической ответственности, а равно применением иных мер воздействия, минуя назначение уголовного наказания. В качестве единственного исключения, касающегося освобождения от уголовной ответственности следует назвать применение мер медицинского характера, поскольку здесь наблюдается невозможность привлечения лица к уголовной ответственности по причине медицинских противопоказаний.

Подводя итог вышеизложенному, считаем, что указанные проблемы решаемы. Для их решения требуется тесное взаимодействие правоприменителей и представителей научного сообщества. Анализ сложившихся преград достижения законности позволит в будущем сокращать их и тем самым увеличивать уровень правовой защищенности.

2. 2. Проблемы реализации законности в сфере государственной администрации

Представляется необходимым обособлено рассмотреть проблемы реализации законности, возникающие при взаимодействии субъектов административной власти между собой, а также при их взаимодействии с гражданами и их объединениями. Объяснение данной необходимости заключается в том что: во-первых, субъекты исполнительной власти представляют собой многочисленную группу, с представителями которой, граждане вступают в контакт намного чаще, нежели с представителями прокуратуры, судов и представительных органов; во-вторых, субъектами

государственной исполнительной власти осуществляется правоприменение и издание в большом количестве нормативно-правовых актов; в-третьих, в распоряжении представителей административной власти находятся огромные материальные, финансовые и трудовые ресурсы; в-четвертых, органы исполнительной власти, а также их должностные лица вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, и что важно, в их ведении находится механизм физического принуждения⁶⁷. Следовательно, в ситуации низкого уровня законности административной части механизма государства есть все основания для того, чтобы предполагать системный кризис законности всего механизма в целом. «Уровень законности в государстве прежде всего зависит от ее состояния в исполнительно-распорядительной деятельности»⁶⁸.

Проявление законности имеет общий характер для всех сфер государственного властвования, однако, некоторые особенности все же присущи сфере государственной администрации.

Во-первых, на государственную администрацию возлагается задача обеспечить соблюдение норм права крайне большим количеством субъектов. Во-вторых, одним из главных требований к представителям государственной администрации выступает личное неукоснительное соблюдение законов и подзаконных актов, которые они призваны применять и защищать. Благонадежный облик властных структур выступает одной из предпосылок благонадежного облика граждан. Как заметил известный российский юрист А.Ф. Кони: «Власть не может требовать уважения к закону, когда сама его не уважает, ибо граждане вправе отвечать на ее требования: Врач, исцелись сам»⁶⁹. В-третьих, именно исполнительно-распорядительные органы преимущественно издают подзаконные нормативные акты.

⁶⁷ Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. С. 757.

⁶⁸ Там же. С. 757.

⁶⁹ Цит. по: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 423.

Здесь проявляется и первая проблема реализации законности в области государственной администрации. Непомерно большое количество подзаконных актов обуславливает такое положение дел, при котором администрация подчиняется тем нормам права, которые сама же и вырабатывает, что влечет неупорядоченность и своевольность в ее деятельности.

Одной из причин подобного положения дел выступает тот факт, что по сей день из-за обширной властной деятельности и ее разнообразия наблюдается свобода усмотрения и отсутствие юридического образования у немалого числа государственных служащих. Специалисты с высокой квалификацией должны преобладать в рядах представителей государственной администрации, что на данный момент не соответствует действительности.

Особое внимание уделим административному усмотрению. Объясняется это противоречивым отношением к данному правовому институту. Так наблюдается его поддержка и в то же время критика со стороны ученых, а также правоприменителей. Поддержание существования данного института объясняется его объективной необходимостью, так как административное усмотрение позволяет представителям власти действовать по надобности незамедлительно, принимая самостоятельные решения. Порицание и сомнение в его результативности можно передать словами, написанными еще в начале XX столетия А.И. Елистратовым: «публичные отношения не упорядочены, если они определяются усмотрением органов правящей власти, поскольку усмотрение по своей природе капризно, неопределенно, неустойчиво»⁷⁰. Сегодня многие разделяют подобную позицию.

Проблема обусловлена тем, что довольно сложно обозначить пределы административного усмотрения, а без их обозначения есть все предпосылки

⁷⁰ Елистратов А.И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX в. Воронеж, 1999. С. 47.

для перехода в административный произвол. Как следствие законность будет заменена беззаконием.

Пределами любого усмотрения являются правовые ограничения. А.В. Малько пишет, что правовые ограничения - это «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите, - это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»⁷¹.

