

УДК 340.131.4

DOI 10.25688/2076-9113.2020.39.3.03

**В. А. Северухин**

## О понимании законности и правопорядка

В статье анализируется трактовка законности и правопорядка в зависимости от понимания самого права, его соотношения с национальным законодательством. Автор придерживается позиции, что трактовка этих понятий должна основываться на широком подходе, то есть требования правовой законности должны распространяться на все проявления государственной и общественной жизни, как это принято в демократических странах.

*Ключевые слова:* правопонимание; закон; законность; правопорядок; принцип законности.

**В** юридической литературе в зависимости от понимания, что такое право, его соотношения с законом, даются различные трактовки ряду правовых явлений. В качестве примеров можно привести следующие вопросы: *верховенство права или верховенство закона; пробелы в праве или пробелы в законе; правовое воспитание или воспитание законопослушания; правовая законность и правопорядок или законность и «законопорядок»*. Можно было бы продолжить список и провести анализ терминов и содержания соответствующих правовых категорий. Но можно отметить сразу: в основе отличий их трактовок лежат различные теории правопонимания. В зависимости от приверженности к какой-либо из этих теорий авторы при использовании одних и тех же терминов вкладывают в них различное содержание. В чем причины такого явления?

Понимание права в современных демократических государствах основано на естественно-правовом подходе. Фактически было признано, что кроме права, создаваемого государством, имеется естественное право. Оно значительно весомее, чем позитивное, так как включает в себя сформировавшиеся представления об общих принципах права, правах человека, справедливости, обязанностях и правах государства и личности, которые закреплены в международно-правовых документах. В России же позитивистский подход к пониманию права сохранился. Оно традиционно воспринималось и воспринимается как требование действующего законодательства. Чем это можно объяснить? Сформировавшимися традициями? Не только. Такой подход удобен для сохранения властных позиций в авторитарных и тоталитарных государствах.

В постсоветский период российская Конституция закрепила основные институты западной демократии, произошло определенное сближение

российской юридической терминологии и юридической техники с западными. Однако по наиболее важному вопросу, как понимать само право, его соотношение с законом, позиции российских властей, правоприменителей и значительной части ученых-юристов остались прежними. Чем это объяснить? В России с конца XIX века и до постсоветского периода разрабатывалась и доминировала позитивистская теория права. Изначально в ее основе были западно-европейские идеи. Но с постепенными изменениями взглядов на общество и государство, признанием прав человека и гражданина трансформировались и политические системы западных стран в сторону их демократизации, а в соответствии с этим и взгляды на понимание сущности права и требования к содержанию действующего законодательства.

В конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века были сделаны первые шаги в направлении демократизации российской правовой системы. Была выдвинута идея верховенства закона. Как это понималось в то время? В период советской власти наряду с действующими конституциями применялись и ведомственные нормативные акты, нормы которых в отдельных случаях не соответствовали содержанию этих конституций, т. к. нарушали права и свободы граждан, но это расценивалось как нормальное явление. Советские конституции рассматривались населением как декларативные, близкие по своему содержанию и направленности к программным партийным документам.

На первом этапе демократизации российской государственности ставилась задача сделать закон реальным первичным регулятором, оттеснить ведомственное нормотворчество и подчинить его своему воздействию. В этом плане характерна позиция, изложенная в тезисах выступлений советских и американских докладчиков на московской конференции «Право и экономическое сотрудничество» (19–21 сентября 1990 года). Особо отметим доклад профессора Ю. А. Тихомирова «Верховенство закона и интересы общества» [8]. Задача добиться иерархии нормативно-правовых актов во главе с Конституцией, содержание которой в целом носило позитивный характер, рассматривалась как первоочередная и важная для демократизации российской государственности.

