

## РОЛЬ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ ПРИ НОРМАТИВНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2013 Е.Е. Колпакова\*

**Ключевые слова:** принцип законности юридической ответственности, публично-правовые образования, нормотворчество, правотворчество, правотворческий процесс.

Исследуется значение принципа законности ответственности в процессе нормативного закрепления юридической ответственности публично-правовых образований.

Принципы юридической ответственности, так же как и принципы права, носят культурно и исторически обусловленный характер<sup>1</sup>, и если в самом начале зарождения права данные принципы были выражены в правилах поведения, передаваемых устно, то в настоящее время бесспорным, с нашей точки зрения, является положение о том, что принципы юридической ответственности должны отражаться в конкретных нормах права, поскольку их существование “в форме общих руководящих идей права, не закрепленных законодательно, делает их категорией иллюзорной и крайне субъективной”<sup>2</sup>.

Следовательно, одним из основных элементов принципа законности юридической ответственности является нормативное закрепление норм ответственности в российском законодательстве.

При всей фундаментальности и значимости нормативного закрепления норм права в общем, а также норм, регулирующих юридическую ответственность в частности, современная юридическая наука и практика не дают точного понятия правотворчества. Более того, термины “нормотворчество”, “правотворчество”, “правотворческий процесс” часто используются как синонимы, подменяя друг друга, что, с нашей точки зрения, должно быть подвергнуто сомнению, поскольку данные понятия несут различную смысловую нагрузку.

В научной литературе нормотворчеством традиционно называют деятельность органов исполнительной власти по созданию, изменению и отмене ведомственных нормативных актов<sup>3</sup>.

С нашей точки зрения, понимание термина “нормотворчество” в обозначенном выше

определении незаслуженно сужает его смысл, поскольку право является не единственным способом регулирования общественных отношений и наряду с ним существуют иные социальные нормы, которые, видоизменяясь в процессе эволюции общества, также способны воздействовать на социум (например, религиозные воззрения, нормы морали и т.п.).

В данной связи мы будем придерживаться иного мнения, учитывающего этимологию слова “норма” (от латинского слова *norma* – дословно “наугольник”, переносное значение – “правило”) и заключающегося в убеждении, что нормотворчество обозначает деятельность по созданию правил или предписаний, действующих в различных сферах общественной жизни и требующих надлежащего исполнения.

Именно выявление потребности в регулировании общественных отношений и создание на основе данной потребности норм, видоизменяющих или отменяющих действующие, с нашей точки зрения, и представляют собой нормотворчество.

Термин “правотворческий процесс” отражает процедуру, “направленную на закрепление достигнутого социального компромисса в тексте нормативно-правовых актов и выражающуюся в строго регламентированном порядке их подготовки, обсуждения, принятия и опубликования”<sup>4</sup>.

Правотворческая деятельность, являясь составной частью правообразования, представляет собой видоизменение объективных законов общественного развития в вид управленческих решений, соответствующим образом юридически оформленных, охватывающая и выявление потребностей в норматив-

\* Колпакова Елена Евгеньевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.  
E-mail: elenakolp@yandex.ru.

ном регулировании определенных общественных отношений, и направление регулирования общественных отношений, требующих правового закрепления, и саму подготовку, а также создание нормативно-правового акта.

Также следует отметить, что процесс правотворчества носит сложный характер, на него влияет множество факторов и, прежде всего, “процесс правообразования - по крайней мере, на первых стадиях своих - чисто социальный процесс”<sup>5</sup>, в связи с тем, что “право - результат правотворческой деятельности государства. В праве выражается его воля. Но эта воля... не чисто волюнтаристский произвол, а воля детерминированная, обусловленная многочисленными факторами общественной жизни”<sup>6</sup>. Однако нельзя согласиться с тем, что единственным субъектом, выражающим свою волю при правотворчестве, выступает государство: к волевой составляющей процесса правотворчества имеет отношение воля представителей законодательного органа, а с учетом того, что Российская Федерация является правовым и демократическим государством, и воля народа как источника власти: “Если исходить из мирового опыта существования и функционирования государства и права, в праве выражается, прежде всего, воля властвующих. Вместе с тем неопровержимым фактом является и то, что последние, опасаясь социальных взрывов и утраты своего привилегированного положения, зачастую вынуждены считаться с волей и интересами подвластных, то есть с интересами остальной части общества”<sup>7</sup>.

