

УДК 340.1(094)

А. К. Черненко

Институт философии и права СО РАН  
ул. Николаева, 8, Новосибирск, 630090, Россия  
E-mail: pravo@vestnik.nsu.ru

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА ЗАКОНА И МЕХАНИЗМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Принципиально значимым условием для признания законодательной деятельности эффективной является *соблюдение требований к качеству закона, наличие механизма его реализации*. Основным показателем деятельности законодателя должен служить ее результат, точнее, качественные характеристики принятых им законодательных актов. Законодательный орган может в течение определенного периода напряженно работать, но в то же время принимать некачественные законы. В современной законотворческой ситуации именно качество законов и механизмы их реализации требуют значительного улучшения. Анализ отечественной юридической литературы показывает, что наиболее характерными недостатками принятых законов являются их противоречивость, декларативность и описательность. Следует согласиться с мнением Е. А. Лукашевой о том, что «противоречивость правовой системы усугубляется изданием законов субъектами Федерации, противоречащих федеральным законам, а подчас и Конституции РФ» [4. С. 64].

Проблема определения качества закона, его критериев и признаков остается сложной и малоисследованной. Это обстоятельство очевидно когда мы анализируем развитие российского права в условиях глобализации [3. С. 26–27; 13. С. 88; 5].

Разрешение этих проблем необходимо для *оптимизации* всей системы законодательства как федерального, так и регионального уровня. Ибо качественными характеристиками регионального законодательства выступают конституционность и законность. При этом верно обращается внимание на то, что каждый закон должен иметь четкий и юридически непротиворечивый механизм реализации. Точное и конкретное описание структуры

механизма может содержаться в самом законе.

Было бы неправильно, рассматривая проблемы качества закона, его обеспеченности механизмами реализации, не сказать о важности независимого конституционного контроля, который осуществляется Конституционным судом. Конституционный суд является относительно новым для России, но значимым институтом укрепления конституционности и законности правовых норм. Следует отметить, что в последнее время Конституционный суд не ограничивается толкованием конституционных норм, регулирующих законодательный процесс. Фактически он выполняет и правотворческую функцию, осуществляя конкретизацию и интерпретацию норм Конституции РФ, создавая нормы процедурного характера.

Современная юридическая наука, обеспокоенная низким качеством законов переходного периода, стремится найти теоретические основания для формирования качественных законов. В то же время внимательный взгляд на ситуацию позволяет обнаружить позитивистскую тенденцию в понимании права, его формально-абстрактных составляющих и свойственных ему юридических средств. Однако, к сожалению, слабо учитываются содержательные характеристики права. Между тем учет этих характеристик дает возможность раскрыть *новые ресурсы*, необходимые для повышения качества законов.

Теоретико-методологической основой анализа в этом случае является применение *системно-содержательных* определений права [11]. Применение такого определения позволяет по-новому подойти к исследованию качества закона. Характеристики и свойства закона в данном случае проявляют-

ся, во-первых, в том, что он призван обеспечивать, закреплять и защищать естественные и неотчуждаемые права человека; во-вторых, в реализации принципа справедливости; в-третьих, в единстве предметного и содержательного аспектов права (естественно-правового компонента, позитивно-правовой формы и механизмов реализации); в-четвертых, в соблюдении процедурного порядка принятия законов с учетом общественного мнения, использования реальных демократических институтов и методов правовой технологии. Здесь мы остановимся лишь на механизме реализации закона, опираясь при этом на принципы *правовой технологии* [10; 9. С. 114–118; 12.].

Следует отметить, что механизм осуществления закона как одного из институтов, составляющих законодательство, конечно же, нельзя выделять из целостной его системы. Известно, что механизм реализации закона есть как бы его «рабочая» часть. Он должен действовать четко и эффективно, только тогда логическая конструкция закона, подзаконного акта имеет реальную возможность превратиться в эффективное средство практического регулирования общественных отношений. Однако в современной правотворческой и правоприменительной деятельности проблеме механизма осуществления законов и подзаконных актов не уделяется приоритетного внимания. В известной мере этим объясняется низкий уровень обеспеченности законов теми средствами и условиями, которые приводят их в действие.

В процессе правотворчества пока недостаточно учитываются и реализуются требования системного подхода. Действительно, процесс законодательной деятельности часто не сопряжен со всесторонним анализом существующих экономических, финансовых, социальных и иных факторов, не разработана теория прогнозирования последствий принятых законов. Нередко объективный и всесторонний анализ подменяется популистскими идеями, лоббированием или механическим заимствованием западных правовых моделей и схем. При этом основная цель, которая состоит в формировании эффективных правовых институтов на основе *полного* учета *специфических* закономерностей, потребностей и интересов человека, затушевывается. В силу этого и требования принципа объективности оказываются отнюдь не на первом месте.

