

УДК 340.13

*Н.Г. Якушева***ЗАКОН КАК ИСТОЧНИК ПРАВА СОВРЕМЕННОГО ПРАВОВОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Среди множества источников современного права автором рассмотрен закон как основной источник права большинства современных государств. Исследован характер данного источника права в современной России, выделены его основные признаки. Отмечена особенность современного развития российского законодательства – принятие законов нацелено на преобразования, на реформы, на введение новых правовых решений. Представлена сравнительная характеристика законодательства и закона. Сделан вывод о том, что законодательство характеризуется системными свойствами, производными от качества и динамики общественных отношений, их ценностей и приоритетов. Дана оценка различных взглядов ученых на исследуемую проблему с точки зрения исторических этапов развития общества. Подчеркивается необходимость соблюдения принципа иерархии источников права (Конституция – Федеральный конституционный закон – закон – указ и т.д.) в рамках правового демократического государства.

Определены приоритеты в отношении направления и цели правовой реформы в современной России, обеспечивающие верховенство интересов граждан над интересами системы власти. В связи с низким качеством принимаемых в Российской Федерации законов сделан вывод о необходимости оказания научно-методической помощи органам законодательной власти по улучшению качества законов. Предложены меры по совершенствованию действующего законодательства. Сделаны выводы о необходимости разработки единой теории правотворческих и правоприменительных ошибок и учёта объективных потребностей общественной жизни в субъективной правотворческой деятельности законодателя.

*Ключевые слова:* источник права, закон, нормативный правовой акт, конституция, правило поведения, законодательство, качество законов.

DOI: 10.35634/2412-9593-2019-29-6-911-916

В большинстве современных государств главным источником права является закон. Этимологически слово «закон» происходит от древнерусского слова «кон», которое означало границу, предел чего-либо.

В современной юридической науке и практике термин «закон» употребляется двояко: во-первых, как юридический нормативный акт высшего органа власти, принятый в особом порядке; во-вторых, как нормативный акт любого органа государства, который содержит юридические нормы, обязательные правила поведения [1].

Общепринято, что закон – это обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, принятый в особом процессуальном порядке высшим представительным органом государственной власти или непосредственно народом, регулирующий наиболее важные социально значимые общественные отношения [2]. Приведенное определение позволяет выделить следующие существенные признаки исследуемого феномена:

- 1) закон – это юридический документ, содержащий нормы права;
- 2) закон является результатом правотворческой деятельности высшего органа государственной власти или всего народа;
- 3) закон принимается в особом процедурном порядке;
- 4) закон регулирует наиболее значимые типичные отношения в обществе;
- 5) закон обладает высшей юридической силой;
- 6) закон является фундаментальным юридическим документом, служит базовым ориентиром нормотворческой деятельности иных государственных органов;
- 7) закон изменяется и подлежит отмене в особом процессуальном порядке.

Чем выше степень цивилизованности, развитости и гуманности общества, тем большую потребность оно испытывает в законах. Это предъявляет повышенные требования к содержанию закона. Содержание закона должно быть правовым, то есть соответствующим неотъемлемым, неотчуждаемым и естественным правам человека. Степень соблюдения прав человека в законе – критерий качества самого закона, показатель его сущности и полезности, справедливости и ориентированности на свободу.

Принципиально важно, что в последнее время в федеральных законах по-разному трактуется понятие «законодательство». В одних случаях определяется, что законодательство РФ включает в себя федеральные законы и законы субъектов Федерации, в других – обозначается самостоятельно законодательство РФ и законодательство региона.

Конституция Российской Федерации не содержит разъяснения понятия «законодательство». Однако сопоставление ст. 71 и 72, с одной стороны, и ст. 105 Конституции Российской Федерации, которая посвящена принятию законов, – с другой, позволяет сделать вывод, что Конституция РФ различает термины «законодательство» и «закон». По этой причине можно, очевидно, говорить о понимании термина «законодательство» в широком и узком смысле: в узком – это только законы, в широком – законы и другие нормативные акты.

Довольно часто законодательство трактуется как совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов. В прежние годы к нему относили и указы Президиума Верховного Совета СССР, и постановления Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза и Совета Министров СССР общего характера, теперь часто и нормативные указы Президента, и постановления парламента РФ. При нехватке законов с этим можно было бы мириться, при их избытии – нет.

Законодательство в узком, точном смысле слова – это структурированная, упорядоченная система законов. Оно характеризуется рядом свойств, которые отражают разные грани данного явления, причем не статичного, а динамичного, действующего.

Законодательство, говоря о нём образно, – это живой организм, реально отражающий нормативную сторону всех социально значимых аспектов общественных отношений. И поскольку государство и общество находятся в постоянном и непрерывном развитии, постольку законодательство представляет собой динамическую систему, призванную опосредованно способствовать их эволюции.

