

ДИНАМИКА ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА

Аннотация.

Актуальность и цели. Изучение вопросов действия и функционирования закона как основной формы российского права привело автора к заключению о том, что некоторые их аспекты разработаны не в полной мере, нуждаются в уточнении, недостаточны для отражения реальной действительности. В частности, показать сложность действия закона посредством темпорально-субъектного и пространственного критериев практически невозможно. Считаем, что преодолеть недостатки указанных критериев может рассмотрение действия закона как процесса. В данной статье предлагается один из возможных вариантов концепции процесса действия закона и определения его динамики.

Материалы и методы. Эмпирическая основа исследования представлена действующим законодательством. Решение задач в рамках данной работы осуществлялось с применением таких методов, как анализ, синтез, формально-юридический, моделирование, структурный.

Результаты. На основе имеющихся в общей теории работ по проблемам действия закона доказано, что действие закона – динамический процесс, развивающийся по определенной схеме.

Выводы. Предложено авторское видение и понимание процесса действия закона, заключающегося в смене взаимосвязанных этапов и отражающего его динамическую характеристику, а также установлены показатели динамики действия закона.

Ключевые слова: закон, действие закона, этапы процесса действия закона, динамика действия закона, введение закона в действие, осуществление закона.

N. I. Sukhova

DYNAMICS OF THE LAW FORCE

Abstract.

Background. Study of the issues of the law operation and functioning as the main form of Russian law leads the author to the conclusion that some aspects are not developed fully, need to be clarified, is insufficient for the reflection of reality. In particular, to show the complexity of the law through a temporal and subjective criteria almost impossible. The author believes that to overcome the disadvantages of these criteria may review of the law operation as a process. This article proposes one of the possible variants of the concept of the law process and determining its dynamics.

Materials and methods. The empirical basis of the research presented by the existing law. The solution tasks in this work was carried out with such methods as analysis, synthesis, formal and legal, modeling, structural.

Results. On the basis of a general theory works on the law effect it is proved that the law is a dynamic process that develops according to a certain scheme.

Conclusions. The author's vision and understanding of the lawprocess, consisting in the change of interrelated stages and reflecting its dynamic characteristics, is offered and determined indicators of the lawdynamics.

Key words: law, law force, the stages of the law process, the dynamics of the law force, the introduction of the law into action, the implementation of the law.

Обращение к уже имеющимся в литературе наработкам по исследуемой проблематике показало, что комплексность проблемы действия закона, многоаспектность и многофакторность его реализации ранее обуславливали выводы о действии закона как о процессе. Так, Ю. А. Тихомиров в своих работах [1, 2] подчеркивал, что действие закона – сложный процесс, дающий представление о действии закона как о пространственно-временном цикле (внешний аспект действия) и совокупности взаимосвязанных каналов действия (внутренний аспект действия). Внутренний аспект действия закона – каналы, обеспечивающие его реализацию и позволяющие проследить процесс перевода положений закона в реальную действительность, в поведение людей, типологию ситуаций его действия. Условно эти каналы делятся на управленческий (информация о законе, знание закона, принятие решения о реализации его положений, правомерное поведение, контроль), юридический, «который выступает в качестве основы правотворческой и правоприменительной деятельности» [1, с. 227], идеологический, организационный, материальный [1, с. 227].

Нельзя не согласиться с автором в том, что рассмотрение действия закона как процесса позволяет восполнить многие ниши знания о переводе его в регулятор конкретных жизненных ситуаций. Однако сама конструкция процесса действия закона становится источником дополнительных размышлений о ней. Сомнение вызывает несколько положений:

а) пространственно-временной аспект рассматриваемой концепции не показывает собственно процесс действия закона, а указание на стабильность и на обширность действия закона во времени в сравнении с другими актами не дает новых выводов об этом процессе;

б) в выделенных каналах действия закона теряется юридическая составляющая и непосредственно деятельность субъектов, благодаря которой закон реализуется в конкретной ситуации;

в) не совсем четко выглядит критерий выделения названных каналов, обеспечивающих действие закона, поскольку по крайней мере три из них (юридический, идеологический, организационный) пересекаются или являются частью управленческого канала, и наоборот. Ведь если управленческий канал действия закона – знания о законе и принятие решения о реализации его положений, то правоприменение, являющееся частью юридического канала, трудно представить без соответствующей информации и знания закона, лежащих в основе принятия решения в конкретном деле, по сути, принятия решения о реализации положений закона в условиях одной ситуации;

г) представляется, что названные каналы стоят как бы вне этого процесса. При внимательном их рассмотрении они внешние по отношению к самому процессу условия, в которых разворачивается действие закона. Например, информация о законе, материальный или идеологический каналы действия закона представляют собой средства обеспечительного характера, они сами создают или посредством их создаются благоприятные условия в максимальной степени беспрепятственной реализации положений закона и эффективного его действия [2, с. 19];

д) в представленной конструкции процесса действия закона из поля зрения выпадают важные составляющие самого процесса, позволяющие отразить не только его содержание, но и динамику его частей.