Таким образом, следует сделать вывод, что правотворчество есть процесс, целью которого выступает установление общеобязательных правил для регулирования общественных отношений, в результате данного установления создаются нормативно-правовые акты.

Несомненно, важной и сложной задачей современной России, испытывающей существенное реформирование политико-правовой системы, является обеспечение законности правовой сферы, выражающейся в правотворческой деятельности государства, его субъектов и муниципальных образований. Успешность реализации правовых норм напрямую зависит от содержания самих нормативно-правовых норм, формируемых в процессе

правотворчества, служит показателем правильности выбора того или иного правового способа воздействия на общественные отношения.

Таким образом, исходя из вышесказанного, следует сделать вывод, что влияние принципа законности на правотворчество и правотворчества на принцип законности носит двусторонний характер: содержательное и эффективное правотворчество служит основой для обеспечения принципа законности во всех сферах общественной жизни, а сам принцип законности является базисом для правотворчества, отправной точкой для разработки и создания нормативно-правовых актов.

В связи с тем, что значимость юридической ответственности как наиболее эффективного средства регулирования общественных отношений велика, создание общеобязательных норм, регулирующих данную сферу общественной жизни, не просто должно, а обязано быть основано на принципе законности как общеправовом принципе: верховенство закона, единство законности, реальность законности.

Такая составляющая принципа законности, как верховенство закона, отражается в иерархии нормативно-правовых актов на территории Российской Федерации и в положении о том, что нижестоящий нормативно-правовой акт не должен противоречить вышестоящему, а если указанное противоречие установлено, то в данной части он не подлежит применению<sup>8</sup>.

Единство законности заключается в единой направленности как по территориальному (нормативно-правовые акты имеют прямое действие на определенной ими самими территории), так и по субъективному принципу (нормативно-правовые акты относятся ко всем субъектам права, деятельность которых они регулируют). Некоторые ученые данную аксиому - требование общества и государства, состоящее в точной и неуклонной реализации правовых норм всеми и повсеместно<sup>9</sup>, - относят к пониманию законности как правового явления, что, несомненно, является показателем важности данной составляющей принципа законности.

Реальность законности представляет собой достижение фактического исполнения органами, наделенными правотворческими

полномочиями, процедуры принятия нормативно-правовых актов и установление неотвратимой ответственности за их нарушение.

Однако не следует забывать, что принцип законности опосредует не только сам процесс правотворчества, но и действия, предвещающие данный процесс, последующие за данным процессом (например, выявление потребности в принятии конкретного нормативно-правового акта, доработка уже существующего нормативно-правового акта с учетом изменений общественных отношений): прогнозирование тенденций развития законодательства и характера последствий практики реализации нормативно-правовых актов является важной составляющей реформирования правовой системы государства. Именно мониторинг и прогнозирование в правотворчестве носят актуальный характер и акцентируют внимание на повышении эффективности правовой системы, позволяют своевременно выявлять приоритетные направления развития права, а также оценить последствия правовых новшеств.

Таким образом, законность на стадии правотворчества касается как самого процесса, так и оценки эффективности действия нормативно-правового акта. Правотворчество – динамичный процесс постоянного совершенствования действующего законодательства, соответственно, законность на данном этапе тоже должна находиться в постоянном поиске наиболее эффективных средств выражения общественно значимых отношений в области права.

Еще в самом начале новейшей истории Российской Федерации была отмечена проблема принятия в результате правотворчества нормативно-правовых актов в пользу отдельных, частных интересов: “Болевой точкой современного российского правотворчества является принятие во многих случаях нормативных решений в пользу групповых, корпоративных интересов. Эта тенденция особенно опасна в сфере законодательной деятельности, поскольку закон по своей природе должен быть выразителем общей воли и общезначимого интереса, а не интересов отдельных социальных слоев и групп”<sup>10</sup>.

