

На правах рукописи

**ВОРОБЬЕВА Светлана Анатольевна**

**КАЧЕСТВО ЗАКОНА И ЕГО РОЛЬ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
(теоретико-правовой аспект)**

**Специальность:** 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Челябинск - 2014**

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права частного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омская юридическая академия».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент **Анохин Юрий Васильевич**

**Официальные  
оппоненты:**

**Рудковский Виктор Анатольевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права и государства Волгоградского государственного университета

**Григорьев Александр Сергеевич**, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права и международного права Института государства и права Тюменского государственного университета

**Ведущая организация:** Федеральное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний»

Защита состоится «27» декабря 2014 г. в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.298.12 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (НИУ) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д. и на сайте <http://susu.ac.ru/dissertation>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 201\_\_ г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Русман Галина Сергеевна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертации** обусловлена приоритетом прав и свобод человека и гражданина как в жизни российского государства и общества в целом, так и в юридической науке в частности. Закрепление в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека в качестве непосредственно действующих элементов правовой системы стало не только вехой в развитии отечественного законодательства, знаменующей смену господствующей идеологии, но и своеобразной нормативной предпосылкой для замещения доминирующих правовых ценностей и приоритетов в правосознании. Акцентируя внимание на важности этой проблемы, председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин отмечает, что, гарантируя широкий круг международно признанных прав и свобод человека, Конституция РФ призвана обеспечить правовые предпосылки развития основанного на господстве права конституционного строя в России<sup>1</sup>. В современном мире нет, с одной стороны, более значимой, а с другой – болезненно реализуемой на практике идеи, чем качество закона, обеспечивающего реализацию прав человека.

Необходимость создания качественных законов и иных нормативных актов, направленных на обеспечение прав и свобод личности, требует глубокого и беспристрастного осмысления многих существующих проблем в правотворчестве, включая юридическую технику, в правоприменительной практике и контрольно-надзорной деятельности. При этом на сегодняшний день нерешенным остается вопрос о потенциальной возможности законодателя влиять на эффективное претворение нормативных правовых актов в жизнь.

При рассмотрении проблемы, связанной с качеством закона, не следует противопоставлять права человека и позитивное право. Как справедливо от-

---

<sup>1</sup> См.: Зорькин В.Д. Российская Конституция в действии: Предисловие // Конституция Российской Федерации: постатейный науч.-практ. Комментарий / под общ. ред. А.Т. Гаврилова. М., 2003. С. 3.

мечает С.А. Александрова, «необходимо рассматривать их в диалектическом единстве, как части единого целого»<sup>2</sup>.

Особую значимость тема исследования приобретает в контексте обновления отечественного законодательства. Обобщение опыта нормативного регулирования прав и свобод человека, выработка научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию механизма их обеспечения имеют не только важное теоретическое, но и практическое значение, являются условием возрастания роли и Конституции, и конституционной доктрины в защите прав и свобод личности.

Доподлинно известно, что многие формально действующие законы, по сути, не способны оказать воздействие на какие-либо общественные отношения по причине объективной невозможности их исполнения. Связано это в первую очередь с тем, что законодатель не учитывает всей совокупности факторов, воздействующих на правоприменительную деятельность органов государственной власти (так как они занимают особое место в механизме государства в связи с многосторонностью направлений деятельности) по обеспечению прав человека, тем самым характеризуя качество закона. Обращение к анализу указанных факторов позволяет выявить фактически недействующие нормативные правовые акты, тем самым способствует повышению качества реально действующих законов, направленных на обеспечение прав человека.

Права человека за последнее время стали одним из динамично развивающихся разделов как национального, так и международного права, трансформировавшись из относительно маргинального явления в наиболее важную часть всего механизма правового регулирования.

Механизм обеспечения прав и свобод человека в современных условиях представляет собой сложный правовой комплекс, включающий в себя как внутригосударственные, так и международные контрольно-надзорные сред-

---

<sup>2</sup> См.: Александрова С.А. Правопонимание и права человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 3.

