

С. А. Белоусов

КРИТЕРИИ ФОРМИРОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье рассматривается проблема критериев формирования и совершенствования системы российского законодательства. Отмечается актуальность научно-теоретического анализа вертикального и горизонтального срезов строения законодательства, уточнения существующих в отечественной юридической литературе подходов к данному вопросу. Отстаивается позиция, согласно которой отрасль законодательства и его комплексные подсистемы представляют собой элементы горизонтальной структуры, где основным системообразующим фактором выступает именно предмет правового регулирования и в дополнение к нему — отрасль государственного управления. Обозначается, что существенной характеристикой вертикального строения системы законодательства является субординация элементов системы. Субординация проявляется между уровнями системы законодательства и актами каждого из этих уровней, что предопределяется порядком организации власти и распределения полномочий органов публичной власти. Делается вывод о наличии в рамках вертикального строения системы современного российского законодательства двух срезов, которые условно обозначаются как внешнекаркасный и внутреннеранговый.

Ключевые слова: система российского законодательства, система права, системообразующие критерии законодательства, вертикальное и горизонтальное строение законодательства.

S. A. Belousov

TO THE ISSUE OF SYSTEMIC CRITERIA OF THE SYSTEM OF THE MODERN RUSSIAN LEGISLATION

In the article the problem of criteria of formation and improvement of the Russian legislation. Notes the relevance of the scientific-theoretical analysis of vertical and horizontal slices of the structure of the legislation, clarify existing in the Russian legal literature approaches on this issue. Advocated the position that industry legislation, and its complex subsystems represent the elements of the horizontal structure, where the main system-forming factor is the subject of legal regulation and in addition thereto, also the branch of the government. Horizontal slice of the legal system is complemented and coexists with its vertical structure. It is noted that the essential feature of the vertical structure of the legal system is the subordination of one element of the system to another. Subordination is manifested between levels of the system of laws and between the acts of each of these levels, which is predetermined by the order of the organization of power and the distribution of powers of public authorities. The conclusion about the presence in the framework of the vertical structure of the system of modern Russian law of two sections, which are designated as conditionally externally-frame and internally-rank.

Keywords: the system of Russian law, system of law, fundamental criteria of the legislation, the vertical and horizontal structure of the legislation.

В настоящее время в юридической науке наблюдается вариативность понимания законодательства. Явно прослеживаются две основные трактовки: одна предлагает рассматривать законодательство только через призму законов как актов высшей юридической силы (узкое понимание), вторая — в качестве совокупности всех нормативных правовых актов, включая акты подзаконного характера.

Несмотря на разницу итогового определения законодательства, предлагаемого представителями каждого из указанных подходов, в нем есть одно объединяющее обстоятельство, а именно законодательство — не простой набор, объединение официальных документов, содержащих нормативные предписания, а упорядоченная, подчиненная определенным законам появления,

развития и функционирования система внешних форм выражения права.

В связи с этим представляется, что основным вопросом в характеристике системы законодательства должен стать вопрос о критерии объединения актов, делающих итоговый конгломерат целостным и единым образованием, иными словами, системообразующем факторе.

Вопросы объединяющего критерия системных образований в сфере правовой надстройки неоднократно ставились в юридической литературе. Так, рассмотрение права как системы предполагает установление условий, предопределяющих его структуру и выделение его подразделений, которые находятся во внешней по отношению к праву среде — экономический базис, являющийся исходным основанием структуры права, а также государство, которое осуществляет правотворчество, но воздействуют на право все же через совокупность промежуточных звеньев, представляющих факторы внутреннего порядка, имеющие непосредственно правовой характер. «Даже такие системообразующие факторы, как основные функции права и индивидуальное регулирование общественных отношений, выражая существенные социально-политические особенности права, выступают для структуры права в виде правовых явлений» [1, с. 47].

Целостность, иерархичность, способность к делению системы законодательства объясняется факторами, подразделяемыми на социально-политические и юридические [2, с. 10—13]. Первые — единство природы общественных отношений, обусловленное господствующими в обществе социально-экономическими отношениями, являющимися предметом правовой регламентации; принадлежность государственной власти определенному классу или всему народу и выражение в законодательстве соответственно их воли. Юридические факторы порождены требованием соответствия всего законодательства основному закону государства, что в конечном счете и предопределяет его системность и связанность одного акта с другими [2, с. 11].