Таким образом, мы приходим к выводу: принцип законности юридической ответственности призван обеспечивать потребность об-

щества в упорядочении и согласовании потребностей максимально большого количества членов данного общества, именно данный принцип юридической ответственности приобретает, с нашей точки зрения, фундаментальное значение для указанного правового института.

В рамках правотворчества следует выделить законотворчество как его особый вид, поскольку интересующая нас область исследований – юридическая ответственность – может быть установлена лишь на уровне закона, и следовательно, необходимо изучить данный вопрос.

В теоретическом плане термин “законотворчество” рассматривают как совокупность издаваемых полномочными правотворческими органами юридических актов или совокупность законов, а также нормативных актов высшего органа законодательной власти, нормативных актов Президента Российской Федерации и нормативных постановлений Правительства Российской Федерации или совокупность только законов.

С нашей точки зрения, две первые из вышеобозначенных точек зрения на законотворчество могут подвергнуться критике, поскольку при их анализе мы приходим к выводу, что закон, согласно названным теориям, равнозначен управленческим решениям, однако он обязан иметь высшую юридическую силу, поэтому законотворчество как вид правотворчества включает в себя выработку, принятие и издание именно законов.

Соответственно, закрепление в правовых нормах именно на уровне закона юридической ответственности приводит к тому, что реакция как со стороны уполномоченных органов, так и со стороны общества на их нарушение становится более объективной, т.е. может быть применена в отношении любого субъекта права.

При наличии общих для всех субъектов права способов закрепления ответственности в ходе изучения вопроса установления ответственности публично-правовых образований в нормативных актах, с нашей точки зрения, корректно упомянуть о статусной ответственности, которая выражается не в нарушении норм права, а в определенном правовом положении лица и его взаимосвязи с другими субъектами права<sup>11</sup>: осознание об-

щественной значимости своих действий публично-правовых образований должно априори исключать нарушение правовых норм и наступление ретроспективной ответственности.

Следовательно, правомерный вариант поведения для публично-правовых образований является единственно возможным при соблюдении принципа законности юридической ответственности, должен избираться ими даже в том случае, если правовое предписание не устраивает адресата нормы, не отвечает его интересам<sup>12</sup>.

Однако, несмотря на непреложность обозначенного выше постулата, следует помнить также и о так называемых дискреционных полномочиях - о возможности публично-правового образования принимать властные решения по своему усмотрению: закон не действует механически, для своего существования он нуждается в живом посреднике, который применит его к конкретным случаям<sup>13</sup>.

Двойственная природа публично-правовых образований (они являются субъектами, призванными воплощать в общественной жизни как общеправовой принцип законности, так и принцип законности юридической ответственности, и при осуществлении своей деятельности должны руководствоваться требованиями обозначенных выше принципов) порождает необходимость четкого закрепления их юридической ответственности, является показателем направленности политики Российской Федерации на реализацию основных постулатов социального государства, устанавливает существование взаимной ответственности властвующих субъектов и иных субъектов права.

В настоящее время процедура создания нового закона, содержащего нормы юридической ответственности публично-правовых образований, предполагает соблюдение большого количества правовых требований - от уровня законодательной власти, принимающей соответствующий нормативный акт, до конкретных приемов юридической техники, закрепляющих положения нормы права, регулирующей вышеуказанные общественные отношения.

С нашей точки зрения, для того чтобы избежать законотворческих ошибок, снизить вероятность принятия неэффективных правовых норм и повысить уровень правовой культуры<sup>14</sup>, необходимо следовать принципу законности юридической ответственности. И в

то же время сам процесс законотворчества имеет большое значение в укреплении названного принципа юридической ответственности: одним из показателей качества принятого нормативно-правового акта, как общего порядка, так и содержащего положения о юридической ответственности, является соблюдение процедуры его принятия.

