

Помимо изучения качественных признаков закона, определяющих его верховенствующее положение в системе источников права, не менее важно исследовать и его количественные параметры. При этом следует иметь в виду, что сами по себе количественные характеристики закона не в состоянии вскрыть его природу, ибо сущность не выражается через усреднение массовых явлений. Закон больших чисел в лучшем случае может характеризовать количественные закономерности, но он не определяет внутренние, глубинные связи в целостных системах [1, с. 45], к которым относится система источников права.

Известно, что с 1938 по 1988 г. в бывшем Союзе ССР было принято 80 «первичных» законов СССР и 150 законов об утверждении указов Президиума Верховного Совета СССР, причем нередко каждым из таких законов утверждалось несколько указов (от 2 до 6) [2, с. 4.]. Удельный вес законов составлял не многим более 0,25 % от общего числа нормативных правовых актов высших органов власти и управления СССР. Во многих сферах правового регулирования вообще не было ни законов, ни указов, они регулировались актами правительства и ведомственными нормативными правовыми актами, содержащими первичные нормы права.

Ежегодно на союзном уровне принималось от 400 до 600 нормативных правовых актов [3, с. 68]. По данным ВНИИСЗ в 1988 г. в СССР действовало свыше 30 тысяч общесоюзных нормативных правовых актов [4, с. 37]. Массив же республиканского законодательства составлял около 10 тысяч актов. Для сравнения: по состоянию на 1985 г. в стране действовало от 12 до 15 тысяч ведомственных нормативных правовых актов [5, с. 37], более точную цифру действовавших нормативных правовых актов назвать невозможно, так как в стране не существовало их общеобязательного учета [6, с. 124].

Проведенный мной анализ [7] показывает, что процент законов в общем объеме вновь принимавшихся актов составлял 1,46, актов Президиума Верховного Совета СССР – 8,3, актов Совета Министров СССР – 90,24. Но это общие цифры для всего массива законодательства. Что же касается процентного соотношения на уровне отдельных отраслей законодательства, то они существенно разнятся. Так, в сфере хозяйственного законодательства удельный вес законов не превышал никогда 1 %, а удельный вес актов Президиума Верховного Совета – 2 %, поскольку хозяйственные отношения были практически «вотчиной» правительственного и ведомственного нормотворчества. Иное процентное соотношение между видами актов наблюдалось в государственном праве, где уже в те времена проявилась тенденция ко все большему закреплению отношений в форме законов. Процент законов в системе законодательства об общественном и государственном строе составлял 24, почти ежегодно в этой области принималось по одному закону. За период с 1938 по 1976 г. на уровне Союза ССР было принято около 150 актов, содержащих государственно-правовые нормы, из них законов («чистых», без утвержденных законом указов) – 33 или 24 %; постановлений Верховного Совета и его палат – 7 или 5 %; нормативных указов Президиума Верховного Совета – 60 или 43 %; постановлений Президиума – 25, или 18 %; постановлений Совета Министров СССР – 15, или 10 %.

Полученные мною данные свидетельствуют о том, что в количественном отношении число издававшихся Советом Министров СССР нормативных правовых актов было значительно больше числа законов (в среднем в 62 раза), а также всех

законодательных актов (в среднем в 9,2 раза).

Иной, собственно говоря, картины количественного соотношения между видами актов, иных количественных параметров закона в существовавшей системе источников права бывшего Союза ССР и не могло быть, потому что она являлась лишь проекцией действовавшей структуры органов власти и управления, при которой Верховный Совет СССР и его Президиум были по существу лишь внешней декорацией реального механизма осуществления власти в стране. Фактическая власть принадлежала высшим эшелонам Коммунистической партии, а Совет Министров СССР был рабочим инструментом, который осуществлял нормативное оформление проводимой политики и издавал основную массу нормативных правовых актов [8].

Активность Совета Министров в сфере правотворчества и соответственно этому рост удельного веса его нормативных правовых актов объясняется, кроме всего прочего, еще и тем, что высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти фактически монопольно регулировал всю сферу хозяйственных отношений, которые всегда отличаются исключительной степенью подвижности и постоянно требуют изменений в нормативно-правовом регулировании.