В постсоветский период была принята конституция, которая соответствовала в целом содержанию конституций либерально-демократических государств. Однако формально эти новации не смогли преодолеть тенденции сохранения авторитарной системы власти. Право по-прежнему воспринималось как действующее законодательство и это состояние дел являлось и является фактически официальной позицией власти и в сферах правопонимания, правотворчества и правоприменения. Закон признается первичным и общезначимым способом регулирования общественных отношений. В постсоветский период вводятся новые принципы законодательного регулирования. Так, актуальным становится принцип «дозволено все, что не запрещено законом», расширяется сфера саморегулирования, признается необходимость соответствия подзаконных актов закону.

Правопонимание с позиции позитивизма весьма удобно для власти, да и правоприменители воспринимали его как реальную, привычную данность. Что касается научной сферы, то в советский период исследования были строго ограничены рамками марксистско-ленинской теории, т. е. позитивизмом. В постсоветский период, когда появилась возможность плюралистического подхода к изучению права, стали исследоваться и обосновываться возможности использования иных теорий правового понимания [6, с. 37]. Так, в 90-х годах прошлого века профессор В. С. Нерсесянц изложил теорию, суть которой состоит в том, что *право не равно закону*. Автор этой теории разъяснял, что нормы национального законодательства не всегда соответствуют пониманию права с позиции международного сообщества, т. е. принципам и нормам международного права, а также пониманию права в западноевропейской юриспруденции. Такой подход, на первый взгляд, привлекателен. Но он имеет и серьезные недостатки. Одно дело научная полемика, другое — сфера правоприменения. Нельзя ставить правоприменителя в ситуации, когда по каждому конкретному делу или случаю он имеет возможность начинать полемику о соответствии нормы национального законодательства принципам и нормам международного права. Думается, что такая постановка вопроса, особенно в рамках романо-германской правовой системы, весьма опасна. А если принять во внимание возможность, а порой и неизбежность субъективного подхода правоприменителей, наличие у них властных полномочий и тех проблем, которые имеются в правовой системе России и ее государственности, то такой подход может быть допустим лишь в научной сфере, а также для трактовки понимания сущности права при подготовке будущих юристов. В то же время можно рассматривать позицию В. С. Нерсесянца и как попытку проинформировать законодателей и правоприменителей о том, как все же следует понимать само право и какие требования предъявляются к содержанию законодательства. Данная позиция профессора способствовала также и установлению взаимопонимания с западными коллегами по этому принципиальному вопросу.

Сам тезис «право не равно закону» ориентирует граждан и правоприменителей на то, что в национальном законодательстве не все благополучно. С одной стороны, критическое отношение к отдельным законам или практике их применения является основой для демократических изменений, с другой — это подрывает доверие ко всей правовой системе, нарушает ее устойчивость и порождает правовой нигилизм населения и нестабильность в сфере правоприменения.

В постсоветский период появилась возможность изучения иных направлений в правовом понимании. Эти исследования не приобрели решающего значения, но вынудили обратить внимание научного сообщества и правоприменителей на то, что национальное право нельзя сводить только к действующему законодательству. Чтобы как-то примирить позитивизм в праве с общими принципами и требованиями международных актов, которые подписала Россия, формируется и развивается интегративное правовое понимание. Это попытка

сгладить недостатки действующего законодательства и практики его применения, конфликтующие с современным пониманием права.

После присоединения России к Европейской конвенции «О защите прав человека и основных свобод» в российской юридической лексике появились новые понятия и термины. Прежде всего это понятие «верховенство права», которое при переводе с английского было озвучено в российской лексике как «верховенство закона». Формально перевод верный, но смысл, который придается этой фразе в английском и русском языках, разный. Law в английском языке обозначает не текст нормативного акта, а, скорее, юридическое предписание, отличающееся особым смыслом. Это английское слово не соответствует пониманию права в его российской трактовке. Поэтому неслучайно в докладе Венецианской комиссии «О верховенстве права» обращается внимание на разницу между понятиями «верховенство права» и «верховенство закона»<sup>1</sup>. По мнению комиссии, суть верховенства права в некоторых странах была искажена и стала равнозначной таким понятиям, как «верховенство закона» или «управление на основе законодательства». Данные формы толкования, подчеркивает комиссия, позволяют оправдывать авторитарные действия правительства и не отражают истинного значения понятия «верховенство права». Оно, помимо строгого соблюдения закона, юридической силы и иерархии нормативных актов, в первую очередь означает верховенство смыслов, а в России трактуется как верховенство буквы закона [2].