Процедуры, применяемые в деятельности законодательных органов, получили название "парламентские процедуры" и представляют собой юридически регламентированный порядок, на основании которого названные органы власти реализуют входящие в их компетенцию права<sup>15</sup>.

Учитывая факт того, что принципы права в целом и принципы юридической ответственности в частности "оказывают не только самостоятельное воздействие на общественные отношения, но и опосредуют, определяют условия применения конкретных юридических норм... Принципы придают закону правовое содержание, обеспечивают концептуальный характер законотворческого процесса и законоприменительной практики..."<sup>16</sup>, невозможно недооценить влияние принципа законности ответственности при нормативном закреплении юридической ответственности публично-правовых образований.

Следует сразу определить, что закрепление норм юридической ответственности публично-правовых образований происходит на различных уровнях, согласно разграничению по предмету ведения, закрепленного в ст. 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации<sup>17</sup>, причем последняя из названных статей не дает определения понятия "вопросы местного значения", отсылая к Федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"<sup>18</sup>.

Таким образом, подходы к правотворчеству в области установления ответственности в целом и ответственности публично-правовых образований в частности могут существенно отличаться. Для того чтобы максимально минимизировать данные отличия, некоторые ученые предлагают принять Основы законодательства о юридической ответственности, формулирующие общие дефиниции (например, понятие юридической ответственности), а также возможности использования

норм различных видов юридической ответственности к конкретным правоотношениям ответственности<sup>19</sup>.

С нашей точки зрения, предложение принять специальный закон, регулирующий порядок возмещения вреда, причиненного неправомерными действиями публично-правовых образований, который бы закреплял положения об основаниях их ответственности, об исключении данной ответственности, о предъявлении регрессного иска, о порядке исполнения решения суда в отношении названных субъектов<sup>20</sup>, является несостоятельным.

При условии создания данного закона круг вопросов, которые он будет закреплять, обширен. Закон будет содержать в себе нормы, относящиеся к различным отраслям права, искусственно образуя блок уже, по своей сути, существующих норм права. В связи с этим, с нашей точки зрения, невозможно будет в одном нормативно-правовом акте определить способы регулирования ответственности публично-правовых образований, к тому же добавив к проблемам названного определения процессуальные вопросы привлечения указанных субъектов права к юридической ответственности.

Считаем, что существующий на сегодня способ нормативного закрепления юридической ответственности публично-правовых образований, связанный с отраслевым регулированием права, является оптимальным, поскольку учитывает способы регулирования отношений, регламентируемых той или иной отраслью права (императивный или диспозитивный), позволяет сбалансировать процесс привлечения к ответственности данных субъектов в зависимости от категории дел.

Однако необходимо совершенствовать юридическую технику как при принятии новых норм права, устанавливающих юридическую ответственность, так и при изменении уже существующих норм, регулирующих вопросы ответственности публично-правовых образований. Для выполнения последнего постулата предлагаем создать на всех уровнях законодательной власти - на государственном, уровне субъектов Российской Федерации, муниципальном - специальный комитет, в полномочия которого входили бы мониторинг действующего законодательства, регулирующего столь важные вопросы юри-

дической ответственности публично-правовых образований, и внесение предложений по совершенствованию норм права, регламентирующих данный правовой институт, в законодательный орган.

В связи с участием публично-правовых образований во всех сферах деятельности общества нормативно-правовые акты, регулирующие их правовой статус, разнообразны и относятся к различному законодательству: от гражданского и административного до бюджетного и налогового.

Процедура принятия нормативно-правовых актов достаточно четко определена и на уровне Основного закона Российской Федерации, и на уровне нормативных актов субъектов Российской Федерации, и на уровне нормативных актов муниципальных образований.

Однако данное разнообразие в нормативном регулировании сферы законотворчества приводит не только к различиям, например, в области планирования работы над законопроектами или стадий принятия закона, но и к законотворческим ошибкам, исправление которых происходит на уровне Конституционного суда Российской Федерации<sup>21</sup>.