Возможность дополнения концепции действия закона видится нами, в первую очередь, в решении задачи по установлению элементов процесса действия закона. В этом необходимы знания о логически сменяющих друг друга стадиях движения закона к регулированию конкретной ситуации и обратно, к обобщению и отражению типичных изменений в развитии общественных отношений в содержании закона, что поможет в выяснении основных критериев динамики действия закона как процесса.

С учетом сказанного считаем, что этапами процесса действия закона являются:

- 1) этап введения закона в действие;
- 2) этап осуществления закона (воздействия на предмет регулирования);
- 3) этап проведения необходимых законодательных процедур по изменению и дополнению закона;
- 4) этап защиты закона, который является, по нашему мнению, вспомогательным или факультативным. Включение его в процесс действия закона может вызвать критику по причинам его обеспечительной функции. Однако, полагаем, дело с этим этапом обстоит несколько иначе, чем, например, с информационным обеспечением действия закона.

В нашей концепции закон, уже воздействуя на общественные отношения, интенсивно или нет реализуясь в правомерном поведении соответствующего круга лиц, сталкивается с препятствием в дальнейшей реализации. Это может быть ситуация обращения заинтересованных лиц в Конституционный Суд РФ о признании закона или его положений несоответствующими Конституции РФ или обращения в суд общей юрисдикции с соблюдением правил о подсудности, об обжаловании иного нормативного акта и признания его противоречащим закону. И в первом, и во втором случаях осуществляется защита закона (Конституции и закона), несмотря на то, что обжалуются разные акты – закон и подзаконный акт.

Введение в действие закона имеет своей целью придать принятому закону юридическую силу со всеми вытекающими последствиями. Для этого законодатель определяет момент или период времени, с которых закон начинает регулировать общественные отношения и становится обязательным; определяются пространственные характеристики и круг субъектов, исполняющих требования закона. Правила и способы вступления закона в действие, принципы территориального действия закона и т.д. полно и подробно описаны в литературе, и, думается, рассуждать о них не имеет смысла.

Вместе с тем внимание хотелось бы обратить на то, что процедура введения закона в действие имеет два важных момента, о которых не всегда говорят или почти никогда не говорят в литературе и на практике. Первый касается установления пределов действия закона. Ведь следствие определения пространственно-временных и субъектных критериев действия закона состоит в одновременном определении границ его действия и границ остающейся нерегулируемой свободы в отношениях, что важно не только для свободы, но и для самого закона.

Второе значение этапа введения закона в действие состоит в том, что именно посредством его закон становится частью системы законодательства, включается в систему актов высшей юридической силы. До этого этапа все, что происходит с формой и содержанием, направлено лишь на то, чтобы

в итоге вариант их альянса дал именно закон. Так, работа над проектом закона – еще не закон, обсуждение проекта закона в законодательном органе – еще не закон, принятый, одобренный и даже подписанный закон – еще не регулятор отношений. Только после вступления закона в силу он становится полноценной составной частью системы законодательства.

Этап осуществления закона связан с претворением положений закона в конкретных жизненных ситуациях, реализацией его регулятивных возможностей и целей его создания, оказанием воздействия на отношения, с приобретением им свойств инструмента правовой регламентации конкретного вида социальных связей. Эту часть процесса действия закона можно назвать стержневой составляющей, поскольку здесь и происходит регулирование.