Законность – наиболее значимый признак административного усмотрения государственного служащего.

При отсутствии же правовых норм, прямо закрепляющих права и обязанности лиц, осуществляющих административное усмотрение, проблема останется открытой.

О возможном решении сложившейся проблемы Т.Г. Слюсарева пишет следующее: «в настоящее время данная проблема отчасти разрешается с помощью внедрения административных и должностных регламентов. В соответствии с Федеральной программой "Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)" одним из основных направлений по реформированию и развитию системы государственной службы является повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих исходя из упорядочения и конкретизации полномочий государственных служащих, которые должны быть закреплены в должностных регламентах»⁷².

Таким образом, можно сделать ряд выводов. Во-первых, пределы административного усмотрения находят свое выражение в нормах права, которые регламентируют действия и бездействия государственных служащих. Во-вторых, при определении выбора варианта действия в

⁷¹ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М., 2004. С. 97.

⁷² Слюсарева Т.Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. N 4. С. 327 - 332.

пределах нормы права, государственный служащий должен исходить из интересов общества. В-третьих, при недостаточной конкретизации нормы права возникает свобода действий, которая выступает предпосылкой злоупотреблений. В-четвертых, без реальной ответственности государственных служащих и при отсутствии конкретизированных норм права административное усмотрение будет осуществляться вне рамок законности. Данная проблема должна устраняться внедрением административных регламентов. В-пятых, целесообразным представляется обобщение правоприменительной практики, связанной с злоупотреблениями в данной области.

Таким образом, административное усмотрение выступает той движущей силой, которая обеспечивает динамику деятельности органов исполнительной власти, что необходимо при существующем у них объеме компетенции. Лишь при законодательном закреплении форм и оснований административного усмотрения в совокупности с контролем, будет гарантироваться его эффективность⁷³.

Обозначим проблемы, возникающие при применении административных регламентов.

Например, В.О. Буряга выделяет четыре группы проблем, связанных с низкой эффективностью административных регламентов:

- 1) проблемы, возникающие из непоследовательного соблюдения разработчиками установленных требований к структуре и содержанию административных регламентов;
- 2) проблемы, связанные с противоречием административных регламентов действующему законодательству;
- 3) проблемы, связанные с недостатками правового регулирования порядка разработки административных регламентов;
- 4) проблемы, вытекающие из неурегулированности некоторых важных

⁷³ Желонкина Е.А. Административное усмотрение как форма реализации дискреционных полномочий органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 10. С. 104 - 107.

аспектов разработки и утверждения административных регламентов.

Одна из особенностей административных регламентов заключается в том, что в них либо недостает полноты регулирования, либо они избыточно содержательны. Необходимо чтобы регламент содержал достаточно информации, но при этом она должна быть четкой и недвусмысленной.

Также следует отметить, что необходимо избегать норм, обуславливающих возникновение коррупционной составляющей.

Указанные проблемы должны решаться на федеральном уровне. Для развития такого правового института как административный регламент, необходимо законодательно зафиксировать единый статус административного регламента предоставления государственных услуг и административного регламента исполнения государственных функций. Также следует закрепить требования к регламентам этих видов и определить их место в системе нормативных правовых актов Российской Федерации⁷⁴.

Обозначив общеадминистративные проблемы реализации законности, преступим к рассмотрению конкретных преград на пути к достижению законности в данной сфере.

Принцип защиты прав, свобод и законных интересов граждан должен распространяться на реализацию контрольных и надзорных полномочий исполнительно-распорядительных и судебных органов. Не затрагивая предмета и субъектного состава проверочной деятельности органов государственной администрации, отметим, что в предусмотренных законом процедурах гарантируется одинаковое соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов каждого гражданина, предполагая единый стандарт обеспечения минимума прав человека при проверочной деятельности органов государственной власти. По причине отсутствия единого понимания

⁷⁴ Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. N 10. С. 35 - 39.

относительно реализации этой идеи права, уровень правовых гарантий каждого гражданина не является одинаковым⁷⁵.

Например, проверка органами исполнительной власти берет свое начало с извещения заинтересованного лица⁷⁶, что закреплено в Налоговом кодексе РФ, а также в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", но главы 41 и 41.1 ГПК РФ не предусматривают извещение заинтересованного лица о начавшейся проверке вступивших в законную силу судебных актов, разрешающих их права и обязанности, что в свою очередь, является недопустимым с точки зрения базовых принципов. Статья 18 Конституции РФ гласит: права человека должны обеспечиваться правосудием.