Это же можно сказать и о принципе правовой детерминации, который больше декларируется, нежели «органически» включается в методологию изменения и принятия законов. Законодателю, равно как и правоприменителю, мало провозглашать, что право есть основной детерминирующий фактор правового государства, основной способ его становления и развития, – надо еще сформировать такое законодательство и осуществить такую правоприменительную практику, которые на деле, шаг за шагом будут способствовать построению правового государства, создадут условия, исключаящие рост преступности, коррумпированность чиновников, станут надежным инструментом защиты экономических и социальных прав человека.

Вопрос о качестве и механизме закона более подробно рассмотрим на примере конституционного законодательства как базовой отрасли нормативно-ценностной ориентации, закрепляющей основные права и свободы человека. Следует сразу заметить, что в этой ведущей отрасли законодательства существует немало серьезных проблем.

Прежде всего, анализ конституционного законодательства показывает его *иррациональность*, т. е. стратегическую неясность, декларативность ряда его концептуальных положений. В силу этого правовое регулирование, осуществляемое данной отраслью права, не имеет четко сформулированной, конкретной, технологически продуманной цели, которую, в конечном счете, необходимо реализовать. Что же касается закрепленных в ст. 1 Конституции РФ положений, согласно которым «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [2. С. 4], то эти положения без необходимого конституционно-правового механизма их реализации нередко остаются лишь благими пожеланиями и декларативными установками. Иначе говоря, несмотря на то, что в них отражается комплексная концептуальная характеристика и стратегия развития России, они, к сожалению, не содержат четкой и ясной цели. В конституционном законодательстве не зафиксированы этапы, гарантии и институты, которые переводят общие декларативные нормы в четкие цели и ориентиры, в том числе для отраслевого законодательства. Среди таких гарантий, на наш взгляд, могут быть основные институты прямой и предста-

вительной демократии, четко сформулированные принципы участия населения в выборах, референдумах, местном самоуправлении. Иррациональным остается правовой механизм осуществления в России социального государства. Отсутствие конституционных норм, гарантирующих использование правовой системы как института в целях развития эффективной экономики, социальной инфраструктуры, накопления богатства страны, в известном смысле превращает это конституционное положение не более чем в утопию.

Серьезной проблемой в рамках конституционного законодательства, на наш взгляд, является отсутствие целостной, сбалансированной системы в механизме реализации конституционного принципа разделения властей. Известно, что данный принцип направлен на недопущение чрезмерного возвышения одной из ветвей власти. Это один из способов создания системы «сдержек и противовесов». Цель, заложенную в принципе разделения властей и состоящую в создании сбалансированной системы ветвей власти, можно отнести к фундаментальным ценностным правовым ориентирам. В современных условиях механизм реализации принципа разделения властей позволит преодолеть постоянные кризисные явления в сфере власти, станет важным фактором формирования стабильного гражданского общества, а следовательно, будет способствовать смягчению социальной и политической напряженности в стране. Однако пока заложенные в конституционном принципе концепция «сдержек и противовесов», самостоятельность и независимость ветвей власти еще не превратились из желаемого в действительное. Более того, осуществляемая сегодня «вертикаль власти» вносит новые проблемные вопросы.

Основной причиной неэффективности действия этого принципа и источником дисбаланса между ветвями власти является, как нам кажется, гипертрофированная президентская власть [2. Гл. 4]. Вопрос состоит в том, как встроить реально существующую президентскую власть во все конституционные институты.

По нашему мнению, необходимо осуществить ряд последовательных и научно обоснованных мер. Во-первых, следует привести в соответствие цель конституционного принципа – «создание сбалансированной систе-

мы, исключающей возможность злоупотребления властью – с институтами и средствами, обеспечивающими реализацию этой цели, установить такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы сдерживать друг друга» [6. С. 289]. Для достижения такого соответствия необходимо создать институт непрерывно действующего конституционного взаимоконтроля высших органов государства, а в перспективе внести в Конституцию поправки и изменения, уравнивающие ветви власти.

