

УДК 348

Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения действия принципа законности**Галимов А.Г.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье раскрывается понятие «принцип законности», его место в системе принципов российского права, говорится о практическом применении данного принципа в нормативных правовых актах субъектов РФ.

Ключевые слова: законность, принцип законности, нормативные правовые акты субъектов РФ, обеспечение принципа законности.

Законность как фундаментальная категория всей юридической науки и практики, уровень и состояние которой служат главными критериями оценки правовой жизни общества, его граждан [1], провозглашается и закрепляется в законодательстве максимально широко как принцип деятельности государственных органов и своеобразный политико-правовой режим общественной жизни [2, с. 323] либо несколько уже как основной принцип управления [3, с. 241].

Содержание и критерии принципа законности вытекают из содержания ч.ч. 1 и 3 ст. 15 Конституции России [4].

Сущность законности в виде правового принципа, как правило, усматривается в точном и неуклонном соблюдении законов всеми, кому они адресованы, соблюдении иерархии законов и иных нормативных правовых актов, непрерывности законов, а также соблюдении правотворческими органами порядка принятия обязательных правил поведения.

Следует сказать, что в юридической литературе высказывается мнение, что субъектами соблюдения принципа законности являются исключительно органы и должностные лица государства. «Нарушения законов, совершенные гражданами и другими лицами, не выступают в качестве нарушений законности, они суть нарушения правопорядка в обществе» [5, с. 187-188].

Таким образом, принцип законности предполагает, во-первых, требование о соблюдении субъектом правоприменения и правотворчества, в том чис-

ле законодательным органом, некоторых базовых идей, положений, требований, условий подготовки, принятия, введения в действие, отмены нормативных правовых актов. Во-вторых, «законность охватывает сферу реализации (применения) права и состоит в неукоснительном выполнении (соблюдении, исполнении, использовании) всеми участниками правоотношений, включая и государство, действующего законодательства» [6].

Развивая представления о критериях принципа законности, С.Б. Поляков высказывает мнение о том, что «названный принцип выражается прежде всего в степени определенности в законах юридических обязанностей и запретов и последствий их неисполнения» [7, с. 14-18].

По мнению В.Н. Кудрявцева, одним из аспектов принципа законности является «обеспечение и защита прав и свобод граждан со стороны государственных органов и должностных лиц» [8, с. 4].

А.Т. Боннер подчеркивает, что понятие «законности» шире понятия «принцип законности», «принцип или идея законности входит в качестве одного из составных компонентов в более широкое понятие законности» [9, с. 8].

Что касается сферы действия данного принципа и его места в системе принципов российского права, в научной литературе также встречаются различные точки зрения.

В частности, Е.А. Виноградова относит этот принцип к категории межотраслевых [10, с. 74]. В.В. Ярков, анализируя содержание принципа законности применительно к гражданскому и арби-

тражному процессу, полагает, что вряд ли данный принцип следует рассматривать как самостоятельный принцип гражданского или арбитражного процесса, поскольку соблюдение законности при осуществлении правосудия является основной обязанностью суда. По этой причине В.В. Яркова считает, что можно говорить, скорее, о едином принципе независимости судей и подчинении их только закону [11, с. 13-16; 12, с. 45-47]. А.Г. Давтян полагает, что в настоящее время принцип законности утратил свое значение как принцип вообще. По его мнению, «законность является формой существования и осуществления правосудия, но не принципом, то есть правилом гражданского судопроизводства» [13, с. 150-254].

Наконец, от общего понятия «принцип законности» следует отличать понятие «процессуальный принцип законности», определяющий действия правотворческих органов в сфере разработки, принятия и отмены нормативных правовых актов.

Поскольку, как уже отмечалось, принцип законности включает в себя требование точного исполнения закона, то следует учитывать, что одним изданием закона невозможно обеспечить необходимый правопорядок. Важно создать не только хороший закон, всесторонне учитывающий потребности общественного развития в той или иной области отношений, но и обеспечить правильное применение этого закона на практике, точное исполнение его всеми обязанными лицами [14, с. 5-8].