Издаваемые Верховным Советом законы и указы Президиума Верховного Совета, внешне как будто венчавшие всю пирамиду нормативных правовых актов в стране, в тех условиях не могли регулировать общественные отношения во всей полноте и конкретно. Содержание издаваемых ими актов характеризовалось большой степенью абстрактности, в них было много норм большой степени общности, конкретное же регулирование общественных отношений осуществлялось актами правительства, министерств, государственных комитетов и ведомств. Наличие большого числа норм обобщенного характера в законах и указах (хотя указы и отличались все же более конкретным содержанием) требовало с неизбежностью их конкретизации в актах нижестоящего уровня.

В сложившейся тогда практике правотворчества сформировалась одна из тенденций правового регулирования общественных отношений: обобщение правовых предписаний неизбежно требовало их последующей конкретизации. Если в актах высшей правовой силы увеличивалось число норм обобщенного характера, то это неизбежно должно было сопровождаться ростом числа подзаконных актов. Указанная тенденция была присуща не только советской правовой системе, но и развитию законодательства тех государств, которые сформировали свои правовые системы, скопировав их с советской правовой системы.

Конечно, полученные выше количественные характеристики закона и иных видов нормативных правовых актов могли меняться как в сторону повышения удельного веса законов, так и в обратном направлении, но вряд ли в тех условиях можно было ожидать резкого изменения в полученных данных в пользу закона. Такое изменение было возможно лишь в определенных весьма незначительных пределах, поскольку факторы, лежавшие в основе полученного соотношения, носили не сиюминутный, а долговременный характер.

Ситуация с количественными параметрами закона заметным образом изменилась после того, как в ходе реформирования политической и правовой систем существенным образом была изменена структура высших органов власти и управления [9]. Создание постоянно действовавшего высшего органа законодательной власти – Верховного Совета, а затем и разделение законодательной и исполнительной власти, учреждение поста Президента, возглавлявшего всю ветвь исполнительной власти, привели к существенным изменениям в законотворческом процессе, в количестве издаваемых органами нормативных правовых актов. Так, за два года работы (с 3.06.89 г. по 3.06.91 г.) Верховный

Совет и Съезд народных депутатов СССР приняли 113 важнейших для страны законов. С момента учреждения в марте 1990 г. поста Президента по 3 июня 1991 г. было издано 62 нормативных правовых указа Президента. Число нормативных правовых актов, издаваемых Правительством (вначале Советом Министров, а затем Кабинетом Министров) несколько сократилось по сравнению с предыдущими годами, но составляло в среднем не менее 250-300 актов в год.

Анализ показывает, что удельный вес законов в общем объеме вновь принимаемых актов в новых условиях заметно вырос. Он составил 15,5%. Удельный вес актов Президента составил 10,8 %, а актов Правительства – 73,6 %. Число законов было в среднем в 1,4 раза больше числа актов Президента. В то же время взятые вместе акты исполнительной власти (акты Президента плюс акты Правительства) почти в шесть раз превышали число законов.

Рост удельного веса законов в общей массе законодательства одновременно сопровождался увеличением числа и роли законов в тех отраслях законодательства, где традиционно ощущался их недостаток или даже полное отсутствие. Так, если в сфере хозяйственного законодательства удельный вес законов был минимальным, то среди вновь принятых нормативных правовых актов в новых условиях удельный вес законов, регулирующих хозяйственные отношения, вырос до 11,3 %. Число же законов в области государственного права, хотя и было традиционно высоким, возросло еще больше. Если ранее удельный вес их был равен 24 %, то теперь он вырос до 87 %

В то же время, как это вытекает из полученных данных, даже превращение Верховного Совета в постоянно действующий орган законодательной власти не привело к устранению из сферы нормотворчества исполнительной власти. Число нормативных правовых актов, издаваемых этой ветвью власти, оставалось весьма значительным в общем объеме нормативных правовых актов.