На основании и с учетом исследований систем зарубежных и отечественных представителей философской науки поиск организующего систему права критерия продолжается до сих пор. В частности, А. В. Кузьменко в качестве такового назвал целевую направленность элементов системы права как самостоятельных подсистем [3,

с. 4—11]. По мнению О. А. Бастрыкиной, системообразующим фактором права выступают те причины и обстоятельства, которые детерминируют систему права и приводят к формированию ее основных подразделений, а именно предмет правового регулирования, метод правового регулирования, функции права и его отдельных подразделений [4, с. 173].

Одной из последних работ, посвященных системе права, в которой рассматривается проблема системообразующего фактора системы права, является монография А. Д. Шминке [5, с. 41—57]. Автор, основываясь на методологическом значении философии, дающем возможность перенести ее выводы о функциональных системах [6] на область юриспруденции, в качестве системообразующего критерия системы называет полезный результат как неотъемлемый компонент системы и инструмент, создающий упорядоченное взаимодействие между ее компонентами.

Критически оценивая приведенные последними попытки обнаружения системообразующего фактора в отношении системы права, отметим весьма высокую полезность выводов, сделанных С. С. Алексеевым и авторами «Системы советского законодательства».

Однако очевидным становится факт, что системообразующие факторы у системы права и системы законодательства все-таки должны иметь особенности в их проявлении и действии. Иначе можно поставить под сомнение верность и целесообразность выделения этих систем как подразделений юридической сферы.

Две указанные системы соотносимы между собой. Диалектика их соотношения такова, что система законодательства играет роль обслуживающей право субстанции. Право не существует и не действует вне формы его выражения, в роли которой как раз и выступают элементы, составляющие систему законодательства. Это подтверждает выраженный в литературе вывод о тесной связи системы права и системы законодательства, об определенной ошибочности рассмотрения их в качестве абсолютно самостоятельных и оторванных друг от друга систем. Этот вывод для нас имеет важное исследовательское значение: с ним связано определение критериев и факторов, обуславливающих системность законодательства. Очевидно, что системообразующих критериев в законодательстве не может быть один или два.

Действует и проявляет себя ряд таких факторов, причин и условий, обуславливающих строение и развитие системы законодательства. Именно поэтому система законодательства многогранна и сложна, в ней явно просматривается несколько срезов, комплексов, блоков и т. д. Система законодательства имеет свою яркую специфику. В отличие от системы права в ней присутствуют такие структурные связи, которые определяют ее горизонтальное и вертикальное строение. Так что же за критерии являются системообразующими в системе законодательства?

Полагаем, что тесная взаимосвязь системы права и системы законодательства, обслуживающая роль последней, — отправная точка в поиске таких факторов. Действительно, будучи подразделением более высокого и сложного порядка, система законодательства детерминирована объективными условиями и явлениями, в первую очередь, экономическими и политическими. Однако их влияние на нее имеет промежуточное звено — право и его систему. Структура законодательства оказывается ведомой структурой права, производной от нее.

В связи с этим правы авторы, указывающие на невозможность определить систему законодательства и вести о ней речь, если не выявлена система права и если она не учитывается при построении структуры законодательства [2, с. 14]. А раз так, то системообразующий критерий права будет одновременно выступать и критерием системы законодательства.

Существование в системе права основных отраслей вызвано главным системообразующим фактором — особым видом общественных отношений, требующим применения специфического метода и механизма регулирования. Он, детерминируя появление соответствующей общности правовых норм, предопределяет и формирование отрасли законодательства. Так, в системе законодательства наличествуют отрасли, соответствующие отраслям права. Основным показателем существования отрасли законодательства является наличие в ней кодифицированного акта, который играет роль управляющего звена всем массивом актов, составляющих данную отрасль законодательства, определяет связи между ними, направляет их

развитие и объем конкретизации своих положений в других актах и т. д.