Оба компонента обладают относительной самостоятельностью, но в то же время они неразрывно связаны между собой. Нарушение или несоблюдение процессуальных норм нередко ведет к неправильной квалификации спорных материально-правовых отношений, порождает ошибки в применении норм материального права [9, с. 19-20].

Принцип законности при осуществлении судебной деятельности является базовым, в том числе и для конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

К конституционным принципам организации и деятельности судебной власти относятся принципы законности, независимости судей, коллегиальности, гласности, устности разбирательства, языка, непрерывности, состязательности и равноправия сторон. Принципы, общие для всех видов судопроизводства, в конституционном судопроизводстве наполняются собственным содержанием, имеют определенные особенности в их реализации [15, с. 319].

Так, принцип законности проявляет себя в содержании итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, посвященных юридической квалификации нормативных правовых и правоприменительных актов.

Так, Определение Конституционного Суда Республики Татарстан от 23 марта 2009 г. № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граж-

данки Н.Х. Сафаровой на нарушение ее прав и свобод постановлением Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 20 января 2006 г. № 69 «Об изменении статуса жилых домов и помещений, используемых в качестве общежитий» [16] содержит вывод Суда о том, что обжалуемое постановление не отвечает требованиям, установленным Конституцией Республики Татарстан и республиканским законом применительно к нормативным правовым актам и, следовательно, таковым не является: содержащиеся в нем предписания адресованы конкретным должностным лицам и органам и не рассчитаны на неоднократное применение или исполнение.

Аналогичные подходы к применению принципа законности наблюдаются и в Определении Конституционного Суда Республики Татарстан от 29 сентября 2003 г. № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.И. Скоморохова на нарушение его конституционных прав и свобод п. 6.7 устава Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский Государственный Энергетический Университет» [17], а также Определении Конституционного суда Республики Татарстан от 25 февраля 2010 г. № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.П. Тютюнник на нарушение ее конституционных прав и свобод распоряжением заместителя главы Администрации города Казани от 31 мая 2005 г. № 760Р «О целевой программе установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 г.» [18] и некоторых других.

Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 16 ноября 2004 г. № 19-о «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан В.А. Савельева, Ф.М. Ермаковой и Н.А. Швецова на нарушение их конституционных прав и свобод Постановлением главы администрации города Уфы от 17 октября 2003 г. «О проектировании аэродрома «Забельский» в Ленинском районе города» [19] гласит, что согласно Закону Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» [20] нормативный правовой акт – это письменный официальный документ установленной формы, изданный полномочным на то органом государственной власти Республики Башкортостан в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть общеобязательных предписаний (правил) постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение и исполнение органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и учреждениями, должностными лицами, гражданами и их объединениями на всей территории республики.

В оспариваемом заявителем Постановлении главы Администрации города Уфы от 17 октября 2003 г. Конституционный Суд Республики Башкортостан не усмотрел признаков и свойств нормативного правового акта, но выявил его юридическую природу в качестве правоприменительного акта.

Аналогичным образом принцип законности применяется в Определении Конституционного Суда Республики Башкортостан от 27 октября 2010 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Р.Р. Садыкова о проверке соответствия Конституции Республики Башкортостан зонального свидетельства и Постановления главы Администрации города Уфы Республики Башкортостан» [21].

Ряд конституционно-судебных актов обеспечивают осуществление принципа законности в части соблюдения субъектом правотворчества порядка принятия нормативных правовых актов.

Так, Конституционный Суд Республики Татарстан в своём Постановлении от 21 февраля 2012 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности п. 2.2.1.5 «Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи» и п. 2.2.1.5 «Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи», утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 г. № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан», в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан» [22] признал указанные Положения не соответствующими ч. 3 ст. 24 Конституции Республики Татарстан [23], поскольку они не были опубликованы официально для всеобщего сведения.

