

S.A. Belousov
The Quality of Law
and the Efficiency
of Its Enforcement:
Ways to Overcome Negative
Consequences
of Legislative Misbalance

The dependence of law enforcement efficiency on the level of its quality is researched. The main defects of normative legal acts hindering their effective implementation are revealed. Ways to minimize negative consequences of legislative misbalance at the law enforcement level are suggested.

Key words and word-combinations: quality of law, legislative misbalance, law enforcement, efficiency of law enforcement, problems of law enforcement.

Рассматривается зависимость эффективности применения закона от уровня его качества. Выявляются основные недостатки нормативных правовых актов, препятствующие их действенной реализации. Предлагаются пути минимизации негативных последствий законодательного дисбаланса на уровне правоприменения.

Ключевые слова и словосочетания: качество закона, законодательный дисбаланс, правоприменение, эффективность правоприменения, проблемы правореализации.

УДК 340.1
ББК67.0

С.А. Белоусов

КАЧЕСТВО ЗАКОНА И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ: ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ДИСБАЛАНСА

Эффективность применения нормативных правовых актов как цель, закладываемая законодателем при их создании, зависит от целого ряда фактов, среди которых определяющим выступает качество самого нормативного материала. Категория «качество закона» настолько тесно связана с его реализацией, что зачастую для признания за нормативным правовым актом статуса «качественности» достаточно только факта его применяемости на практике [1, с. 54]. Так полагают не только ученые. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 г. фактически отстаивается именно такая позиция: «О законе судят не по его тексту, а по качеству реализации его на практике. Наша ахиллесова пята – не столько законотворчество, сколько законоприменение» [2].

Между тем ученые, предметно занимающиеся изучением данной категории, не склонны к такому упрощению, приводя, в частности, исторические примеры, когда применяемые (и весьма активно) репрессивно-карательные законы советского времени, направленные на борьбу с «неудобными», качественными назвать просто язык не поворачивается, учитывая тот урон, который они причинили обществу [3; 4].

Понятие «качество закона», по мнению В.И. Червонюка, включает в себя определенный набор свойств, благодаря которым он способен удовлетворять как общественные, так и индивидуальные потребности в соответствии с назначением и сущностью права. При этом для определения закона как «качественного» важны, с одной стороны, сущностно-правовые, с другой – специально-юридические свойства [5, с. 490].

В рамках нашего исследования можно согласиться с ученым в том, что сводить суть абстракции «качество закона» лишь к его фактической применимости не корректно (хотя «качественный закон», безусловно, и в потенциале, и в действительности куда как более «действенный», нежели «некачественный»). «Качество закона» как собирательное понятие предполагает удовлетворение нормативным правовым актом целому ряду требований как с содержательной (социальная обусловленность, гуманистическая направленность, своевременность, ресурсная обеспеченность), так и с формальной (принятие в соответствии с правилами юридической техники) стороны. И даже соблюдение всего перечисленного не является гарантией беспрепятственной реализации воли законодателя, выраженной посредством правового регулирования.

Проблему соотношения качества закона и эффективности его применения необходимо рассматривать в двух аспектах. Если в какой-либо сфере общественных отношений дисбаланс отчетливо просматривается уже на уровне законодательства, говорить о непротиворечивой правореализационной практике в принципе не приходится. Правоприменитель в данном случае оказывается «заложником» сложившейся ситуации и вынужден бороться с уже существующими проблемами, пытаться их решить на своем уровне, не имея возможности повлиять на ситуацию в целом. В глобальном аспекте решить проблемы правоприменения могут только кардинальные меры, а именно устранение дисбаланса в законодательстве, что возможно только в рамках правотворческой деятельности.

Другое дело, когда с формальных позиций законодательный дисбаланс не столь очевиден – закон сам по себе выглядит «качественным»: принятие его обосновано, намерения законодателя достойны, а его положения, если рассматривать его изолированно, «вырвав из контекста» действующей системы нормативных правовых актов, вполне логичны. Означает ли это, что такой «качественный» закон будет беспрепятственно реализовываться на практике, не породив ни на одной из стадий своего действия нового витка дисбаланса? Увы, утвердительный ответ на этот вопрос дать нельзя.