Более подробную трактовку верховенству права с позиции англосаксонской школы права дает Джон Нортон Мур. Этот термин он разъясняет как собирательно символизирующий наиболее важные аспекты демократического правления. Его смысл, по мнению автора, состоит в том, что правительственные решения (в данном случае этот термин можно трактовать как решение верховной власти) должны быть основаны на согласии народа и действовать могут только через структуры и процедуры, которые защищают права и свободы граждан. Главные устои верховенства права, по его мнению, основаны на пяти наиболее значимых принципах, которые имеют определенное количество фундаментальных подпринципов. К числу этих принципов он относит:

- правительство народа, управляемое народом и существующее для народа;
- разделение властей и принципы взаимосвязи между законодательной, исполнительной и судебной властью;
- представительная демократия, процедурные и существенные ограничения в отношении правительственных действий, направленных против частных лиц (защита личной свободы и личного достоинства);
- ограниченное правительство и федерализм;

<sup>1</sup> Европейская комиссия за демократию через право, более известная как Венецианская комиссия, так как заседания проводятся в Венеции, — это консультативный орган Совета Европы по конституционным вопросам, созданный при Совете Европы в 1990 году. URL: <http://izak.ru/institute/sekretariat-delegatsii-rossiyskoy-federatsii-v-evropeyskoy-komissii-za-demokratiyu-cherez-pravo-vene.php> (дата обращения: 01.06.2020).

– судебное разбирательство независимой системой судебных органов как центральный механизм проведения конституционных законов в жизнь [4].

В действующей Конституции России имеется и термин «правовое государство». Этот термин можно рассматривать как континентальную альтернативу англосаксонскому термину «верховенство права». Англо-американская концепция не сводит право к логической системе, которая контролируется лишь конституционным судом. Она не считает, что права гражданину предоставляются государством. Думается, что такой подход можно рассматривать как признание приоритета прав человека и гражданина над национальным уровнем.

И еще один аспект. Со второй половины XX века в ряде государств приняты новые демократические конституции, которые предполагают принятие соответствующих национальных законодательных актов. Однако в отдельных государствах эти демократические конституции используются, скорее, как фасад демократизации для международного сообщества, но фактически сохраняется власть определенной группы или конкретного лица. Речь идет о трактовке норм самой конституции, неполном соответствии норм подзаконных актов нормам основного закона, его принципам и международным обязательствам самого государства, а также правоприменительной, в том числе и судебной, практике.

В зависимости от понимания и трактовки, что такое право в правовой системе конкретного государства, производно, как уже отмечалось, следует и понимание большинства правовых категорий и явлений. В данной работе имеет место попытка с учетом особенностей в правопонимании дать трактовку *законности и правопорядка*.

*Законность и правопорядок* — это те правовые категории, которые довольно подробно изучались со времени возникновения государства и права. В советский период это явление исследовалось преимущественно с позитивистских позиций в контексте взаимоотношений с демократией и гуманизмом, государственной дисциплиной, целесообразностью и другими социальными явлениями. Законность рассматривалась и как принцип государственного управления, и как самостоятельная правовая категория. Естественно, изучение этого явления проводилось с позиции марксистско-ленинской теории права: нормативизм являлся официальной основой правопонимания, *законность* отождествлялась с точным соблюдением действующих законов и подзаконных актов, *правопорядок* рассматривался как результат претворения в жизнь требований законности и фактически отождествлялся с законопорядком.