ства. Имеются в виду, с одной стороны, нормативные акты и ориентированные на их исполнение органы государства, а с другой – международные договоры и создаваемые на их основе органы, призванные обеспечить реализацию принятых и признанных норм.

В научной и учебной литературе можно встретить различные взгляды на проблему обеспечения качества закона по защите прав человека. Вместе с тем юридической доктриной и практикой не выработано единого концептуального подхода к решению данной проблемы.

Актуальность темы исследования обусловлена также неизбежными процессами интернационализации прав человека. Они выступают специфической проблемой глобального масштаба и призваны своеобразно отражать все многообразие происходящих процессов, с учетом их своеобразной духовной политико-правовой и моральной основы. Права человека выступают нравственным и юридическим ориентиром для отраслевого национального законодательства и конституционного права в целом. Вот почему теоретико-правовое изучение основных проблем влияния качества закона на обеспечение прав человека приобретает повышенную актуальность.

Важность и сложность разрабатываемой проблемы означает, что ее изучение может быть осуществлено только в русле монографического исследования. Объективная необходимость такого исследования продиктована непосредственными потребностями общества в реальном осуществлении провозглашённых в Конституции РФ и международных правовых актах прав человека, совершенствовании правозащитного законодательства, а также международного и внутригосударственного механизмов обеспечения прав и свобод личности, повышении правозащитной культуры общества и человека.

Дальнейшая разработка теоретико-правовой концепции качества закона и обеспечения прав человека как в теоретическом, так и в практическом направлениях отвечает потребностям развития и укрепления России, конституционного правопорядка и законности в обществе.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблема качества закона и обеспечения прав и свобод человека постоянно находится в центре внимания правовой науки. Многогранность данной темы очевидна. Различные ее аспекты изучались и нашли отражение в научных изысканиях многих ученых.

Основы современной концепции прав человека были заложены в трудах выдающихся мыслителей прошлого: Аристотеля, Платона, И. Канта, Н.А. Бердяева, Г. Гроция, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Фурье, Ф.М. Достоевского, С.Н. Булгакова, А.И. Герцена, Л.Н. Толстого, И.А. Ильина, И.А. Покровского, Б.А. Кистяковского, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, В.И. Вернадского, А.Д. Сахарова и др.

Вопросам качества закона и обеспечения прав и свобод личности уделяли внимание такие ученые, как Е.В. Аграновский, С.С. Алексеев, В.С. Афанасьев, В.К. Бабаев, М.В. Баглай, В.М. Баранов, П.П. Баранов, В.В. Бойцова, М.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Н.А. Власенко, В.В. Глазырин, В.И. Гойман, А.С. Григорьев, Г.М. Даниленко, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, В.О. Лучин, Е.А. Лукашева, И.И. Лукашук, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, А.В. Малько, А.С. Мордовец, Л.А. Морозова, Б.Л. Назаров, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.А. Рудковский, В.А. Рыбакова, В.П. Сальников, В.Н. Синюков, В.В. Сорокина, Ю.А. Тихомиров, В.А. Толстик, А.А. Ушаков, И.Е. Фарбер, В.А. Четвернин, Б.С. Эбзеев и др. Однако формирование общеправовой теории прав человека, отражающей новую политико-правовую ситуацию в мире и России, в частности, началось в конце 90-х гг. XX в. К монографическим работам отечественных авторов последнего времени, рассматривающих некоторые аспекты обозначенной проблемы, необходимо отнести исследования Ю.В. Анохина, В.Н. Бутылина, И.В. Гончарова, К.К. Гасанова, М.И. Байтина, Л.И. Глухаревой, Е.А. Порошина, Т.К. Примак, А.С. Прудникова, В.М. Шафирова, О.И. Цыбулевской, Р.Б. Головкина, В.А. Терехина, П.А. Лаптева, В.В. Чепурина, А.А. Юнусова и др.

Таким образом, следует отметить, что до настоящего времени окончательно не решена проблема влияния качества закона на обеспечение прав человека, согласно современному правопониманию, с учетом влияния норм международного права и правовых прецедентов Европейского Суда по правам человека на национальную правовую систему и отечественную правоприменительную практику в общей теории права.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, составляющие содержание и свойства качества закона, связанные с обеспечением прав человека в России, имеющие принципиально важное значение для прогрессивного существования и дальнейшего развития общества.