Во-вторых, необходимо осуществить корректировку рассматриваемого принципа, после которой любая ветвь власти, в том числе и президентская, должна встраиваться в единую систему ценностей, определяющую стратегическую линию развития общества, причем эта система должна отражать потребности и интересы общества, а потому приниматься им. Можно с уверенностью сказать, что если бы в свое время был использован метод поэтапной правовой технологии: вначале, на первом этапе, разработана и принята населением система базовых и общественных ценностей, а затем, на втором этапе, проведена процедура законодательного закрепления этих ценностей, в том числе и в механизме реализации конституционного принципа, то российское общество и сама власть избежали бы многих негативных явлений, которые не устранены до сих пор.

В-третьих, надо сформировать механизм реализации конституционного принципа в рамках *каждой* ветви власти. То, что это чрезвычайно важная задача, требующая безотлагательного решения, мы показали на примере законодательной власти, ее деятельности.

В-четвертых, по нашему мнению, в конституционном законодательстве следует закрепить (а точнее, разработать) институт конституционной ответственности. В этом плане следует определить состав конституционных нарушений, меры конституционной ответственности, процедуру осуществления конституционного правосудия. Иными словами, надо разработать и реализовать систему конкретных мер и операций, необходимых для создания такого института, который на деле, т. е. эффективно и целенаправленно, создаст препятствия на пути к нарушению законов в целом, и в частности высшими должностными лицами государства.

Отсюда видно, что Конституцию требуется реформировать. Высказывается мнение о необходимости пересмотра ряда ее положений и даже разработки и принятия новой. Представляется, что в современной политической и конституционной ситуации наиболее целесообразно осуществлять изменения и поправки в Конституции с использованием методов поэтапной правовой технологии. Именно такой подход, на наш взгляд, предлагает С. М. Лесаж, известный специалист по конституционному строю стран Восточной и Центральной Европы. На его взгляд, следует разделить проведение реформы на два этапа: на первом внести изменения, которые являются насущными сейчас; на втором – изменения, которые требуют более продолжительного времени, чтобы возникла необходимость в их внесении [1. С. 11–17]. При этом такие изменения должны пройти предварительную апробацию путем их реализации в существующей практике.

Проводя изменения, следует учитывать технологические этапы. Например, можно вначале изменить закон о правительстве, о тех или иных органах власти в целях преодоления дисбаланса властных структур, изменить отдельные положения регламента работы Государственной Думы в целях демократизации процедуры принятия законов. Затем надо посмотреть, как эти изменения действуют на практике, насколько они эффективны. Не исключено, что в отдельных случаях можно достичь результата путем внесения изменений в обычные неконституционные нормативные акты. Иначе говоря, следует использовать весь арсенал приемов и методов поэтапного, *постепенного* изменения, привлекая при этом методы обратной связи, проб и ошибок и т. д.

Однако было бы глубоко ошибочным представить дело так, будто преодолению кризисных явлений в области правотворчества и правоприменения способствует только совершенствование самого закона. В действительности этот процесс в решающей степени зависит от жизнеспособности государственного механизма. Следует заметить, что объективно значение государства как социального института в последние годы заметно возрастает. Вместе с тем увлеченные идеей приоритета прав человека, мы на периферии наших интересов оставили такой важный институт, как государство, которое

является источником действующего законодательства. Особое внимание следует обратить на то, что в последние годы обществу, прямо скажем, навязывается представление о государственной власти как тоталитарном явлении. Это приводит к тому, что государство «вымывается» из правовой системы. В результате сужается сфера ее действия, ослабляются механизмы реализации норм права.

Каковы же причины, обуславливающие трактовку государственной власти, государственной структуры как исключительно тоталитарных явлений? Рассмотрим некоторые причины, опираясь на методы правовой технологии. По нашему мнению, здесь мы вновь сталкиваемся с двумя подходами, двумя методами: *иррациональным* и *рациональным*. Сторонники иррационального метода склонны рассматривать государство с точки зрения его предназначения и его истории. В силу этого государство ассоциируется с тоталитарным прошлым. Отсюда понятно, почему государство оценивается как тоталитарная система власти и управления, как носитель тоталитарных методов и процедур. Иррационализм такого подхода заключается в том, что он не позволяет осознать и понять действительную роль государства как социального института, ибо абсолютизируется одна из его форм. Оставаясь на таких позициях, нетрудно представить государство как сверхъестественную силу, чуждую человеку, его правам и свободам.

Совершенно иное представление о государстве, его месте в управлении законодательным процессом формируется, когда применяется рациональный метод правовой технологии. В этом случае нас интересует не государство, существовавшее в прошлом (даже если оно и имело тоталитарную форму), а государство как социальный институт, как средство интеграции общества, консолидации интересов различных слоев социума. Правовой технолог предпочитает рассматривать государство как институт, необходимый для реализации определенной цели. Он оценивает государство, государственную власть, механизм действия государства исключительно с точки зрения их эффективности, целесообразности.