В постсоветский период исследование различных теорий правопонимания и возможности их адаптации к условиям России не привело к изменениям в трактовке самого понимания законности в научной сфере, правоприменительной деятельности. Сохранился прежний подход. Суть его такова: *законность представляет собой строгое и неуклонное исполнение всеми субъектами права действующего законодательства*. Трактовки законности как принципа

деятельности государства (М. С. Строгович) или как соответствие правовой деятельности закону (Л. С. Явич) не вступали в противоречие с пониманием самой сущности этого явления, сложившегося в России. Право отождествлялось с действующим законодательством. В общественном сознании по-прежнему популяризируются тезисы «право равно закону», «закон суров, но это закон». Законность и правопорядок производны от понимания самого права.

Такое понимание законности в научной литературе объясняется по-разному. Одна из последних версий объясняет сложившуюся в России трактовку законности исторической преемственностью российской государственности и правовой культуры за последние 300 лет. Так, в монографии В. И. Померанца<sup>2</sup> прослеживается мысль о том, что бесспорное преобладание государства над обществом в русской истории является основой теории функциональной законности. Думается, что такой подход не в полной мере отражает сложившееся понимание законности в России. Да, в зависимости от приоритетов политической системы, уровня развития гражданского общества производно понимание права, законности и других правовых явлений. Но нельзя отрицать и влияние сложившихся отношений в обществе, воздействия исторических событий на систему власти.

Сам термин «законность», как и термин «право», в русском языке ассоциируется с позитивными явлениями. Правопорядок тем более рассматривается как должное явление. Можно попытаться дать оценку законности и правопорядку в зависимости от содержания национальных законов. Возьмем пример, который позволит показать возможность вариативной оценки этих явлений. Так, в Германии в период фашистского режима, в ЮАР во времена апартеида, можно привести и другие примеры, действовали ряд законов, которые носили антигуманный характер, противоречили международным принципам и правам человека. Эти законы государствами претворялись в жизнь. Но не все граждане их поддерживали, а некоторые, кто был не согласен, пытались противодействовать и формально нарушали действующий режим законности и правопорядка. Соблюдение своих драконовских законов рассматривалось властями названных государств как положительное явление и обозначалось как режим «законности и правопорядка». С позиции же норм международного права, даже того периода времени, с позиции демократических государств антигуманные законы подвергались критической оценке и употребление терминов «законность и правопорядок» в отношении таких стран воспринималось порой как неуместное.

При оценке содержания законов можно использовать терминологию и аргументацию профессора В. С. Нерсисянца. «Правовая законность — это точное и неуклонное соблюдение и исполнение требований правового закона всеми субъектами права... реальный правопорядок может быть результатом

---

<sup>2</sup> Право и российское государство: правовая эволюция России от Петра Великого до Владимира Путина. URL: <https://www.wilsoncenter.org/book/law-and-the-russian-state-russias-legal-evolution-peter-the-great-to-vladimir-putin> (дата обращения: 21.03.2020).

требований лишь правового закона и соответствующей правовой законности» [5]. Автор использовал прилагательное «правовой» к слову «закон». Его позиция: не все, что именуется законом, законностью, правопорядком и т. д., соответствует своей правовой сущности и ее природе. Фактически речь идет о понимании, что есть право и почему его не всегда можно отождествлять с действующими законами.

Что касается *правопорядка*, отметим следующее. Реализация законности предполагает достижение правопорядка. Смысл термина «правопорядок» — порядок, установленный на основе права. Это устоявшийся термин. В научной и учебной юридической литературе именно так трактуется характер соотношения этих явлений. Но нами отмечалось, что не все законы можно отождествлять с правом. Было бы уместно, хотя и непривычно, в соответствующих случаях употреблять термин «законопорядок», который дает более точное представление о результатах претворения в жизнь принятых властью законов. В. С. Нерсесянц ратовал за соблюдение верховенства правового закона, т. е. фактически призывал к верховенству права.

В зарубежной юридической литературе, международно-правовых документах используется термин «верховенство права». Этот термин отражает общий подход к пониманию права, содержанию правового закона, обязанностям государства.

При рассмотрении законности принято освещать ее принципы, а также соотношение с такими явлениями, как демократия, целесообразность, культура и др. Естественно, характер соотношения законности с этими понятиями в зависимости от понимания термина «право» будет разным.