Абстрактные требования закона находят путь к регулируемым ими конкретным отношениям через поведение субъектов. Поэтому характеристика второго этапа действия закона не может быть не связана с реализацией права, которая сама, будучи процессом деятельности и конечным результатом, выраженным в достижении установленной в законе цели, является основным содержанием рассматриваемого этапа действия закона [3]. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что «действие закона», «осуществление закона» и «реализация права» – понятия несовпадающие. Действие закона по объему шире, чем реализация закона: действие включает в себя совокупность этапов приобретения и включения свойств закона, выражающих его способность иметь силу и оказывать регулятивное воздействие на поведение субъектов общественных отношений. Реализация закона имеет место лишь на одном из этапов его действия – способ его приложения к конкретной жизненной ситуации, когда он находит свой объект и субъекта. Из этого следует, что реализация закона – всегда его действие, однако действие закона не всегда его реализация. Действие закона не означает, что содержащиеся в нем нормы будут реализованы соответствующими субъектами. В данном случае придется говорить об усеченном процессе действия закона, без его основного звена – этапа осуществления, а значит, о невозможности достижения поставленных при его принятии целей, о неэффективности средств, обеспечивающих процесс действия.

Третьим, на наш взгляд, логическим следующим в процессе действия закона этапом выступает проведение законодательных процедур по изменению и дополнению закона. Основной задачей этой части рассматриваемого процесса является обеспечение социальной адекватности закона. Чтобы поддерживать закон в рабочем состоянии, объективно необходимы мероприятия по приведению его в соответствие с уровнем развития предмета правового регулирования.

Не исключается, что отношения шагнули так далеко в своем развитии, что целесообразнее разработать и принять новый закон. Однако и в этом случае имеют место процедуры по отмене закона (за исключением фактической отмены), а в отношении нового закона можно говорить о начале процесса его действия в единстве всех стадий.

О защите закона как об этапе его действия сказано было несколько ранее. Здесь отметим, что он имеет место в ситуации, требующей подтверждения правомерности издания закона и законности его содержания, а также обеспечения его юридической силы.

Защита как явление правовой сферы традиционно влечет за собой упоминание о другом явлении – охране. Охрана закона имманентно осуществляется всем арсеналом средств политического, экономического, культурного, правового характера и в этом смысле не может целиком находиться, по нашему мнению, внутри процесса действия закона. Включая весь комплекс средств охраны в процесс действия закона, рискуем быть критикуемыми примерно за то же, за что ранее сами критиковали внутренние и внешние каналы, обеспечивающие действие закона.

Рассмотрение действия закона как процесса и выделение этапов – не единственная задача, решение которой может завершить его характеристику. Предложенная конструкция действия-процесса показывает, на наш взгляд, еще один важный аспект, который детерминирован объективно присутствующими в движении любого процесса критериями его состояния, как раз и указывающими на его динамику. В качестве таких критериев анализа динамики действия закона видятся устойчивость и интенсивность. Именно они на практике зачастую становятся средствами различных оценок закона (эффективности, стабильности, уровня регулирующего воздействия и т.д.).

Понятие «устойчивость» является междисциплинарным и широко применяется в математике, механике [4], теории управления [5]. Наиболее полно основы теории устойчивости разработаны применительно к теории открытых динамических систем, где выступает показателем их работоспособности и функционирования системных объектов [6, 7]. В самом общем виде под устойчивостью системы понимается ее способность возвращаться к состоянию установившегося равновесия и сохранять его после прекращения воздействия факторов, нарушающих это равновесие.

Закон, конечно, не система, но применить критерий устойчивости к характеристике его действия, думается, вполне допустимо. По сути своей закон представляет инструмент управления социальными процессами, с помощью которого устанавливаются их модель, формы, пути развития, границы функционирования и т.д. Устойчивость этого средства зависит от того, насколько оно соответствует содержанию общественных отношений, учитывает уровень и закономерности их развития, каков потенциал, обеспечивающий прогресс в отношениях, в нем заложен и т.п. Если закон максимально соответствует перечисленным условиям, то его первоначальный вариант будет «жить» долго и эффективно, осуществлять регламентацию предмета правового регулирования. И, наоборот, если они не соблюдены, то и закон потребует многочисленных изменений и поправок либо изменений подхода и идеи регламентации отношений или вовсе будет отменен.