На основании вышеизложенного возникает вопрос. Единые принципы соблюдения прав, свобод и законных интересов в предусмотренном законом порядке проведения процедур осуществления надзорных и контрольных полномочий органов исполнительной и судебной власти находят свое отражение в действительности или же нет? Некоторые авторы утверждают, что принцип законности присущ только прокурорской деятельности⁷⁷, что является на наш взгляд ошибочным, так как при подобном понимании органы исполнительной и судебной власти не придерживаются базового принципа, что идет вразрез с объективной действительностью и нормами права.

⁷⁵ Алексеевская Е.И., Гутникова А.С. Базовые принципы осуществления надзора за применением норм права органами исполнительной и судебной власти: миф или реальность? // Административное право и процесс. 2013. N 11. С. 61 - 64.

⁷⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. N 31. 1998. Ст. 3824., Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁷⁷ Гончаров В.В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.

Представляется ошибочным убеждение, связанное с тем, что в Российской Федерации уже обеспечен минимум прав человека во всех процедурах, предусмотренных законом.

Необходимо по-новому осмыслить базовые принципы права, так чтобы в центре правовой системы находился человек с его правами, свободами и законными интересами, защита и соблюдение которых является прямой обязанностью государства и его органов власти. Без осознания этого, невозможно осмысление истинного содержания справедливого юрисдикционного процесса, которое в свою очередь ведет к дальнейшему совершенствованию в области правового регулирования.

Как отдельную проблему реализации законности можно выделить закрытость исполнительных органов государственной власти. Доступ к информации о деятельности государственных органов может обеспечиваться различными способами, перечисленными в Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ: «1) путем обнародования (опубликования) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в СМИ; 2) с помощью размещения такой информации в сети Интернет, в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах; 3) через библиотечные и архивные фонды; 4) возможностью непосредственного присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти; 5) предоставлением соответствующих сведений по запросу»⁷⁸.

Материалы практики прокурорского надзора дают нам понимание того, что нарушения, связанные с несоблюдением конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, на сегодня весьма распространены.

⁷⁸ Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.

Примером служат выявленные в 2014 году республиканскими органами прокуратуры Хакасии случаи нарушения принципа прозрачности (открытости) бюджетов⁷⁹.

Важно обращать внимание на информационное обеспечение деятельности органов власти в сфере энергосбережения и энергоэффективности. На сегодняшний день сложилась практика повсеместного нарушения части 5 статьи 23 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", в соответствии с которой размещение и регулярное ежеквартальное обновление информации, включенной в государственную информационную систему в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, на официальных сайтах в сети Интернет уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления является обязанностью указанных органов власти⁸⁰.

Довольно часто приходится встречать случаи затруднения или пресечения работы средств массовой информации, исходящие со стороны представителей власти, что следует воспринимать как деятельность, которая направлена против конституционных прав граждан на доступ к информации о деятельности, проводимой органами власти.

Не взирая на закрепление свободы средств массовой информации, некоторые представители власти нарушают данное установление, определяя для журналистов рамки деятельности, которые, по их мнению, должны строго соблюдаться. Зачастую это достигается экономическим либо

⁷⁹ Маматов М.В. Надзор за соблюдением конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти // Законность. 2015. N 7. С. 3 - 8.

⁸⁰ Федеральный закон от 23.11.2009 N 261-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 48. Ст. 5711.

административным давлением на СМИ, а также монополизацией медийных групп.

Меры к восстановлению законности активно принимаются прокурорами по результатам проверок случаев отказа или ограничения доступа журналистов к соответствующей информации (ограничение их присутствия в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, организациях, на определенных территориях, на пресс-конференциях; ограничение права задавать вопросы, производить аудио- и видеозаписи; необоснованный отказ в предоставлении запрашиваемой информации или нарушение законодательно установленных сроков ее предоставления; ограничение доступа к материалам; нарушения, связанные с аккредитацией)⁸¹.

В 2012 - 2013 годах на сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет неоднократно сообщалось о проводимой прокуратурой Турочакского района Республики Алтай работе по защите местной газеты "Истоки" от неправомерного вмешательства учредителя газеты (администрации района) в деятельность этого СМИ.