Что касается принципов законности, к ним принято относить ее *единство, всеобщность, реальность, целесообразность, гарантированность*, а также *неотвратимость* юридической ответственности за совершенное правонарушение и взаимосвязь законности и культуры [3]. Если использовать сложившуюся терминологию, то принципы законности (или правовой законности) будут действовать соответствующим образом. Они призваны обеспечивать требования, которые заложены в законодательных актах, вне зависимости от их содержания.

Важным критерием понимания права и производных от него правовых явлений является уровень демократии в государстве, развитость гражданского общества, признание властью прав человека и гражданина и уровень обеспечения их. Во многом пониманию этих явлений помогает оценка, даваемая им соответствующими органами ООН, а также различными неправительственными международными организациями.

Нередко можно встретить следующее универсальное распространенное определение: «Правопорядок — это фактическое состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности. Правопорядок — это реализованная законность»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Законность и правопорядок. URL: <https://sci-lib.biz/gosudarstva-prava-teoriya/tema-zakonost-pravoporyadok-73871.html> (дата обращения: 25.05.2020).

Признаками правопорядка в юридической литературе называют: *определенность, системность, организованность, государственную гарантированность, устойчивость и единство*. Определение и признаки правопорядка на первый взгляд дают достаточно полную характеристику этого явления. Однако в России сложился за советский период узкий подход к пониманию и трактовке законности и правопорядка. О чем идет речь? Традиционно эти явления охватывают и представляют лишь сферу правонарушений. Акцент делается на состоянии преступности. Привычны формулировки докладов, информации типа «О состоянии законности и правопорядка...», далее указывается район, город, область и статистика за определенный период. Или «Об исполнении закона...», далее указывается название закона. Как правило, авторы таких докладов оперируют количественными показателями. Считается положительным фактом, когда процентные данные по отдельным видам нарушений (преступлений) за период, излагаемый в докладе, ниже чем в предшествующий год.

В западноевропейской юриспруденции сформировался и действует широкий подход к пониманию правопорядка, который основан на принципах Совета Европы: *права человека, верховенство права, плюралистическая демократия*. Все эти принципы взаимосвязаны, взаимообусловлены и имеют целью обеспечить внедрение общеевропейских стандартов в правовую сферу государств, подписавших Конвенцию. Принципы Совета Европы отражены также в Европейской социальной хартии, которую РФ ратифицировала. Что следует отметить? Принципы Совета Европы охватывают фактически всю сферу государственной и общественной жизни и касаются не только соответствия конституции и действующего законодательства государства требованиям актов Совета Европы, но распространяются на законодательную, исполнительную и судебную власти, а также на всю сферу правоприменения.

Проблемой обеспечения законности и правопорядка в РФ должны заниматься фактически все государственные органы. Это прежде всего Федеральное собрание РФ, Правительство РФ и вся судебная система. Особая роль принадлежит гаранту Конституции — президенту РФ. Властные полномочия президента за последние 15–20 лет были существенно расширены, о чем достаточно полно изложено в юридической литературе [1, 2, 7].

Что касается многочисленных ведомственных контрольно-надзорных органов, а также органов Прокуратуры РФ, то их роль в обеспечении законности и правопорядка следует существенно усилить.

Основной вопрос состоит в следующем: целесообразно ли в России правовой категории «законность и правопорядок» оставить традиционную трактовку, т. е. распространять ее преимущественно на сферу правонарушений (преступлений)? Или стоит пойти по пути западноевропейской юриспруденции: включить в понимание законности и правопорядка всю сферу государственной и общественной жизни? В определенной мере вопрос риторический. Коль скоро в действующей Конституции зафиксированы основные институты западноевропейской демократии, ратифицированы международно-правовые



акты по правам человека, в том числе и Европейская конвенция «О защите прав человека и основных свобод», то это предполагает восприятие законности и правопорядка в широкой трактовке, как это принято в современных демократических странах.