В связи с наличием данной проблемы считаем необходимым для обеспечения эффективного действия принципа законности в общем и принципа законности юридической ответственности в частности на федеральном уровне принять единый нормативный акт, регулирующий процесс законотворчества в субъектах Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

С учетом вышесказанного является очевидным, что принцип законности при нормативном закреплении юридической ответственности на государственном, федеративном и местном уровнях проявляется в том, что основные функции законодательных органов должны осуществляться в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и нормативными актами, регулирующими вопросы ответственности и принятыми в соответствующем субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании.

Данный принцип может выполнять свое назначение при наличии условий и средств, обеспечивающих ее реальность, а именно: существование четких и определенных на

уровне нормативно-правового акта основ деятельности законодательных органов.

Также можно сделать вывод о том, что правотворчество в сфере установления юридической ответственности публично-правовых образований выступает той сдерживающей силой, которая не позволяет субъектам, являющимся носителями публичной власти, выйти из-под контроля, юридической регламентации.

Субъекты правотворчества, закрепляющие в результате своей деятельности правовые нормы, регулирующие юридическую ответственность публично-правовых образований, должны наделять их качеством реализуемости, т.е. должны учитывать все существующие факторы (экономические, политические и тому подобное) для успешного претворения в жизнь нормативных предписаний как в сфере нормальной реализации правовой нормы, так и при ее нарушении и необходимости ее защиты.

<sup>1</sup> Винницкий И.Е. Проблема родового понятия в определении принципов права // История государства и права. 2011. □ 5. С. 5.

<sup>2</sup> Бутакова Н.А. О понятии принципов права // История государства и права. 2007. □ 16. С. 5.

<sup>3</sup> См., например: Оксамытный В.В. Теория государства и права. М., 2004. С. 377.

<sup>4</sup> Дмитриевцев К.Н. Процесс правотворчества в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. С. 13.

<sup>5</sup> Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб., 2008. С. 208.

<sup>6</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 2001. С. 229.

<sup>7</sup> См.: Марченко М.Н. Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие. М., 2001. С. 104; Курдюкова З.Н., Верченко В.В. Теоретические проблемы категорий "политическая власть" и "политический режим государства // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2013. □ 3 (101). С. 142.

<sup>8</sup> См., например, ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 6 окт. 1999 г. □ 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собр. законодательства РФ. 18 окт. 1999. □ 42. Ст. 5005.

<sup>9</sup> Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб., 2001. С. 311.

<sup>10</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 мая 1997 г. // Рос. юстиция. 1997. □ 7. С. 1.

<sup>11</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 195.

<sup>12</sup> Червонюк В.И. Теория государства и права : учебник. М., 2006. С. 588.

<sup>13</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 90.

<sup>14</sup> Румянцева В.Г., Ширяева Ю.Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. □ 8. С. 4.

<sup>15</sup> Макаров И.А. Процедуры реализации принципа законности в деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Юрид. мир. 2008. □ 11. С. 12.

<sup>16</sup> См.: Каргополов С.Г., Юшкарёв И.Ю. О проблеме принципов и признаков общей теории права // История государства и права. 2004. □ 6. С. 4.

<sup>17</sup> Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 1993. 25 дек.

<sup>18</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. □ 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. □ 202. 8 окт.

<sup>19</sup> Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права : монография / под ред. Р.Л. Хачатурова. Тольятти, 2003. С. 98.

<sup>20</sup> Юридическая ответственность публичной власти в современной России / А.В. Малько [и др.] // Закон. 2008. □ 9. С. 74.

<sup>21</sup> Например, Постановление Конституционного суда от 2 апреля 2002 г. □ 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева", которое установило, что положения законов указанных субъектов Российской Федерации об основании и порядке отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления, называющие причиной отзыва "совершение действий, не достойных звания выборного должностного лица", не соответствуют Конституции Российской Федерации, так как "не обуславливают отзыв конкретным правонарушением, факт совершения которого должен подтверждаться в надлежащем юрисдикционном порядке... оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотребления им" // Собр. законодательства РФ. 2002. □ 14. Ст. 1374.

Поступила в редакцию 15.07.2013 г.