Прокуратура, основываясь на обращении главного редактора, добилась отмены распоряжения главы муниципального образования "Турочакский район", по которому из числа сотрудников администрации и совета депутатов района была создана редакционная коллегия газеты. Редакционная коллегия газеты занималась тем, что называется цензурой, проводила экспертную оценку статей, на основании которой материал либо допускался к публикации, либо нет. Заместитель главы администрации утверждал к печати номер газеты. Таким образом нарушалась статья 18 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации", которая запрещает прямое вмешательство учредителя СМИ в деятельность его редакции.

⁸¹ Бессарабов В.Г., Батурина Г.Н., Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о средствах массовой информации // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: Сборник методических материалов / Под общ. ред. А.Э. Букмана. М., 2013. С. 541 - 543.

В связи с вышеизложенным, считаем необходимым предпринимать меры по повышению уровня соответствующей профессиональной квалификации государственных служащих органов власти. В СМИ, на официальных сайтах органов прокуратуры в сети Интернет важно периодически освещать результаты прокурорских проверок в указанной сфере, предъявлять рядовым гражданам и чиновникам конкретные свидетельства своего контроля за ситуацией.

Следующей сферой деятельности государственной администрации, в которой наблюдаются нарушения, не позволяющие говорить о наличии законности, является сфера предоставления государственных и муниципальных услуг. Связано это с несоответствием нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления федеральному законодательству.

В Российской Федерации был проведен комплекс мероприятий, который направлен на повышение качества и доступности названных услуг, а также увеличение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в их предоставлении.

Важным результатом этих мероприятий стало принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", которым установлены основные принципы деятельности уполномоченных органов по реализации возложенных на них функций. Среди них назовем такие, как правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг, открытость деятельности органов, предоставляющих услуги, доступность обращения за их предоставлением и другие⁸².

Несмотря на это сохраняется значимость повышения качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг. Несовершенство действующей нормативной базы, влекущее нарушения прав

⁸² Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг // Законность. 2015. N 11. С. 11 - 13.

граждан, которые являются получателями услуг, выступает одной из причин актуальности этого вопроса.

Правоотношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, регулируются названным Федеральным законом, а также принимаемыми в его развитие нормативными правовыми актами, в том числе и административными регламентами.

В соответствии с положениями Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" основным документом, которым руководствуются служащие органа государственной власти или органа местного самоуправления, выступает административный регламент⁸³. Поэтому содержание административного регламента определяет насколько своевременно и какого качества будут оказаны услуги.

Несмотря на то, что административные регламенты относятся к подзаконным нормативным правовым актам, которые не должны противоречить федеральным законам, на практике наблюдаются значительные противоречия и взаимоисключения между ними.

О несоответствии административных регламентов федеральному законодательству свидетельствуют результаты анализа состояния прокурорского надзора за законностью нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, регулирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг, проведенный управлением Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе.

Были выявлены нарушения, наиболее часто допускаемые органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в Южном федеральном округе при принятии административных регламентов.

В Федеральном законе "Об организации предоставления

⁸³ Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // Собрание законодательства РФ. 2010. N 31. Ст. 4179.

государственных и муниципальных услуг" предусмотрен перечень документов и информации, которые не допускается требовать от граждан и юридических лиц. Вместе с тем, положениями административных регламентов на заявителей необоснованно возлагалась обязанность по представлению документов, подлежащих истребованию в рамках межведомственного взаимодействия либо находящихся в распоряжении органа, оказывающего услугу. Такие факты выявлены прокурорами во всех регионах округа⁸⁴.

Так, Министерство экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области при решении вопроса об оказании финансовой поддержки начинающим субъектам малого предпринимательства руководствовалось административным регламентом, согласно которому заявители были обязаны представлять копии лицензий, что шло вразрез с федеральным законодательством.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия выдавало разрешения на добычу объектов животного мира, занесенных в Красную книгу республики, в том случае, если к заявлению прилагались копии выписок из Единого государственного реестра юридических лиц либо индивидуальных предпринимателей, лицензий. Однако такие документы должны быть истребованы уполномоченным органом самостоятельно.

Отмечается, что указанные нарушения закона по инициативе прокуроров были устранены.

Однако, в настоящее время проблема несоответствия Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и принятых в его развитие подзаконных актов полностью не решена.

Наиболее эффективным методом решения данной проблемы видится осуществление прокурорского надзора за законностью нормативных

⁸⁴ Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг // Законность. 2015. N 11. С. 11 - 13.