К большому сожалению, рост числа законов в общей массе нормативных правовых актов не привел к укреплению его верховенства. Более того, авторитет права вообще и законов в частности значительно упал. Конечно, падение авторитета закона произошло отнюдь не потому, что значительно увеличилось их число. Здесь не просматривается какой-либо прямой зависимости. Но такая ситуация с верховенством закона наводит на мысль о том, что только количественные перемены в положении закона среди иных источников права не могут сыграть определяющей, ведущей роли в повышении его верховенства

Оценивая в целом роль количественных параметров в повышении верховенства закона, следует учитывать и опыт законотворчества в тех странах, где сложились стабильные, устоявшиеся правовые системы, давно утвердилась практика разделения правотворческих полномочий между законодательной и исполнительной властями. Практика законотворчества в таких государствах, как США, Англия, Франция, ФРГ, однозначно свидетельствует о том, что исполнительная власть там играет очень важную роль в создании общеобязательных правил поведения.

Во всех этих государствах число законов, принятых по правительственным проектам, значительно превышает объем законодательства по инициативе парламентов [10, с. 13]. Широко распространена практика делегированного законодательства, а также правительственного нормотворчества на основе конституционных полномочий правительства, исполнительной власти в целом, а нередко и при отсутствии таких полномочий [11, с. 112]. Причем число принятых правительствами правовых норм существенно превышает количество законов [12, с. 306].

С формально-юридической точки зрения акты парламента в Великобритании имеют высшую юридическую силу и непререкаемый авторитет. Однако в количественном

отношении (удельный вес в законодательном массиве) пальма первенства в правовой системе страны принадлежит прецедентному праву. Закон же (статут), как свидетельствуют исследования, играет в английском праве второстепенную роль, ограничиваясь лишь внесением корректив или дополнений в прецедентное право [13, с. 112].

Начиная с 1958 г. законотворческий процесс во Франции характеризуется тем, что число законопроектов, исходящих от правительства, непрерывно возрастает по сравнению с числом законодательных предложений, инициатором которых является парламент. В период между 1959 и 1965 гг. было принято 467 законов, инициатором которых выступало правительство, и лишь 48 законов, инициатором которых был парламент; соотношение в данном случае составляет почти 1:10 [14, с. 124]. Если учесть еще и то, что значительную часть нормативных правовых актов во Франции издают президент и правительство, то окажется, что удельный вес актов, издаваемых парламентом Франции, будет составлять не более 10 %.

Примерная картина с количественными параметрами закона сложилась и в Федеративной Республике Германии, хотя по форме правления она, безусловно, отличается от Франции. В ФРГ действовало свыше 1300 федеральных законов. Причем ежегодно издавалось в среднем около 130 федеральных законов, 20 законов земель, 480 федеральных указов, 400 указов земель [15, с. 246]. Пропорциональное соотношение между актами законодательной и исполнительной власти в ФРГ – 1:6. Оно безусловно, отличается от того положения дел, которое сложилось во Франции, но в принципиальном плане общая картина с численным соотношением актов законодательной и исполнительной власти во Франции, равно как и в ФРГ, складывается явно не в пользу законодательной власти.

Президенты США также широко применяют свое право издавать приказы, указы, директивы, инструкции и распоряжения, реорганизационные планы, которые нередко регулируют вопросы, входящие в компетенцию конгресса США, или даже конкурируют с законами по своей юридической силе [16, с. 88]. Причем наблюдается заметный рост числа таких актов [17, с. 18–19].

Количественное соотношение между законами и нормативными правовыми актами исполнительной власти в Республике Беларусь в принципе ничем не отличается от «среднеевропейского» уровня. Акты исполнительной власти в численном отношении преобладают над законами. Так, примерно за два года работы Верховный Совет Республики Беларусь принял 119 законов, т. е. в среднем 60 законов за год. В то же время Совет Министров принимал ежегодно не менее 200 нормативных правовых актов [18]. Таким образом, соотношение между законами и актами Совета Министров Республики Беларусь составляет примерно 1:3,5.