Интенсивность как критерий динамического состояния закона связывается нами не столько и не только с частотой и объемом вносимых в него изменений, сколько с интенсивностью применения и объемом охвата сторон предмета правового регулирования, интенсивностью вмешательства закона в регулируемые отношения. Ведь не для кого из среды юристов не является нонсенсом ситуация, когда вступивший в силу закон ее как раз и не проявляет, поскольку не применяется по различным причинам, позволяющим в совокупности говорить о его низком качестве. Интенсивность действия закона подтверждает правильность его концепции и подходов к правовому регулированию. На наш взгляд, проведение предусмотренной законодательством

оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов отчасти можно отнести к определению интенсивности действия закона [8, 9]. Регулирующее воздействие положений соответствующих нормативных правовых актов выражается в таких понятиях, как «высокая степень регулирующего воздействия», «средняя степень регулирующего воздействия», «низкая степень регулирующего воздействия». Представляется, что наличие в законодательстве такой терминологии непосредственно указывает на динамические изменения не только в регулируемых законом отношениях, но и в нем самом. Отметим, что отношение к процедуре проведения оценки регулирующего воздействия у автора далеко не положительное. Однако нормативное использование понятий, применяемых для определения динамики правового регулирования, относимо и к динамическим показателям закона.

Подводя итог вышеизложенным рассуждениям о действии закона, подчеркнем, что преодоление недостатков темпорально-пространственного подхода к его определению возможно посредством формирования концепции процесса-действия закона, складывающегося из нескольких этапов: введения закона в действие; осуществления закона; проведения необходимых законодательных процедур по изменению и дополнению закона; защиты закона. Смена указанных этапов демонстрирует динамическую сторону действия акта высшей юридической силы. Кроме этого, критериями состояния и динамики процесса действия закона выступают устойчивость и интенсивность действия.

Библиографический список

1. **Тихомиров, Ю. А.** Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – М., 1982.
2. **Тихомиров, Ю. А.** Действие закона / Ю. А. Тихомиров. – М., 1992.
3. **Завадская, Л. Н.** Механизм реализации права / Л. Н. Завадская. – М., 1992. – 288 с.
4. **Малкин, И. Г.** Теория устойчивости движения / И. Г. Малкин. – М., 1966. – 530 с.
5. **Щёкин, Г. В.** Теория социального управления : монография / Г. В. Щёкин. – Киев, 1996. – 408 с.
6. **Ляпунов, А. М.** Общая задача об устойчивости движения / А. М. Ляпунов. – М. ; Л., 1950. – 472 с.
7. **Блауберг, И. В.** Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М., 1973. – 270 с.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 07.06.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005 ; 2017. – № 1 (Ч. I). – Ст. 46.
9. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Tikhomirov Yu. A. *Teoriya zakona* [The theory of the law]. Moscow, 1982.
2. Tikhomirov Yu. A. *Deystvie zakona* [Law force]. Moscow, 1992.

3. Zavadskaya L. N. *Mekhanizm realizatsii prava* [Mechanism of law implementation]. Moscow, 1992, 288 p.
4. Malkin I. G. *Teoriya ustoychivosti dvizheniya* [Stability theory of motion]. Moscow, 1966, 530 p.
5. Shchekin G. V. *Teoriya sotsial'nogo upravleniya: monografiya* [Theory of the social management: monograph]. Kiev, 1996, 408 p.
6. Lyapunov A. M. *Obshchaya zadacha ob ustoychivosti dvizheniya* [The general problem of the motion stability]. Moscow; Leningrad, 1950, 472 p.
7. Blauberg I. V., Yudin E. G. *Stanovlenie i sushchnost' sistemnogo podkhoda* [Formation and essence of the system approach]. Moscow, 1973, 270 p.
8. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 1999, no. 42, art. 5005; 2017, no. 1 (part I), art. 46.
9. *Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsiy po organizatsii i provedeniyu protsedury otsenki reguliruyushchego vozdeystviya projektov normativnykh pravovykh aktov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii i ekspertizy normativnykh pravovykh aktov sub"ektov Rossiyskoy Federatsii : Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 26.03.2014 № 159 (red. ot 26.07.2016)* [On the approval of methodological recommendations for the organization and conduct of the procedure for assessing the regulatory impact of draft regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation and the examination of regulatory legal acts of the subjects of the Russian Federation: Order by Ministry of Economic Development of the Russian Federation from 26th of March, 2014 № 159 (revised from 7th of July, 2016)]. RRS "ConsultantPlus".

Сухова Надежда Ивановна

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра теории государства и права,
Саратовская государственная академия
права (Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, 104)

E-mail: sukhova777@yandex.ru

Sukhova Nadezhda Ivanovna

Candidate of juridical sciences, associate
professor, sub-department of the theory
of state and law, Saratov State Law
Academy (104 Chernyshevsky street,
Saratov, Russia)

УДК 340

Сухова, Н. И.

Динамика действия закона / Н. И. Сухова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2017. – № 4 (44). – С. 69–75. DOI: 10.21685/2072-3016-2017-4-8