Возвращаясь к трактовке законодательного дисбаланса и его соотношению с понятием «качество закона», следует избегать узкой трактовки последнего. Любой закон, помимо анализа его с точки зрения социальной обусловленности и соответствия правилам юридической техники, необходимо рассматривать в совокупности с другими нормативными правовыми актами, с позиции его согласованности с уже действующими официальными положениями и возможности «увязывания» с последующими документами. По нашему мнению, «качественного» закона, не сбалансированного с системой принятых и функционирующих в обществе норма-

тивных правовых актов, быть не может, а следовательно, проявления законодательного дисбаланса далеко не во всех случаях «лежат на поверхности», чаще всего в латентном виде пронизывая всю правовую систему, разрушая ее целостность.

Именно поэтому российские законы (и всю российскую правовую систему в целом), несмотря на кажущуюся на первый взгляд «качественность» нормативной базы, нередко (и вполне справедливо) упрекают в декларативности, бездейственности, неэффективности. С инструментальной точки зрения основной причиной этого выступает отсутствие правореализационных механизмов.

Чтобы эффективно реализовываться на практике, материальные нормы должны быть дополнены процессуальными путем установления ряда процедурных правил [6]. Особенно важно учитывать временные условия и не опоздать с созданием правореализационных механизмов. Ученые отмечают, и с этим сложно поспорить, что уже после разработки и принятия закона создать высокоэффективный механизм его реализации становится затруднительно [7, с. 216].

Важность процессуального опосредования материальных норм можно проследить на примере такого института уголовного права, как применение принудительных мер воспитательного воздействия к несовершеннолетним, который в настоящее время характеризуется крайне незначительной распространенностью. Законодательный базис такой возможности существует уже с принятия Уголовного кодекса РФ. Более того, в 2003 г. в статью 90 УК РФ, регулируемую данным вопросом, были внесены изменения, значительно расширившие возможности применения принудительных мер воспитательного воздействия (исключено как обязательное условие требования совершения несовершеннолетним преступления небольшой или средней тяжести впервые) [8]. Однако статистика свидетельствует о том, что предусмотренная законом возможность используется по-прежнему крайне редко, несмотря на очевидность ее позитивного потенциала (психологи подтверждают, что применение принудительных мер воспитательного воздействия вместо наказания в большинстве случаев менее разрушительно для психики подростков и более эффективно с точки зрения достижения целей уголовного законодательства) [9, с. 278–279]. С чем это связано?

Основной причиной недостаточной эффективности применения закрепленного в законе средства является упомянутое отсутствие четко прописанного механизма правореализации. В частности, не указан перечень обстоятельств, которые необходимо учитывать при применении принудительных мер воспитательного воздействия (что, безусловно, необходимо – с целью удостовериться в каждом конкретном случае, что подобного рода меры будут более эффективными для исправления несовершеннолетнего, нежели наказание). В этом случае возможной мерой повышения эффективности правореализации видится закрепление порядка применения принудительных мер воспитательного воздействия в отдельном нормативном правовом акте – в форме федерального закона.

На основании изложенного следует логический вывод, что реализации закона на практике (в узком понимании данного слова) призваны оказывать помощь

подзаконные акты. Довольно показательной в этом плане является сфера налогового регулирования [10, с. 16]. О несбалансированности налогового законодательства, неспособности главного акта отрасли – Налогового кодекса РФ – урегулировать все многообразие возникающих при его применении вопросов свидетельствует внушительный массив подзаконных правовых актов, затрагивающих отдельные, частные вопросы реализации законодательных предписаний.

В частности, важнейшим с точки зрения экономического развития в масштабах всей страны представляется Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [11], ввиду того что он закладывает основы механизма создания и функционирования основных субъектов рыночных отношений. Данный Закон имеет стратегическое значение именно с практической точки зрения, поэтому правовое регулирование в рассматриваемой сфере должно быть не препятствием, ставящим «палки в колеса» лицам, желающим вести предпринимательскую деятельность, а фактором, обеспечивающим эффективное функционирование рыночного механизма посредством единообразной, строгой, отлаженной процедуры регистрации первичных звеньев экономической системы.

Однако, как показала практика, одно только принятие Закона № 129-ФЗ, несмотря на место, «уготованное» ему в регулировании предпринимательской деятельности, заложенные в нем важнейшие цели (сокращение административных барьеров, затрудняющих развитие предпринимательства, оптимизация расходов федерального бюджета на государственное управление [12]) оказались недостаточными для его правореализации.