Но и здесь не нужно полагать, что имеется стопроцентное совпадение отрасли права и отрасли законодательства. Верно подмечено, что даже если отрасль законодательства одноименна отрасли права, то, с одной стороны, она шире последней, а с другой — уже.

Отмеченный критерий как раз и определяет горизонтальные связи между элементами системы законодательства, ее горизонтальную структуру, которую составляют институты и отрасли законодательства. Наряду с ними в структуре законодательства есть более крупные подразделения — материальное и процессуальное законодательство, частно- и публично-правовое законодательство.

Однако по сравнению с системой права законодательство не столь «чисто» на предмет определения отраслей, в нем выделенный системообразующий фактор действует не столь последовательно, а потому в ней существуют более крупные, чем отрасль, подсистемы. Эти образования в литературе называются по-разному: комплексные отрасли законодательства, законодательные массивы, законодательные комплексы и т. д. [7].

Причина их появления состоит в использовании не только предметного, но и функционального критерия либо сферы государственного управления. В итоге появляются подсистемы и комплексные образования в системе законодательства (природоохранное, сельскохозяйственное, законодательство об охране здоровья граждан), когда создание единого кодифицированного акта бесперспективно из-за невозможности свести все многообразие отношений и норм в один документ, к тому же его регулятивное значение будет незначительным из-за высокой степени абстрактности положений. Кроме того, комплексные подсистемы образуются, когда входящие в них акты связаны функциональными отношениями, например, законодательство о пенсионном обеспечении и трудовое законодательство.

И отрасль законодательства, и комплексные подсистемы — элементы горизонтальной структуры системы законодательства, и здесь все-таки основным системообразующим фактором выступает предмет правового регулирования и

удельный вес общественных отношений, а также, в дополнение к нему, отрасль управления.

Однако горизонтальный срез системы законодательства дополняется и сосуществует с вертикальным строением системы законодательства. В вертикальном срезе законодательства отношения между элементами столь же сложны и неоднозначны, как и в горизонтальном. В отличие от последнего существенной характеристикой вертикального строения системы законодательства является субординация одного элемента системы другому. Причем субординация проявляется между уровнями системы законодательства и актами каждого из этих уровней.

Полагаем, что субординация между уровнями законодательства предопределяется порядком организации власти и распределения полномочий органов публичной власти. Тем более признано, что именно власть определяет и играет ключевую роль в структурировании и функционировании и системы права, и системы законодательства. Ясно, что компетентные органы государства издают «юридические нормы, объединяют их в тех или иных источниках, определяют внутреннее строение нормативных актов, их субординацию и т. д., словом, «строят» систему законодательства, внешнюю структуру права» [1, с. 46]. Иные факторы общественного развития обуславливают систему законодательства потому, что проходят через призму государственной воли и отражаются в результатах деятельности правотворческих органов.

На выделенных уровнях системы законодательства нормативные правовые акты располагаются по определенному алгоритму — их юридической силе, которая является вторым критерием вертикального строения системы. Юридическая сила того или иного акта определяется рангом органа, издавшего его.

Таким образом, вертикальное строение системы современного российского законодательства имеет как бы два среза, которые условно можно назвать внешнекаркасным и внутреннеранговым. Первый указывает на уровни совокупности актов, образуемых различными уровнями публичной власти, разделение компетенции между ними на основе принципа федерализма. Второй — демонстрирует расположение элементов каждого уровня в зависимости от их основного свойства —

юридической силы, а также единство принципов построения всех уровней. Выделение в системе законодательства горизонтального и вертикального строения уже подтверждает ее природу системного и сложного образования.

Список библиографических ссылок

1. Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.
2. Система советского законодательства / под ред. И. С. Самощенко. М., 1980.
3. Кузьменко А. В. «Системный взгляд» на систему права // Правоведение. 2003. № 3. С. 4—11.
4. Бастрыкина О. А. Системообразующие связи внутреннего содержания права: дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2005.
5. Шминке А. Д. Система права и система законодательства России: вопросы методологии. Саратов, 2013.
6. Анохин П. К. Очерки по физиологии функциональных систем. М., 1975.
7. Гусев Д. В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003.

© Белоусов С. А., 2015