правовых актов, регламентирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Еще одной сферой исполнительной власти, где наблюдаются проблемы реализации законности, выступает сфера здравоохранения. К примеру, сотрудники Восточно-Сибирского научного центра сибирского отделения Российской академии медицинских наук уточняют, одним из наиболее проблемных вопросов в сфере здравоохранения являются критические показатели бесплодия населения в России, усугубляющие демографический кризис. Бесплодие по результатам эпидемиологических исследований диагностируется у 8 - 29% пар детородного возраста⁸⁵.

Реализация государственных мер, направленных на увеличение рождаемости, зависит в том числе от того, насколько эффективен механизм правового регулирования правоотношений в сфере здравоохранения.

В большинстве региональных нормативных правовых актов репродуктивные права лишь упоминаются, однако их содержание не раскрывается, гарантии реализации названных прав отсутствуют⁸⁶. В 58 субъектах Российской Федерации и вовсе отсутствует региональное законодательство, регуливающее репродуктивные права.

Несовершенство регионального правового регулирования отношений в сфере реализации репродуктивных прав, проблемы обеспечения законности в сфере здравоохранения приобретают все большую значимость.

Необходимо вывести репродуктивные права на уровень юридических прав и обязанностей. Для этого понадобится сформировать систему правовых условий, которые позволят гражданам приводить в действие свои репродуктивные права.

Следует также уделить внимание проблемам законности, которые наблюдаются в административной деятельности органов внутренних дел.

⁸⁵ Протопопова Н.В., Мыльникова Ю.В., Дружинина Е.Б., Одарева Е. В. Реализация федеральных и областных программ для лечения бесплодия в браке // Бюллетень Восточно-Сибирского научного центра СО РАМН. 2012. N 3-1 (85). С. 107.

⁸⁶ Шибина А.В. Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере здравоохранения, связанные с реализацией репродуктивных прав // Медицинское право. 2015. N 6. С. 39 - 42.

Проблема обеспечения прав и свобод граждан в деятельности полиции сегодня как никогда актуальна, что обусловлено целым рядом обстоятельств. Во-первых, обеспечение прав и свобод человека и гражданина - это смысл и содержание деятельности органов государственной власти и управления, во-вторых, без соблюдения прав граждан деятельность органов государственной власти и управления в целом и полиции в частности лишена всякого практического смысла.

Полиция - это тот орган государственной власти, который непосредственно противодействует преступности и административным правонарушениям. При осуществлении полицией административной деятельности данная правоохранительная структура вступает во взаимодействие с иными органами государственной власти, деятельность которых связана с обеспечением прав и свобод граждан, а также с институтами гражданского общества⁸⁷. Именно поэтому, в отличие от других видов деятельности полиции, ее административная деятельность является наиболее открытой.

Без особых затруднений каждый гражданин способен сформировать свое мнение о качестве работы полиции, а от этого, в конечном счете, зависит то, будет ли доверие со стороны граждан к деятельности данной правоохранительной структуры.

Значимой проблемой представляется отсутствие доверия со стороны граждан к деятельности полиции. Достижение доверия со стороны граждан является важной задачей. Одним из проявлений доверия выступает содействие в обеспечении общественного порядка и безопасности. Некоторые условия для этого созданы и на сегодняшний день. Так, принят Закон "Об участии граждан в охране общественного порядка"⁸⁸.

Наблюдается значительное количество проблем правового и

⁸⁷ Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции // Современное право. 2015. N 11. С. 31 - 33.

⁸⁸ Адмиралова И.А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в полиции зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2014. N 12. С. 1277 - 1288.

организационного свойства в работе полиции. Например, характерной представляется плановость показателей. Сложившаяся система отчетности подразделений полиции о выявленных правонарушениях и лицах, привлеченных к административной ответственности, должна быть пересмотрена. Основная задача подразделения в целом и сотрудника в частности на настоящий момент выражается в достижении тех показателей, которые не должны уступать предыдущему отчетному периоду. При этом не берется в расчет действительное положение дел. Также руководители, периодически повышая план выполнения показателей, перестают контролировать качество работы своих подчиненных. В подтверждение существования указанной системы мы наблюдаем большое количество отмененных судами решений, которые выносят сотрудники полиции по делам об административных правонарушениях, значительное количество жалоб, направляемых в прокуратуру на необоснованное привлечение к административной ответственности.

Нам представляется, что основой современных форм отчетности должна быть качественная составляющая, но не как не количественная.