Кроме того, активное внедрение цифровизации в экономическую и социальную жизнь России ведет к необходимости совершенствования действующего законодательства, приведения его в соответствие с новыми реалиями. Широкое распространение видеонаблюдения, контроль за передвижением граждан и многое другое, связанное с возможностями цифровизации, с позиции действующего законодательства формально — это нарушение законности. Еще один факт в пользу изменений: процесс противостояния пандемии в России показал, что власти принимают разумные меры, но действующее законодательство не в полной мере соответствует регламентации таких чрезвычайных ситуаций.

Общий вывод исследования можно выразить в том, что назрела необходимость понимания законности и правопорядка в широком смысле и приведения его в соответствие правоприменительной практики. Что для этого нужно? Развитость институтов гражданского общества, реальный политический плюрализм, действие принципа разделения властей, перераспределение полномочий между президентом и ветвями власти. Законодательная и судебная власти должны приобрести полномочия, которые их сделают реально независимыми от главы государства и исполнительной власти. Поправки к действующей Конституции обозначили эту проблему. При наличии этих изменений государство в состоянии обеспечить реализацию принципа законности и правопорядка с широких позиций, как это понимается Советом Европы и в западноевропейской юриспруденции.

### Литература

1. *Краснов М. А., Шаблинский И. Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008. 231 с.
2. *Лукьянова Е. А.* О праве налево // Новая газета. 19.03.2015.
3. *Морозова Л. А.* Теория государства и права в вопросах и ответах. М.: Эксмо, 2019. 295 с.
4. *Мур Джон Нортон.* Верховенство права: обзор // Верховенство права: сб. ст. М.: Прогресс, 1992. С. 10–53.
5. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства. М.: ИНФРА-М, 1999. 30 с.
6. *Пашенцев Д. А.* Основной вопрос правоведения в контексте типологии право-понимания // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2016. № 4 (24). С. 37–43.
7. *Северухин В. А.* Доминирование исполнительной власти: современные проблемы // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2017. № 2 (26). С. 32–43.
8. *Тихомиров Ю. А.* Верховенство закона и интересы в обществе // Право и экономическое сотрудничество: тезисы выступлений советских и американских докладчиков Московской международной конференции (19–21 сентября 1990 г.). М., 1990. С. 3–4.

### Literatura

1. *Krasnov M. A., Shablinskij I. G.* Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom. M.: Institut prava i publichnoj politiki, 2008. 231 s.
2. *Luk'yanova E. A.* O prave nalevo // *Novaya gazeta*. 19.03.2015.
3. *Morozova L. A.* Teoriya gosudarstva i prava v voprosax i otvetax. M.: E'ksmo, 2019. 295 s.
4. *Mur Dzhon Norton.* Verhovenstvo prava: obzor // *Verhovenstvo prava: sb. st.* M.: Progress, 1992. S. 10–53.
5. *Nersesyancz V. S.* Obshhaya teoriya prava i gosudarstva. M.: INFRA-M, 1999. 530 s.
6. *Pashencev D. A.* Osnovnoj vopros pravovedeniya v kontekste tipologii pravoponimaniya // *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. 2016. № 4 (24). S. 37–43.
7. *Severuxin V. A.* Dominirovanie ispolnitel'noj vlasti: sovremenny'e problemy` // *Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki»*. 2017. № 2 (26). S. 32–43.
8. *Tixomirov Yu. A.* Verhovenstvo zakona i interesy` v obshhestve // *Pravo i e'konomicheskoe sotrudnichestvo: tezisы` vy`stuplenij sovetskix i amerikanskix dokladchikov Moskovskoj mezhdunarodnoj konferencii (19–21 sentyabrya 1990 g.)*. M, 1990. S. 3–4.

*V. A. Severukhin*

#### On the Understanding of Law and Order

The article analyzes the interpretation of law and order depending on the understanding of law itself, its correlations with national legislation. The author adheres to the position that the interpretation of these concepts should be based on a broad approach, that is, the requirements of legal legality should be applied to all aspects of state and public life in the way it is done in democratic countries.

*Keywords:* legal understanding; law; legality; legal order; principle of legality.