Приверженец же идеи о тоталитарном предназначении государства в силу своей идеологической установки не в состоянии

понять прагматическую роль государства. Более того, он стремится и для других «закрыть» возможность такого понимания. Он не видит социальной ценности государства в формировании устойчивого правопорядка, в защите прав и свобод человека. Он не может (или не желает) понять, что именно государство обладает уникальными средствами и инструментами управления, в том числе в сфере правотворчества и правоприменения. В этом плане следует согласиться с точкой зрения о том, что «минимизация роли государства нашла широкую поддержку в обществе вследствие массового неприятия авторитарных и тоталитарных методов управления. Однако при этом была предана забвению простая истина, что без сильной государственности невозможно совершить коренную перестройку, ломку устоев авторитарного общества – политических, экономических, социальных, нравственных» [4. С. 64]. Отсюда понятно, что нельзя искусственно противопоставлять рыночные отношения и государственное планирование, тем более утверждать, что планирование – метод тоталитарного управления.

К сожалению, идеи о тоталитарном предназначении государства и на этой основе отрицание формирования сильного государственного управления весьма широко распространено в наше время. При этом следует особенно подчеркнуть, что *иррациональность* этих взглядов до сих пор в полной мере не распознана. Именно поэтому преждевременный отказ от научно обоснованного государственного планирования не был замечен и подвергнут серьезной научной критике. На наш взгляд, иррационализм, т. е. стихийный подход в области методов планирования привел к тому, что в законодательной деятельности защита прав и свобод человека, правовое закрепление его социально-экономических интересов не стали приоритетной сферой<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Отсутствие научно обоснованных государственных программ отрицательно сказывается на правовом регулировании различных сфер российской экономики. В известном смысле это положение существует и по отношению к выдвинутым в последнее время национальным социальным программам в сфере здравоохранения, образования и сельского хозяйства. Дело в том, что эти про-

Такая ситуация в сфере законодательной деятельности не позволяет осуществлять демократические процедуры: доводить предстоящие изменения в законодательстве до населения, изучать общественное мнение о перспективных планах, вносить соответствующие изменения с учетом интересов населения, мнения ученых-юристов и представителей других социальных наук. Иначе говоря, признав авторитет демократических ценностей, законодатель на деле, по существу, самоизолируется от населения, чье мнение, пожелания и оценки игнорируются. Можно ли в этих условиях говорить об эффективности процессуального порядка принятия законов? Думается, ответ ясен: такое утверждение по меньшей мере преждевременно.

Сторонник правовой технологии, основной принцип которой – создание эффективных государственных и правовых институтов, не станет искать у государства признаки тоталитарного прошлого, а напротив, сосредоточит свое внимание на мерах, которые сделали бы государство надежным институтом и средством обеспечения законодательного процесса научно обоснованного управления и перспективного планирования. Возникающие проблемы он будет рассматривать следующим образом. Если у нас есть определенные цели, направленные на повышение эффективности законодательного процесса, то насколько хорошо приспособлен государственный институт для осуществления этих целей в условиях быстро меняющейся российской действительности? Не исключено, что потребуется своевременно вносить изменения в законодательный процесс. Для этого используется целая система мер и методов: метод критического рационализма, метод проб и ошибок, метод внесения корректировок в законодательный процесс, метод сочетания перспективного и текущего планирования и др.

Такой подход позволит избежать скоропалительного принятия законов, когда не успевают закон принять, как в него уже вносятся поправки. В данном случае перед законодательным органом раскрываются реальные возможности своевременного экономического и социального обоснования законопроектов, осуществления их научной экспер-

---

граммы пока не обеспечены понятным для общества механизмом их реализации.

тизы и т.д. Научная организация законотворческой деятельности, элементом которой выступает перспективное и текущее планирование, позволит подготовить и принять закон о законах. Принятие такого закона, как справедливо отмечают ученые-юристы в ходе дискуссий, несомненно станет важной вехой в восстановлении юридической силы закона, его ведущей роли среди других норм права.