Объективно отражая социальные связи и отношения, складывающиеся в различных сферах общественной и государственной жизнедеятельности, законодательство характеризуется системными свойствами, производными от качества и динамики общественных отношений, их ценностей и приоритетов. Учитывая данное обстоятельство, с определенной долей уверенности можно предположить, что отдельные элементы системы законодательства необходимым образом должны находиться во взаимосвязи и взаимодействии, как между собой, так и с отдельными элементами всей системы общественных отношений, свойственных для данного государства на данном этапе его эволюции. Это указывает на комплексный характер законодательства.

Таким образом, ведущими признаками качественного законодательства являются, прежде всего: реальность, объективность, динамизм, системность, комплексность, рациональность и др.

Однако следует отметить, что приведенные свойства законодательства, характерные для наиболее полного удовлетворения потребностей государства и общества и реализации своего предназначения и роли, на всем протяжении истории развития российского государства так и не получили должного воплощения в практике законотворческой деятельности.

Проведенный анализ показывает, что наиболее значимыми причинами развития этой ситуации могут быть признаны низкий уровень правосознания и правовой культуры российского общества, отсутствие демократических правовых традиций, отсутствие научно-обоснованных концепций развития государства и приоритетных направлений законодательного регулирования.

Российское законодательство современного периода развития общества и государства можно характеризовать следующим образом:

- во-первых, оно представляет собой целостную систему со своими задачами, принципами, взаимосвязанными составными элементами и является основной частью правовой системы Российской Федерации;
- во-вторых, установлены официальная классификация законов и их соотношение между собой, процедуры предотвращения и преодоления юридических коллизий;
- в-третьих, определены субъекты законодательной компетенции на уровне Федерации и ее субъектов;
- в-четвертых, регламентирован законодательный процесс;
- в-пятых, проводится структуризация законодательного массива и его членение на отрасли, подотрасли, институты, нормативные массивы;
- в-шестых, российское законодательство является действующим и применяемым в решении правовых вопросов.

Система законодательства – это совокупность юридических актов, которые являются формой объективного выражения правовых норм. Иными словами, – это средство реального проявления нормативных предписаний должного или возможного поведения [3].

Следует отметить, что система законодательства строится по иному принципу, хотя и прямо производна от системы права. В ее формировании значительное место занимает субъективный фактор, обусловленный потребностью юридической практики и состоянием юридической техники.

Как отмечает В.Н. Хропанюк, «в определенные сферы человеческой деятельности объективно включаются многие виды и разновидности социальных связей. Не всегда можно обнаружить такую изолированную область общественной жизни, где бы доминировал только один вид общественных отношений, являющийся предметом регулирования одной отрасли права. Отсюда практическая необходимость охватить общим правовым регулированием все многообразие общественных отношений, возникающих в различных сферах человеческой жизнедеятельности. Законодатель должен учитывать объективные потребности общественной жизни в своей субъективной правотворческой деятельности, однако не волен изменять содержание правовых норм, регулирующих определенный отраслевой вид общественных отношений» [4].

Первичным элементом системы законодательства является статья нормативно-правового акта, которая, как правило, включает в себе описание структурных элементов правовой нормы – гипотезы, диспозиции и санкции. Вместе с тем указанные элементы в ряде случаев не всегда присутствуют. В подавляющем большинстве статьи содержат гипотезу и диспозицию, а санкция содержится в другой статье данного нормативно-правового акта (отсылочный способ изложения) или в другом акте (бланкетный способ изложения). Более того, в одном и том же нормативном акте могут содержаться нормы различных отраслей права, которые обеспечиваются санкциями, содержащимися в других нормативных актах.

Система законодательства включает в себя следующие основные отрасли законодательства:

1) отраслевое законодательство – содержит нормы, которые регулируют качественно определенный вид общественных отношений, являющийся предметом одной отрасли права (уголовное право, гражданское право, земельное, семейное и др.);

2) внутриотраслевое законодательство – выражает нормы подотрасли или института права, которые регулируют разновидность отраслевых общественных отношений (в гражданском праве – это наследственное право, патентное, институт юридических лиц, обязательственное право и др.; в уголовном праве – это институт наказаний и др.);

3) комплексное законодательство – включает нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения, составляющие относительно самостоятельную сферу общественной жизни (хозяйственное, торговое и др.).

В период коренных общественных преобразований в России со всей остротой встает вопрос о роли права, об обновлении и развитии законодательства. Без его решения нельзя обеспечить проведение экономических и социальных реформ, приостановить рост правонарушений, успешно формировать правовое государство и институты гражданского общества. Законодательство должно быть средством легализации права государством во имя интересов граждан и общества в целом. Необходимо пересмотреть взгляды на сущность права в разрезе разграничения права и закона.