**Предметом исследования** выступает качество закона как общеправовой феномен, обладающий специфическими особенностями и функциональными возможностями для обеспечения прав человека в условиях современной юридической действительности.

**Цели и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования заключается в научном осмыслении и анализе сущности качества закона как целостного, многогранного явления правовой сферы, теоретико-правовой анализ многообразия форм его влияния на механизм обеспечения прав человека в правоприменительной деятельности.

Для достижения поставленных целей определены следующие **задачи**:

- проанализировать имеющийся по данной проблеме теоретический и эмпирический материал;
- установить соотношение понятий «право», «закон», «права человека», изучить возможности их использования в практической деятельности;
- провести анализ разрозненных в настоящее время эмпирических и научных знаний по вопросам качества закона и его влияния на обеспечение прав человека;
- установить основные критерии, определяющие оценку качества закона;

- проанализировать действующее отечественное законодательство в целях определения эффективности правотворческой деятельности как условия обеспечения качества закона по защите прав человека;

- выявить общие закономерности влияния качества закона на обеспечение прав человека в правоприменительной практике государственных органов;

- исследовать факторы, влияющие на определение качества закона в правоприменительной деятельности органов государственной власти по обеспечению прав человека;

- определить систему контрольно-надзорных органов и исследовать эффективность их деятельности по обеспечению качества закона для совершенствования их деятельности;

- разработать конкретные предложения по совершенствованию отечественного законодательства в сфере обеспечения прав человека.

**Методологическую основу исследования** составил диалектико-материалистический подход к познанию явлений государственно-правовой действительности в сочетании с различными видами анализа. Для выявления системных характеристик качества закона и обеспечения прав человека продуктивным стало применение системного подхода. Необходимость выявления юридических свойств качества закона и обеспечения прав человека предопределила применение нормативно-догматического метода. Были использованы также и другие специальные и частные методы: исторический, логико-юридический, функциональный, метод моделирования и другие.

**Теоретической основой диссертации** послужили труды отечественных ученых в области теории государства и права, истории государства и права, конституционного, уголовного, административного, гражданского, финансового и других отраслей права, а также философии, политологии, социологии и экономики.

**Нормативную базу исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, нормы международного права, федераль-



ные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в самой постановке проблемы, а также в том, что впервые осуществляется теоретико-правовой анализ обеспечения прав человека через призму качества закона, основанного на существующих подходах к правопониманию. Исследованы и обоснованы выводы о прикладном характере существующих в науке подходов к правопониманию для обеспечения качества закона, их ценности для правотворчества и правоприменения, формирования правосознания общества, укрепления правопорядка и законности, а также преодоления пробелов и коллизий в вопросах соблюдения и охраны основных прав человека и гражданина.

Научная новизна диссертационного исследования определяется также тем, что в нем впервые качество закона исследуется в единстве с вопросами обеспечения прав человека, в том числе в правотворческой деятельности, правоприменительной практике органов государственной власти, а также контрольно-надзорной деятельности уполномоченных на то субъектов.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Противопоставление концепции естественного права и нормативного правопонимания несет в себе опасные тенденции. Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Право вообще – это нормативно выраженная свобода. При этом совокупность прав человека, достигнутых в конкретной правовой культуре, составляет тот объем правовой свободы, который в этой культуре признается необходимым для каждого индивида. Право в этой связи должно характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с

помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Основополагающие права и свободы существуют не в силу закона, а в силу их взаимного признания внутри круга субъектов государственно-правового общения. В этом смысле фундаментальные права можно называть естественными, ибо они проявляются до и независимо от их официального признания. Они называются неотчуждаемыми, так как без них человек не может быть субъектом права и государства.

2. Закон будет правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека. Право, правовые законы – это законы, соответствующие правам человека.