Подводя итог указанным проблемам реализации законности в сфере государственной администрации, отметим, что их проявление затрагивает значительную часть областей деятельности исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Их решение возможно лишь при взаимодействии государственных органов с общественностью в целом и в частности с научным сообществом, которое небезучастно в выявлении проблемных сторон деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, так или иначе затрагивающие вопросы законности.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы. Законность – это по преимуществу теоретическое понятие, которое по причине своей многогранности является сложным и неоднозначным. Первой гранью законности является принцип функционирования государства и общества, основой которого выступает равное требование к соблюдению и исполнению законов и иных нормативных правовых актов всеми участниками общественных отношений. Вторая грань законности находит свое отражение в методе формирования и деятельности всех ветвей государственной власти. Третья грань законности выражается в виде своеобразного правового режима, который служит неотъемлемой частью демократического политического режима. Несмотря на то, что упоминание законности в Конституции РФ встречается дважды, легальное определение все же отсутствует. Наиболее полным научным определением представляется следующее: законность - это принцип, метод, режим формирования и функционирования правового государства и гражданского общества, в основе которых лежит точное соблюдение и исполнение законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов всеми участниками общественных отношений.

Несомненно, столь значимое и всеобъемлющее явление как законность должно на чем-либо базироваться. Основой и исходными положениями законности являются ее принципы, среди которых выделяются: единство законности, верховенство закона, равенство всех перед законом, неотвратимость ответственности, защита прав и свобод граждан, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, взаимосвязь законности и культуры. Принципы законности – это исходные начала, которые раскрывают социальное и функциональное назначение законности, ее роль в обществе. Некоторые из принципов законности закреплены в нормативных правовых актах, однако, крайне

важно, чтобы все без исключения принципы законности имели практическое применение, воспринимались обществом и государством как необходимость. Проявление отступлений от принципов законности существенно снижает ее социальную ценность.

В ходе исследования мы выяснили, что количество отступлений от принципов законности в Российской Федерации значительно.

В этой связи следует отметить, что единообразное понимание правовых норм во многом зависит от качественных характеристик самих норм права, таких как точность изложения, четкость формулирования понятий, в них содержащихся. Нормы, не обеспечивающие единообразие в понимании, толковании и применении, должны либо изменяться, либо конкретизироваться подзаконными нормативными правовыми актами, либо разъясняться официальным толкованием, либо вовсе упраздняться;

Пробелы и коллизии в законодательстве должны отслеживаться и незамедлительно восполняться или же устраняться, так как их наличие затрудняет правоприменительную практику, а также ведет к созданию условий, содействующих коррупционной деятельности.

Нами установлено, что действие принципа верховенства закона не доведено до высокого уровня. В частности, имеются несоответствия конституций ряда республик с Конституцией РФ. Это касается вопросов обороны, таможенного дела, организации законодательной, исполнительной и судебной властей в республиках, регулирования прав человека и гражданина.

Рассматривая принцип равенства всех перед законом с позиции профессора В.С. Нерсисянца, а именно, как необходимость обеспечения не фактического, а формального равенства, мы выяснили, что наблюдается отсутствие такового. С одной стороны, за общественно опасные деяния, указанные в статье 76.1 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность, с другой – предусмотрена возможность виновного лица ее избежать. Возможность уйти от уголовной ответственности, в данном случае,

напрямую связана с имущественным положением виновного лица, что нарушает принцип равенства всех перед законом.

Что касается принципа неотвратимости ответственности, то следует сказать, что на примере указанной выше статьи УК РФ, прослеживается возможность избежать уголовную ответственность.

В ходе анализа проблем реализации законности, которые сложились в сфере государственной администрации, выяснилось, что наиболее общей проблемой, затрагивающей не одну область деятельности исполнительно-распорядительных органов, является проблема, связанная с административным усмотрением. Данная проблема обусловлена тем, что довольно сложно обозначить пределы административного усмотрения, а без их обозначения есть все предпосылки для трансформации административного усмотрения в произвол.

Лишь при законодательном закреплении форм и оснований административного усмотрения в совокупности с контролем, будет гарантироваться его эффективность.

Еще одной общей проблемой для исполнительных органов государственной власти является проблема административных регламентов. Административные регламенты зачастую впадают в две крайности, либо в них недостает полноты регулирования, либо они избыточно содержательны.