Тем не менее следует подчеркнуть, что Закон 129-ФЗ и не планировался как акт самодостаточный в регулировании всего многообразия отношений в рассматриваемой области. Закон как вид правового акта закрепляет именно основы регулирования какой-либо сферы, но не может ввиду характеризующих его сущность признаков обеспечить собственное применение без издания целого ряда других актов, прежде всего подзаконного характера. В случае наиболее сложных, часто повторяющихся проблем в правоприменении закон «дополняется» также актами толкования высших судебных инстанций. Как верно отмечает С.А. Авакьян, законы (а не подзаконные акты), безусловно, должны быть основным средством регулирования общественных отношений, одновременно с этим не стоит расширять законодательное регулирование до таких масштабов, что закон трансформируется в инструкцию [13, с. 8]. В этом с ним солидарен и Н.А. Власенко, считающий, что чрезмерно детализированное регулирование в законе девальвирует его значение и роль [14, с. 42]. В связи с этим чрезвычайно важной представляется роль ведомственного нормотворчества, без которого невозможно существование российской правовой системы в современных условиях.

Принимая за основу тот факт, что некоторые законы просто не могут быть реализованы без издания конкретизирующих их подзаконных актов, можно

согласиться с высказываемым в литературе предложением отказаться от практики введения закона в действие сразу же после его принятия [5, с. 498]. Дабы избежать проблем в правоприменении ввиду отсутствия необходимых материально-технических, организационных и иных условий, такого рода законы должны вступать в силу одновременно с конкретизирующими и создающими все эти условия правовыми актами.

Ведомственное нормотворчество, безусловно, также нуждается в модернизации и поиске баланса в массиве уже принятых актов. Немаловажную роль в этом должна сыграть систематизация ведомственных нормативных правовых актов (в виде кодификации, консолидации и издания официальных инкорпорированных сборников). Но бороться с дисбалансом в той или иной сфере следует начинать с определения основ, векторов гармоничного развития. В качестве такового в сфере ведомственного нормотворчества может стать предлагаемый в литературе [15, с. 28] Федеральный закон «О нормотворческой деятельности и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти».

В российской правовой системе широко распространен такой способ борьбы с законодательным дисбалансом, выражающимся в противоречивой правореализационной практике, когда нижестоящим судам приходят на помощь суды вышестоящие, издавая руководящие разъяснения. При этом сам статус «руководящие разъяснения» вызывает массу вопросов и споров в литературе. Суть их сводится к признанию либо оспариванию их обязательности для всех остальных судов. Однако точка зрения, согласно которой постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ обязательны по отношению к нижестоящим судам, является все-таки преобладающей [16; 17, с. 14]. Аргументировать это можно и особой процедурой принятия и реализации рассматриваемого вида актов, и употреблением в тексте постановлений специальных формулировок («суд должен», «суд обязан»), и самим фактом наделения Верховного Суда РФ рассматриваемым полномочием [18]. При этом утверждение о том, что Верховный Суд РФ, равно как и суды более низших инстанций, не должны подменять собой правотворческие органы, специалистами не оспаривается [19].

Одним из способов преодоления противоречий в правореализации, вызванных, в частности, отрицательной формой законодательного дисбаланса, выступает субсидиарное применение правовых норм. Такая возможность признавалась еще советскими учеными-теоретиками [20]. В настоящее время потенциал субсидиарного применения норм особенно актуален, так как создает условия для выстраивания партнерских отношений между различными отраслями законодательства, способствуя укреплению системности нормативных правовых актов, нахождению и поддержанию законодательного баланса [21].

Возможность субсидиарного применения норм закреплена законодательно в ряде норм. В частности, ст. 4 Семейного кодекса РФ закрепляет правило, согласно которому к отношениям между членами семьи, которые не урегулированы семейным законодательством, применяется законодательство гражданское постольку, поскольку это не противоречит сути упомянутых отношений. Схо-

жая норма содержится и в статье 3 Земельного кодекса РФ, закрепляющей возможность субсидиарного применения гражданско-правовых норм к имущественным отношениям по владению, пользованию и распоряжению земельными участками и совершению сделок с ними (если иное не предусмотрено специальным – водным, лесным и т.д. – законодательством). Введение же в рассматриваемых случаях специальной нормы, повторно регулирующей однотипные по своей сути отношения, привело бы к ситуации, когда одна и та же норма принадлежала бы разным отраслям законодательства, что породило бы очевидный дисбаланс. Таким образом, рассматриваемая практика помимо прочего полностью удовлетворяет задаче экономии законодательных ресурсов [21].