Среди других проблем, существующих сегодня в законотворчестве и особенно в сфере правоприменения, можно указать проблему оптимизации взаимоотношений государственных органов, осуществляющих государственную власть, обеспечения эффективного выполнения государством своих функций. Не требуется доказывать принципиальную значимость вопроса о механизме осуществления государственной власти в современной России. Ситуация в этой области сегодня весьма сложна и далеко не однозначна. В самом деле, можно ли рационально решить проблемы законотворческого или правоприменительного процесса, если его «рабочая часть», т. е. механизм функционирования государства, не представляет собой слаженной и эффективной системы, направленной на практическое осуществление целей и задач правового государства, если общество не ощущает прочной связи государства с населением, не видит со стороны государственной власти заботы об интересах простого человека?

Неспособность государственного управления эффективно осуществлять свои функции нередко «размывает» пространство правореализации, приводит к парадоксальным последствиям. Об этом свидетельствуют активизация криминальной среды, расширение ее за счет криминализации разных слоев населения и наступление на законопослушную часть общества. Сегодня «лица, ориентированные на Конституцию РФ, право, все чаще утрачивают прежний социальный статус и вынуждены обеспечивать свои законные права и интересы вне законов правового поля. В условиях роста преступности граждане либо сотрудничают с преступниками, либо сочувствуют им, либо сами, без помощи государственных органов, защищаются от них и даже их карают» [7. С. 111–115].

Серьезную опасность представляет и то, что в государственном аппарате все меньше людей компетентных, обладающих профес-

сиональными знаниями. Нельзя не согласиться с утверждением В. М. Корельского, которое актуально и сегодня, о том, что механизм функционирования «российского государства уже успел приобрести тяжелые и разрушительные болезни. Он стремительно разбухает, растет армия чиновников, среди которых немало дилетантов. Парадокс заключается в том, что уровень государственного управления общественными делами падает ниже низшего предела, а механизм государства бурно растет, усугубляя сверхнапряженное финансовое положение в стране. Особенно нетерпимы коррупция, подкуп, продажность должностных лиц, чиновников, поразившие определенную часть государственных служащих» [8. С. 206].

Как нам кажется, эти проблемы необходимо решать в первую очередь. Дело в том, что ни рациональные методы законотворческой деятельности, ни перспективное ее планирование не могут реализоваться самостоятельно, для этого нужен высококвалифицированный государственный аппарат, необходимы строгая моральная и юридическая ответственность чиновников, понимание ими своей роли в становлении государства, которое в перспективе может стать правовым. С точки зрения правовой технологии для преодоления указанных «тяжелых и разрушительных болезней» следует осуществить систему конкретных и неотложных мер, среди которых особенно значимы обеспечение демократического контроля за деятельностью органов государства, гласности в их действиях, соблюдение строгой государственной дисциплины должностными лицами, введение в систему не формальной, а реальной аттестации. Следует откровенно сказать, что в ситуации, сложившейся сегодня в России, указанные задачи решить весьма трудно. Однако это станет возможно, если будут созданы институты демократического контроля за деятельностью государственных органов и их служащих. Создание таких институтов – первостепенная задача общества, законодателей и органов правоприменения. Поэтому следует положительно отнестись к созданию Общественной палаты как института экспертного анализа законопроектов и гражданского контроля за деятельностью государственных органов. Правда, этот институт, на наш взгляд, должен базироваться на системно-содержательном правопонимании.

### Список литературы

*Интервью* с профессором университета Париж-1 С. М. Лесажем. // Государство и право. 1999. № 1.

*Конституция* Российской Федерации. М., 1993.

*Литягин Н. Н.* Ревизия и систематизация законодательства // Государство и право. 2003. № 4.

*Лукашева Е. А.* Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5.

*Лукьянова Е. Г.* Основные тенденции развития российского права в условиях глобализации // Государство и право. 2004. № 7.

*Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955.

*Проблемы* укрепления законности и борьбы с преступностью на региональном уровне (наркотики и преступность). Уголовное право, криминология, уголовно-исполнительное право на рубеже веков // Государство и право. 2000. № 4.

*Теория* государства и права: Учебник / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1999.

*Черненко А. К.* Правовая технология и проблемы эффективности современного законодательства. / Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та, 2002.

*Черненко А. К.* Правовая технология: Метод конструирования устойчивости правовой системы // Право и правовое регулирование в системе устойчивого социального развития. Новосибирск, 1995.

*Черненко А. К.* Типология правопонимания: логические уровни и их роль в теории прав человек // Философия образования. 2005. № 2.

*Черненко А. К.* Целевая составляющая и аксиологические основания правовой технологии: социально-философский аспект. Новосибирск: Изд-во ГЦРО, 2003.

*Шувалов И. И.* Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4.

Материал поступил в редколлегию  
25.02.2006