Главным критерием демократичности законов служит полнота выражения воли народа, проявляющаяся в том числе посредством широкого участия населения (общественных организаций) в законотворчестве как на стадии подготовки законопроектов, так и при их обсуждении и принятии. Законы, которые принимаются без участия населения и вопреки воле народа, являются недемократичными. Среди недемократичных законов следует особо выделить так называемые «конъюнктурные» законы, принятые в конкретной общественно-политической обстановке в стране в интересах отдельных политических сил, финансово-промышленных групп и криминальных структур.

3. Качественным является тот закон, который реализуется, т.е. воплощается в правовом поведении граждан и правоприменительной деятельности должностных лиц. Если закон соответствует праву, но неэффективен, такой закон не может считаться качественным. Приоритетными свойствами, характеризующими качество закона, выступают воплощение в нем справедливости и иных правовых ценностей.

Критерием оценки ценности любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из

его членов, каждого гражданина. В соответствии с данными критериями следует выделять общественную, государственную, социальную, правовую (юридическую), теоретическую, практическую, статусную и процедурную (процессуальную) ценность, определяющую качество закона.

4. Под правами человека следует понимать обеспеченную государством совокупность нормативно закрепленных возможностей личности, способствующих ее полноправному развитию в обществе и определяющую характер взаимоотношений с государством и другими людьми.

Концепция прав и свобод человека представляет собой систему сложившихся в обществе отношений между государством и личностью, направленных на взаимовыгодное сотрудничество в целях развития государственных устоев, основанных на демократических принципах, и обеспечения благоденствия человека для развития его творческого и профессионального потенциала.

5. Эффективность правотворчества определяется на двух уровнях. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в выработанной законодателем норме. Второй определяет социальную эффективность, которая предполагает выбор оптимальных средств, дополнительных критериев самой юридической специфики правового регулирования. Если благодаря действиям правовых предписаний социальная цель достигается, их следует считать эффективными.

Условно можно выделить несколько блоков причин неэффективности правотворчества. Первый сводится к проблеме законодательной политики. Второй порожден организацией законодательного процесса. Третий определяется проблемами организационного свойства. Четвертый связан непосредственно с недостатками юридической техники.

6. Качество закона оказывает первостепенное влияние на обеспечение прав человека в правоприменительной деятельности органов государственной власти. Хотя при этом должны учитываться в едином комплексе как эко-

номические, социально-политические, правовые, так и организационные факторы.

7. Определяя систему контрольно-надзорных органов в более крупном масштабе, следует исходить из направленности контроля. В соответствии с данным критерием следует выделить внешний, т.е. международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, и внутренний – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Международный контроль представляет собой систему контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, закрепленных в национальном законодательстве, взятых на себя государствами в области обеспечения прав человека.

Выступая в качестве средства обеспечения исполнения международных норм, контроль заключается в действии субъектов международного права по установлению фактического положения и его оценке с точки зрения соответствия нормативным предписаниям, разрабатываемым на международном уровне.

Государственный контроль за обеспечением качества закона представляет собой систему органов, организаций, общественных объединений и должностных лиц, деятельность которых основана и регламентирована Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами в целях создания условий по реализации человеком своих прав, свобод и законных интересов.

**Теоретическая значимость** работы определяется тем, что разрешения проблем обеспечения прав человека при реализации нормативных правовых актов нельзя добиться без учета такой характеристики, как качество закона. Достижение именно качества закона должно быть первостепенной задачей в построении реально действующей системы законодательства. При оценке состояния современного отечественного законодательства не учитывается то обстоятельство, что в доктрине не сложилось единого концептуального под-

хода к разрешению проблем неэффективного или малоэффективного, более того, бездействующего законодательства. Сформулированные в диссертации теоретические положения и выводы призваны развивать и дополнять отдельные разделы теории государства и права и отраслевых юридических наук.