Проблемы правореализации, безусловно, вторичны, то есть производны от недостатков самого нормативного материала, поэтому в идеале, поскольку важно устранять не симптомы болезни, а ее причину, исправление ситуации – модернизацию объемного, громоздкого, но при этом малоэффективного российского законодательства – следует начинать с устранения недостатков внутри самого законодательства. Однако в большинстве случаев законодательный дисбаланс выступает уже как данность, при этом его устранение правотворческим путем в данной конкретной ситуации либо невозможно, либо требует значительных временных и иных ресурсных затрат. В этой связи целесообразной, а зачастую и необходимой представляется минимизация негативных последствий законодательного дисбаланса именно на уровне правоприменения.

Для предотвращения проблем правоприменения, вызванных отсутствием правореализационных механизмов как формой дисбаланса, действенным способом выступает включение в текст закона специального «процедурного блока» (раздела, главы или статьи). В условиях отсутствия такой возможности правореализационные механизмы могут быть изложены в конкретизирующих закон подзаконных нормативных правовых актах, выполняющих функцию своеобразной «инструкции по применению». При этом ведомственное нормотворчество, так же как и законотворчество, должно быть продуманным, системным, другими словами – сбалансированным. Достижение баланса должно стать приоритетом на всех уровнях, как на вертикальном (непротиворечие подзаконных актов законам), так и на горизонтальном (согласованность актов одинаковой юридической силы).

На наиболее сложных участках общественных отношений, урегулированных нормами сразу нескольких нормативных правовых актов, принадлежащих иногда различным отраслям законодательства, в случае часто повторяющихся проблем в правоприменении на помощь правоприменителю должны приходиться акты толкования высших судебных инстанций. В противоположной ситуации, вызванной недостаточной урегулированностью отношений нормами права, что тоже выступает весьма распространенной формой проявления законодательного дисбаланса, возможно использование такого способа преодоления его негативных последствий, как субсидиарное применение правовых норм.

Библиографический список

1. Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986.
2. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady/5381>
3. Поленина С.В. Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 12–19.
4. Гойман (Червонюк) В.И. Действие права: методологический анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992.
5. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника: ежегодник. 2012. № 8: Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника.
6. Абрамова А.И. Вопросы финансовой обеспеченности действия закона // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 40–46.
7. Ковалева В.В. Место и роль механизма правового регулирования в оптимизации правотворчества // Юридическая техника: ежегодник. 2012. № 6: Техника современного правотворчества: состояние проблемы, модернизация.
8. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 162-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
9. Александрова Н.С. Принудительные меры воспитательного воздействия: проблемы правоприменения // Известия Оренбург. гос. аграр. ун-та. 2013. № 3 (41).
10. Петрова Г.В. Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования. М., 2003.
11. СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.
12. Гусева Т.А., Ларина Н.В. Предпринимательская деятельность гражданина: государственная регистрация // Право и экономика. 2003. № 11.
13. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8.
14. Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве // Юридическая техника: ежегодник. 2012. № 8: Демократизация правотворчества: доктрина, практика, техника.
15. Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество: современное состояние, проблемы модернизации // Юридическая техника: ежегодник. 2012. № 6: Техника современного правотворчества: состояние проблемы, модернизация.
16. Петрушев В.А. Обладают ли разъяснения Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики обязательной силой // Законы России. 2008. № 3. С. 74–76.
17. Демидов В.В. Обязательны ли для судей разъяснения постановлений Пленума Верховного Суда РФ // Адвокатские вести. 2004. № 1.
18. Соловьева Т.В. О характере постановлений Пленума Верховного Суда РФ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2011. № 2. С. 5–9.
19. Грось Л.А. О постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О судебном решении» // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 10. С. 37–43.
20. Бару М.И. О субсидиарном применении норм гражданского права к трудовым правоотношениям // Советская юстиция. 1963. № 14. С. 22–28.
21. Абрамова А.И. Субсидиарное применение правовых норм как способ оптимизации законодательного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 50–55.