Представляется возможным выделить основные направления правовой реформы в современной России:

- 1) законодательное обеспечение процесса становления России как социального государства;
- 2) упрочение и правовая защита основ конституционной законности;
- 3) завершение реформирования судебной системы;
- 4) законодательное развитие положений Конституции РФ;
- 5) правовое обеспечение функционирования инновационной, цифровой экономики;
- 6) кадровое обеспечение правовой реформы, усиление качественной подготовки квалифицированных юристов;
- 7) совершенствование правовых основ федерализма в Российской Федерации;
- 8) правовое обеспечение эффективного функционирования местного самоуправления в государстве.

Качественное законодательство и эффективная система его периодического обновления являются одними из основных правовых гарантий. Научно-обоснованная и развитая система правовых актов – важнейшее условие и исходный элемент законности и правопорядка.

Качество закона оказывает огромное влияние на укрепление правопорядка в стране, поскольку правопорядок предполагает наличие законов высокого качества. Это основной показатель эффективности законодательства, характеризующий степень его возможности достичь желаемых изменений в политико-правовой и социально-экономической сферах. При этом закон является качественным в случае его соответствии потребностям общественного развития и способности реального достижения заданных результатов.

Законодательство может быть признано совершенным, если оно имеет должный качественный уровень с точки зрения юридической отработанности как всей системы нормативно-правовых актов, так и отдельно взятого акта.

Состояние законодательства может быть проанализировано с позиции ряда показателей. В связи с этим представляется значимой позиция Ю.А. Тихомирова, предлагающего использовать в качестве таковых следующие факторы:

- меру отражения конституционных принципов;
- наличие базовых законов в государстве;
- равномерность развития отраслей законодательства;
- соответствие принципам и нормам международного права;
- адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан;
- открытость и доступность;
- уменьшение правонарушений в стране.

Кроме того, как полагает С.И. Никулин, при оценке степени эффективности, например, норм-запретов, нельзя сбрасывать со счетов ограниченность тех или иных правовых ресурсов в достижении желаемого социального результата [5].

Развитие законодательства должно подчиняться следующим факторам:

- удовлетворение основных общественных потребностей с помощью законов, подготовленных на основе научного анализа и прогнозов;
- законодательное обеспечение государственных реформ и программ по важнейшим направлениям экономического и социально-культурного развития России;
- совершенствование структуры законодательства с учетом обеспечения развития системы и отраслей права и основных правовых институтов;
- децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления;
- укрепление системных связей между законами и подзаконными актами, между законами и договорами (соглашениями);
- обеспечение устойчивой правопреимственности в стране, когда действие основных правовых актов и норм не прерывается из-за политических и иных изменений, а служит фундаментом устойчивого государственного и социально-экономического развития.

На сегодняшний день совершенно очевидно, что упорядочение правотворческой деятельности предполагает оказание научно-методической помощи органам законодательной власти по улучшению качества законов. По этому поводу в юридической литературе не раз высказывалось мнение о необходимости принятия «закона о законах», который установил бы порядок принятия всех федеральных законов.

Интересы устойчивого и прогрессивного развития государства и общества настоятельно требуют, чтобы каждый закон, каждая правовая норма реализовывались в соответствии с тем содержанием, какое вложено в них законодательством. Наличие подобных недостатков неизбежно влечет неэффективность закона, которая может быть усилена в результате ошибок правоприменения. В этой связи заслуживает внимания идея о создании банка ошибок, возникающих в ходе правотворчества и правоприменения, чтобы на основе их анализа можно было разработать единую теорию правотворческих и правоприменительных ошибок.

В ходе законодательного процесса следует объективно учитывать разные правовые установки. В то же время, как показывает практика, нередко борьба вокруг законопроектов возникает не только из-за желания найти и применить оптимальный вариант, но и в интересах фракций и групп отдельных депутатов. Сказывается отрицательное лоббистское давление органов государственной власти и финансовых структур. Расхождение между позициями депутатов Госдумы и Совета Федерации подчас объясняется расхождением общих и региональных интересов, даже региональных элит [6].

Такие явления приводят к задержке или «провалу» фундаментальных законов, вместо которых принимаются законы, удобные для региональных или финансовых элит, для президентских или правительственных структур, к примеру, отклонение Советом Федерации в 1996 и 1999 гг. Федерального закона «О процедуре преодоления разногласия и разрешения споров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации», принятого Государственной Думой. В результате такого разногласия интересов не решаются государственные задачи, а законодательство развивается противоречиво.