Конституционный Суд Республики Татарстан обосновал свое решение следующим образом: в соответствии со ст. 3 Закона Республики Татарстан от 31 октября 2002 г. № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина» [24] (в редакции Закона Республики Татарстан от 29 июля 2009 г. № 32-ЗРТ) нормативным правовым актом Республики Татарстан признается письменный официальный документ установленной формы, изданный в установленном порядке и в пределах своей компетенции уполномоченным на то органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и исполнение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и учреждениями, должностными лицами, гражданами и их объединениями на территории всей республики. При этом в

систему нормативных правовых актов Республики Татарстан, подпадающих под действие указанного Закона, входят в том числе приказы и инструкции министерств, постановления, приказы и инструкции государственных комитетов, ведомств Республики Татарстан, а также положения, указания, правила и другие акты, утвержденные ими и имеющие нормативный характер, по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ч. 3 ст. 24 Конституции Республики Татарстан и ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, что является одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер.

Доводы стороны, издавшей оспариваемый нормативный правовой акт о том, что текст Приказа Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 г. № 694 был опубликован в Бюллетене «Нормативно-правовые документы по здравоохранению» (Министерство здравоохранения Республики Татарстан, Казань, 2000 г.) и доведен для исполнения учреждениям здравоохранения Республики Татарстан на бумажном и электронном носителях, не были приняты Судом в связи с тем, что данный Приказ не был зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Татарстан и не был официально опубликован.

Принцип законности нашел своё отражение и в Постановлении Конституционного Суда Республики Татарстан от 7 марта 2006 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности «Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани», утвержденных постановлением главы Администрации города Казани от 28 ноября 1997 г. № 2311 «О правилах пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г.Казани», в связи с жалобой гражданина А.А. Беленького» [25]; Постановлении Конституционного Суда Кабардино-Балкарской Республики от 4 октября 1995 г. № П-2-10 «По делу о проверке конституционности постановления Кабинета Министров (правительства) КБР № 146 от 21 июня 1994 г. «Об утверждении положения об особенностях приватизации проектных, конструкторских и иных аналогичных организаций» (с изменениями, внесенными постановлением Кабинета Министров (правительства) КБР № 235 от 26 сентября 1995 г.» [26]; Постановлении Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 8 июля 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений решения 22-й сессии Городской Думы города Владикавказа Республики Северная Осетия-Алания от 26 декабря 2001 г. «О мерах, необходимых для нормализации учета жилья и граждан в

г. Владикавказе» в связи с запросом общественной организации «Региональное отделение Всероссийской лиги защитников потребителей по Республике Северная Осетия-Алания» [27].

Таким образом, общеобязательный принцип законности является неотъемлемым элементом правовой системы Российской Федерации и нормативно-правовой системы её субъектов. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в процессе осуществления своей деятельности не только выступают гарантом соблюдения принципа законности, но и вносят в его содержание определенные новеллы.

Литература:

1. Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов // Сайт «Библиотека юриста». – URL: <http://lawbook.h12.ru/theory/Alexeev/cont.shtml>
2. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – 1272 с.
3. Корнев А.П. Административное право России: В 3 ч. Ч. 1. – М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. – 313 с.
4. Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – URL: <http://www.constitution.ru/>
5. Общая теория государства и права: академический курс: В 3 т. Т. 3: Государство, право, общество / В.В. Борисов [и др.]; Отв. ред. М.Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – С. 187-188.
6. Демин А.В. Принцип законности налогообложения: содержание, проблемы, тенденции. – Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 01.10.2001 // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
7. Поляков С.Б. Принцип условной законности деятельности государственных органов в российской праве // Адвокат. – 2008. – № 10. – С. 14-18.
8. Кудрявцев В.Н., Тихомиров Ю.А., Колосова Н.М. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – 215 с.
9. Боннер А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессе: учеб. пособие / Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М.: ВЮЗИ, 1989. – 80 с.
10. Комментарий к Федеральному закону «О третейских судах в Российской Федерации» / Отв. ред. А.Л. Маковский, Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2003. – 176 с.
11. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.В. Яркова. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – С. 13-16.
12. Арбитражный процесс: учеб. / Под ред. В.В. Яркова. – М.: Юристъ, 2002. – С. 45-47.
13. Давтян А.Г. Развитие теории принципов в гражданском процессуальном праве Армении: заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / Под ред. М.К. Треушникова. – М.: Городец, 2004. – 352 с.
14. Петрова И.Г. Принцип законности в арбитражном судопроизводстве // Юридический мир. – 2006. – № 3. – С. 5-8.
15. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособие для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2005. – 572 с.
16. Определение Конституционного Суда Республики Татарстан от 29 октября 2010 г. № 11-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Р.И. Хайрутдиновой на нарушение ее конституционных прав и свобод Постановлением Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 20.01.2006 г. № 69 «Об изменении статуса жилых домов и помещений, используемых в качестве общежитий» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
17. Определение Конституционного Суда Республики Татарстан от 29.09.2003 г. № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.И. Скоморохова на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 6.7 Устава государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный энергетический университет» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
18. Определение Конституционного Суда Республики Татарстан от 25.02.2010 г. № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.П. Тютюнник на нарушение ее конституционных прав и свобод распоряжением заместителя Главы администрации города Казани от 3.05.2005 г. № 760р «О Целевой программе установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 год» // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».
19. Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 16.11.2004 г. № 19-о «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Савельева В.А., Ермаковой Ф.М. и Швецова Н.А. на нарушение их конституционных прав и свод Постановлением главы администрации города Уфы от 17 октября 2003 года «О проектировании аэродрома «Забельский» в Ленинском районе города» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и правительства Республики Башкортостан. – 2004. – № 22 (196). – Ст. 1309.

20. Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 г. № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Советская Башкирия. – 1996. – № 162 (23640).
21. Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан от 27.10.2010 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Садыкова Р.Р. о проверке соответствия Конституции Республики Башкортостан зонального свидетельства и Постановления главы Администрации города Уфы Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и правительства Республики Башкортостан. – 2011. – № 5(347). – Ст. 187.
22. Постановлении Конституционного суда Республики Татарстан от 21.02.2012 г. № 47-П «По делу о проверке конституционности пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности станции скорой и неотложной медицинской помощи и пункта 2.2.1.5 Положения об организации деятельности отделения скорой медицинской помощи, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Республики Татарстан от 7 августа 2000 года № 694 «О совершенствовании организации скорой медицинской помощи населению Республики Татарстан», в связи с запросом Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан». // Республика Татарстан. – 2012. – 16 марта. – № 49.
23. Конституция Республики Татарстан введена в действие Законом РТ от 30.11.1992 г. № 1665-ХП // Республика Татарстан. – 2002. – № 87-88.
24. Закона Республики Татарстан от 31.10.2002 г. № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина» (в редакции Закона Республики Татарстан от 29 июля 2009 года № 32-ЗРТ) // Республика Татарстан. – 2002. – 5 ноября. – № 221.
25. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 07.03.2006 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности «Правил пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани», утвержденных Постановлением Главы администрации г. Казани от 28.11.1997 г. № 2311 «О Правилах пользования трамваем, троллейбусом и автобусом в г. Казани», в связи с жалобой гражданина А.А. Беленького» // Республика Татарстан. – 2006. – №№ 50-51 (14 марта).
26. Постановление Конституционного Суда КБР от 04.10.1995 г. № П-2-10 «По делу о проверке конституционности Постановления Кабинета Министров (Правительства) КБР № 146 от 21 июня 1994 г. «Об утверждении Положения об особенностях приватизации проектных, конструкторских и иных аналогичных организаций» // Кабардино-Балкарская правда. – 1995. – № 169 (11 октября).
27. Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия-Алания от 8 июля 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений решения 22-й сессии городской Думы города Владикавказа Республики Северная Осетия-Алания от 26 декабря 2001 года «О мерах, необходимых для нормализации учета жилья и граждан в г. Владикавказе» в связи с запросом общественной организации «Региональное отделение Всероссийской лиги защитников потребителей по Республике Северная Осетия-Алания» // Вестник Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания. – 2005. – № 2.

The Activities of Constitutional (Statutory) Courts of Constituent Territories of the Russian Federation Aimed at Guarantee of the Principle of Legality

A.G. Galimov
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper reveals the notion of “the principle of legality”, its place in the system of principles of Russian law and its application in regulations of constituent territories of the Russian Federation.

Key words: legality, the principle of legality, regulations of constituent territories of the Russian Federation, guarantee of the principle of legality.