Необходимо чтобы административный регламент содержал достаточное количество информации, которая должна характеризоваться лаконичностью и недвусмысленностью.

Также следует отметить проблему искажения либо непредоставления информации о своей деятельности органами государственной власти для ознакомления с ней гражданами.

Целесообразно предпринимать меры по повышению уровня соответствующей профессиональной квалификации государственных служащих органов государственной власти. А также периодически освещать

результаты прокурорских проверок в обозначенной сфере на официальных сайтах органов прокуратуры в сети Интернет.

Помимо прочих были рассмотрены проблемы законности, которые наблюдаются в административной деятельности органов внутренних дел.

В деятельности полиции наблюдается значительное количество проблем правового и организационного свойства. Характерной представляется плановость показателей. Сложившаяся система отчетности подразделений полиции о выявленных правонарушениях и лицах, привлеченных к административной ответственности, должна быть пересмотрена.

По нашему мнению, основой современных форм отчетности должна быть качественная составляющая, но не как не количественная.

В заключение выпускной квалификационной работы, хотелось бы подвести общий итог. Считаем, что обозначенные нами проблемы решаемы. Однако для их решения, равно как и для решения большинства практических проблем требуется тесное взаимодействие субъектов правотворчества, а также правоприменителей с представителями научного сообщества. Анализ сложившихся проблем и работа по их разрешению позволит сократить количество неблагоприятных явлений в правовой действительности, что в свою очередь будет способствовать повышению уровня справедливости и правовой защищенности в стране.

Список используемых источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.
2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3012.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 32. Ст. 3301.
4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 46. Ст. 4532.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. N 31. 1998. Ст. 3824.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.

9. Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 05.04.2016) "О средствах массовой информации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300.
10. Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 29.06.2015, с изм. от 02.03.2016) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 49. Ст. 5491.
11. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // Собрание законодательства РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.
12. Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 7. Ст. 776.
13. Федеральный закон от 23.11.2009 N 261-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2009. N 48. Ст. 5711.
14. Закон Самарской области от 01.12.2006 N 145-ГД "Об Уставном суде Самарской области" (принят Самарской Губернской Думой 21.11.2006) // Волжская коммуна. N 230 (25783). 2006.

Специальная литература

15. Абдулкаримова В.М. Пробелы земельного законодательства, используемые в коррупционных целях должностными лицами органов местного самоуправления // Законность. 2014. N 12. С. 37 - 42.
16. Адмиралова И.А. Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в полиции зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2014. N 12. С. 1277 - 1288.

17. Актуальные проблемы административного права: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Костенников М.В., Куракин А.В., Кононов А.М., Кононов П.И. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 383 с.
18. Алексеев А.А. Мотивационные аспекты проблем комплектования органов внутренних дел Российской Федерации // Вестник кадровой политики. 2011. N 2 (14).
19. Алексеевская Е.И., Гутникова А.С. Базовые принципы осуществления надзора за применением норм права органами исполнительной и судебной власти: миф или реальность? // Административное право и процесс. 2013. N 11. С. 61 - 64.
20. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. 416 с.
21. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. 816 с.
22. Бессарабов В.Г., Батурина Г.Н., Маматов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о средствах массовой информации // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: Сборник методических материалов / Под общ. ред. А.Э. Буксмана. М., 2013. 643 с.
23. Борисов А.А. Правовые коллизии в туристском законодательстве России // Туризм: право и экономика. 2013. N 3. С. 15 - 17.
24. Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. N 10. С. 35 - 39.
25. Виноградова П.А. Порядок разрешения коллизий конституционного и конвенционного толкования // Российская юстиция. 2015. N 11. С. 30 - 33.

26. Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород: Нижегород. ВШ МВД РФ, 1993. 722 с.
27. Гончаров В.В. Принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2005.
28. Гудков А.И. Законность (принципы законности) в условиях реформирования России // Вестник Владимирского юридического института. 2006. №1. 395 с.
29. Дядюн К.В. Принципы равенства граждан перед законом, справедливости и гуманизма: понятие и сущность в уголовном праве // Ленинградский юридический журнал. 2015. N 2. С. 156 - 168.
30. Елистратов А.И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX в. Воронеж, 1999. 597 с.
31. Ефремов А.Ф. Принципы законности и проблемы их реализации. Тольятти: Изд-во ТолПИ, 2000. 298 с.
32. Жариков Ю.С. Принцип неотвратимости уголовной ответственности и проблемы его реализации в современном отечественном уголовном законодательстве // Российский следователь. 2014. N 18. С. 22 - 26.
33. Желонкина Е.А. Административное усмотрение как форма реализации дискреционных полномочий органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 10. С. 104 - 107.
34. Жеребцова Е.А. Пробел в законодательстве об опеке и попечительстве // Законность. 2014. N 1. С. 64 - 65.
35. Жуков А.П., Жукова Т.Г. К вопросу о реализации конституционного принципа равенства всех перед законом в уголовном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. 2013. N 2. С. 152 - 155.
36. Захарова Ю.Б. Теория государства и права: Учебное пособие для ССУЗов // Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2015. 135 с