Как представляется, два важных обстоятельства, постоянно действующих фактора определяют сложившееся соотношение между видами нормативных правовых актов в пользу актов исполнительной власти, как в других государствах, так и в Республике Беларусь.

Во-первых, даже постоянно действующие органы законодательной власти не в состоянии принимать неограниченное число нормативных правовых актов. Это невозможно чисто физически. Так, постоянно действующий Верховный Совет бывшего СССР принимал в год в среднем не более 50 законов. Парламент ФРГ издает ежегодно не более 130 федеральных законов [19, с. 246], парламент Франции – 65–70 законов [20, с. 124], английский парламент принимает ежегодно не более 70–80 биллей [21, с. 37].

Во-вторых, для современных государств характерно значительное возрастание роли исполнительных органов власти, в частности, в решении социально-экономических и

политических проблем и, соответственно, возрастание объема правотворческой деятельности. Возрастание роли исполнительных органов власти и рост числа нормативных правовых актов – два тесно сопряженных процесса. Нельзя усиливать роль исполнительной власти, лишая ее правотворческих прерогатив. Такого попросту не может быть, ибо государство действует не иначе, как разговаривая на языке нормативной логики, т.е. нормативного правового акта.

Из сказанного о количественной стороне верховенства закона, которая характеризуется численным преобладанием актов исполнительной власти над законами, становится понятным, что основное направление повышения верховенства закона должно состоять в том, чтобы сделать законы на практике ведущей частью системы нормативных правовых актов, а еще шире – всех источников права, такой частью, которая бы выполняла роль управленческого центра. Ни в коем случае не следует допускать, чтобы данная роль перешла к нормативным правовым актам исполнительной власти. Можно было бы с этой целью в специальном законе «О нормативных правовых актах», который рано или поздно мы все же должны будем принять, четко и ясно закрепить перечень задач по управлению системой источников права. Это стало бы важной гарантией того, чтобы в условиях количественного преобладания актов исполнительной власти над законами не происходил подрыв верховенства закона.

-
1. Гончарук, С.И. Законы развития и функционирования общества / С.И. Гончарук. – М., 1977.
 2. Тихомиров, Ю.А. Закон в социалистическом правовом государстве / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1980. – № 10.
 3. Лазарев, Л.В. Конституционная реформа: Первый этап / Л.В. Лазарев, А.Я. Слива. – М., 1989.
 4. Лазарев, Б.М. Что такое правовое государство? / Б.М. Лазарев – М., 1990.
 5. Советское государство и право. – 1987. – №3.
 6. Лукьянова, Е.А. Источники советского государственного права в период между двумя конституциями (1936-1977 гг.) / Е.А. Лукьянова // Советское государство и право. – 1990. – № 2.
 7. Данные для анализа взяты мной из Ведомостей съезда народных депутатов и Верховного Совета ССР.
 8. Сильченко, Н.В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона / Н.В. Сильченко // Советское государство и право. – 1988. – № 2.
 9. Как подписывать договор – Известия. – 1991. – 4 июня.
 10. Урьяс, Ю.П. Традиции и современность в буржуазной теории государства (на материалах ФРГ) / Ю.П. Урьяс // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовая идеология. М., 1990.
 11. Марченко, М.Н. Правовые средства осуществления власти в современном капиталистическом государстве / М.Н. Марченко // Советское государство и право. – 1990. – № 6.
 12. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид. – М., – 1967.
 13. Марченко, М.Н. Указ.соч.
 14. Демишель, А. Институты и власть во Франции / А. Демишель, Ф. Демишель, М. Пикемаль. – М., 1977.
 15. Кленнер, Г. От права природы к природе права / Г. Кленнер. – М., 1988.
 16. Барнашов, А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / А.М. Барнашов. – Томск, 1988.

17. Лазарев, Б.М. Указ.соч.
18. Народная газета. – 1992. – 9 сак.
19. Кленнер, Г. Указ.соч.
20. Демишель, А., Демишель Ф., Пикемаль М. Указ.соч.
21. Богдановская, И.Ю. Закон в английском праве / И.Ю. Богдановская. – М., 1987.