Усиленная правотворческая деятельность из-за нечеткого понимания законодательства, противостояния органов власти Федерации и ее субъектов, различных политических сил и т.п. порождает и ряд других негативных явлений. Также одной из причин бездействия законов является слабое информационное обеспечение правотворческой деятельности. Запрашиваемая и предоставляемая информация, используемая в процессе правотворчества, зачастую не является объективной и достоверной, своевременной и полной. Иногда в процессе правотворчества достоверная информация интерпретируется в угоду различным политическим элитам.

Нынешнее законодательство не является системным, оно хаотично. Здесь не всегда согласованно действуют акты Российской Федерации и международно-правовые. Положение ст. 15 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. о том, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [7], требует корректировки. Предлагается такая формулировка: «Российская Федерация признаёт принципы и нормы международного права, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законам». Кроме того, требует законодательного закрепления положение о том, что не подтвержденные установленным законом способом принципы и нормы международного права не являются обязательными для Российской Федерации. К таким законным способам можно отнести референдум, ратификация Федеральным конституционным законом и иные.

Велико число ведомственных актов. В то же время имеются законы, регулирующие мелкие, незначительные вопросы, которые целесообразно решать подзаконными актами. Не обеспечивается строгое соблюдение принципов построения системы права, что ведет к нарушению «внутренней логики» отраслей законодательства. Большое число противоречий, несогласованностей внутри единой системы российского законодательства даже при регулировании однородных вопросов снижает его эффективность и авторитет.

Особенностью современного развития российского законодательства является то обстоятельство, что принятые законы в основной своей массе нацелены на преобразования, на реформы, на введение новых правовых решений.

В соответствии с Основным Законом обязательные для реализации на всей территории России указы и распоряжения Президента РФ «не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам» [7]. В данной ситуации из-за пробелов в законодательстве не соблюдается принцип иерархии источников права (Конституция – закон – указы и т.д.) в рамках правового демократического государства. Думается, данный принцип требовал иной формулировки, а именно: «Указы и распоряжения Президента РФ издаются на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов».

Отсутствие должного уровня и качества законодательного регулирования приводит к распространению порочной практики восполнения нормативных пробелов актами органов исполнительной власти, а также Президента Российской Федерации. Представляется, что указное нормотворчество, какие бы основания и аргументы в оправдание его существования и жизнеспособности ни приводились, нарушает принцип верховенства закона и полномочия законодательных органов. Кроме этого, оно негативно отражается и на общих правовых основаниях всей правовой системы российского государства. Следовательно, данную коллизию целесообразно разрешить в пользу верховенства закона, а одним из способов достижения названного следует выделить соответствующее толкование Конституции РФ.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С.Мордовца, Т.В.Касаевой. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. В.Г.Плеханова, 2018. 392 с.
2. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 119 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. II. С. 215.

4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М.: Дабахов. Ткачев. Димов, 1995. С. 296.
5. Никулин С.И. Изучение эффективности законодательства – приоритетная научная задача современного отечественного правоведения // Вестник российской правовой академии. 2005. № 1. С. 74.
6. Сударенков В. Лоббизм в Совете Федерации // Государственная служба. 2002. № 2. С. 4-11.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

Поступила в редакцию 02.10.2019

Якушева Наталья Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: nata74949@mail.ru

*N.G. Yakusheva*

#### THE LAW AS A SOURCE OF LAW OF MODERN LEGAL RUSSIAN STATE

DOI: 10.35634/2412-9593-2019-29-6-911-916

Among the many sources of modern law, the author considers the law as the main source of law for most modern states. The nature of this source of law in modern Russia is investigated, its main features are highlighted. A specific feature of the modern development of Russian legislation is noted – the adoption of laws is aimed at transformations, reforms, and the introduction of new legal decisions. A comparative description of legislation and law is presented. It is concluded that the legislation is characterized by systemic properties derived from the quality and dynamics of social relations, their values and priorities. An assessment of different views of scientists on the problem under study is given from the point of view of the historical stages of society development. The necessity of observing the principle of the hierarchy of sources of law (the Constitution – the Federal Constitutional Law – the law – the decree, etc.) in the framework of a legal democratic state is emphasized.

Priorities are identified in relation to the direction and purpose of legal reform in modern Russia, ensuring the supremacy of citizens' interests over the interests of the power system. Due to the low quality of laws adopted in the Russian Federation, it is concluded that it is necessary to provide scientific and methodological assistance to legislative bodies to improve the quality of laws. Measures to improve existing legislation are proposed. Conclusions are drawn about the need to develop a unified theory of law-making and law-enforcement mistakes and to take into account the objective needs of public life in the subjective law-making activity of the legislator.

*Keywords:* source of law, law, normative legal act, constitution, rule of conduct, legislation, quality of laws.

Received 02.10.2019

Yakusheva N.G., Candidate of Law, Associate Professor  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: nata74949@mail.ru