37. Казаков Н.В. Теория государства и права: учебник / науч. ред. Р. В. Шагиева. Изд-во РААН, 2015. 362 с.
38. Конышева Е.Г. Местное самоуправление и государственная администрация: старые проблемы, новые решения // Актуальные проблемы российского права. 2015. N 4. С. 114 - 118.
39. Липинский Д.А., Хачатуров Р.Л. Теория государства и права: Курс лекций. Тольятти: ТГУ, 2008. 316 с.
40. Липинский Д.А. Равноправны ли субъекты уголовно-процессуальной ответственности? // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. N 1. С. 19 - 21.
41. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность // М.: Юрид. лит., 1973. 344 с.
42. Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 38 - 42.
43. Маматов М.В. Надзор за соблюдением конституционного права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти // Законность. 2015. N 7. С. 3 - 8.
44. Марченко М.Н. Общая теория государства и права: Академический курс. 3-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2007. 640 с.
45. Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Склярова // Административное право и процесс. 2013. N 4. С. 2 - 5.
46. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. 541 с.
47. Матузов Н.И. Права человека и общерегулятивные правоотношения // Правоведение. 1996. № 3.
48. Махмутов Ф. Проблемы толкования понятия аффилированных лиц в судебной практике // Административное право. 2014. N 4. С. 15 - 22.

49. Мирзоев М.Г. Некоторые теоретико-методологические аспекты федеративных отношений в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 11. С. 53 - 57.
50. Нерсисянц В.С. Философия права. учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. ; Гриф МО. Москва: Норма, 2008. 848 с.
51. Овчарова Я.Г. Надзор за законностью нормативных правовых актов, регулирующих вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг // Законность. 2015. N 11. С. 11 - 13.
52. Протопопова Н.В., Мыльникова Ю.В., Дружинина Е.Б., Одарева Е.В. Реализация федеральных и областных программ для лечения бесплодия в браке // Бюллетень Восточно-Сибирского научного центра СО РАМН. 2012. N 3-1 (85).
53. Сафонов А.Ю. Основные элементы обеспечения законности в административной деятельности полиции // Современное право. 2015. N 11. С. 31 - 33.
54. Слюсарева Т.Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. N 4. С. 327 - 332.
55. Смирнова В.В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 780 - 791.
56. Смолин С.В. Мошенничество в сфере компьютерной информации: проблемы толкования и применения нормы ст. 159 УК РФ // Информационное право. 2015. N 4. С. 35 - 39.
57. Строгович М.С. Проблемы общей теории права // Избранные труды. М., 1990. 304 с.
58. Сунцова Е.А. Теория государства и права. Курс лекций: учеб. Пособие для студентов вузов, обучающимся по юридическим специальностям / [Е. А. Сунцова и др.]; под. ред. А. М. Багмета. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. 327 с.

- 59.Феокистов С.В., Шерстов А.В. Роль прокуратуры в обеспечении неотвратимости наказания юридических лиц за коррупционные правонарушения // Законность. 2015. N 8. С. 14 - 18.
- 60.Хачатуров Р. Л. Статья: О законности // Вектор науки ТГУ. № 3(6). 2009.
- 61.Шавалеев М.В. Статья: К вопросу об эффективности принципа неотвратимости юридической ответственности // Вектор науки ТГУ. № 3(13), 2010.
- 62.Шевченко С.Н. О проблеме коллизий национального и международного права // Российская юстиция. 2015. N 10. С. 20 - 22.
- 63.Шишов М.А. О коллизиях законодательства в сфере контроля качества и безопасности медицинской деятельности // Медицинское право. 2015. N 5. С. 32 - 36.
- 64.Яшина И. А. Принцип законности в судебном процессе: конституционная интерпретация: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов., 2015. С. 30.