**Практическая значимость результатов исследования** состоит в возможности их использования:

а) в научно-исследовательской работе по изучению актуальных проблем прав человека, в теоретическом обосновании выводов, относящихся к построению основ правового государства и гражданского общества в России;

б) в преподавании теории государства и права, прав человека и отраслевых юридических дисциплин;

в) в практической деятельности представительных органов государственной власти по совершенствованию правозащитного законодательства и органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по организации его эффективного применения.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации нашли отражение в девяти научных публикациях автора, а также в докладах на научно-практических конференциях: IV международной научно-практической конференции «Культура, наука, образование и бизнес XXI века: проблемы и перспективы развития в странах АТР» (г. Южно-Сахалинск); II международной научно-практической конференции «Формирование правовой, межэтнической, религиозной и профессиональной культуры современного специалиста» (г. Рязань); Всероссийской научно-практической конференции «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (г. Томск); международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями» (г. Барнаул).

Материалы диссертационного исследования обсуждались и были одобрены на заседании кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии (г. Омск). Предлагаемые в рамках данной работы ме-

тодологические разработки прошли апробацию и используются в работе правового комитета администрации г. Барнаула.

Положения и выводы диссертации используются в преподавании теории государства и права, других отраслевых дисциплин в Омской юридической академии, Омской академии МВД России, Барнаульском юридическом институте МВД России, Алтайской академии экономики и права, Алтайском институте труда и права (филиал) Академии труда и социальных отношений, в процессе изучения тем «Правотворчество», «Норма права» и «Личность, право, государство», а также в рамках специального курса «Обеспечение прав человека», что подтверждается актами внедрения.

**Структура и объем диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка используемой литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, анализируется степень ее разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая основа и источниковедческая база, раскрывается его научная новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту, отражается теоретическая и практическая значимость исследования, излагается его апробация и структура.

В первой главе **«Теоретико-правовая характеристика категории "качество закона"»** исследуются проблемы соотношения права, закона и прав человека (параграф 1.1), качество закона, дано его понятие и рассматриваются характерные свойства (параграф 1.2), а также место прав человека в системе правовых ценностей (параграф 1.3).

Автор отмечает, что в настоящее время отсутствует единое мнение относительно определения понятия права, его признаков, функций и сущности, его сочетания с такими ключевыми категориями, как права человека и правовой закон. В качестве критерия классических типов правопонимания представляется наиболее важным источник правообразования. В зависимости от

источника правообразования (природа человека или государство) различают естественно-правовую и позитивистскую теории права.

Говорить о понимании права вообще, не обращаясь к правам человека, невозможно. Право и права человека – это не различные феномены, ведущие независимую друг от друга жизнь, а явления принципиально одного порядка и одного типа. Права человека – это необходимый, неотъемлемый и неизбежный компонент всякого права, определенный аспект выражения сущности права. Право без прав человека также невозможно, как и права человека вне права. Таким образом, права человека соотносятся с правом как часть и целое. Что есть право и что есть права человека, а также как их соотношение влияет на качество закона? Ответ на этот вопрос раскрывается в различных концепциях правопонимания.

Право в понимании позитивистов – законы, судебные решения, акты государственной власти независимо от содержания. Позитивисты отождествляют право и закон. Сторонники позитивизма дают формальные определения права, т.е. сущность явления раскрывается через признаки формы, а содержание формы не имеет значения для понятия права. Отрицая естественные и неотчуждаемые права человека (права человека по отношению к государству), легисты признают главные права и свободы людей, установленные государством.

С позиции сторонников этатистского правопонимания, право есть не что иное, как неуклонное соблюдение всех действующих законов.

Согласно либертарно-юридической теории права В.С. Нерсисянца, в качестве исходного правового начала выступает принцип формального равенства. Он трактуется как единство трех основных компонентов правовой формы: 1) абстрактно-формальной всеобщности нормы и меры равенства; 2) свободы и 3) справедливости.

С позиций социологического подхода право формируется как через государство и создаваемые им законы, так и через складывающиеся отношения людей на практике. Но это их качество может быть только в силу того, что

сами эти дела имеют правовое значение, выступают как право. Они содержат своего рода эталон, вариант поведения каждого из собственных участников, то есть сами имеют нормативный характер.

С точки зрения приверженцев социологического правопонимания, законы – только «книжное право», далекое от реалий жизни, способное лишь предсказывать деятельность судов. Право – творчество судебной сферы. Социологическое правопонимание допускает права человека, не вытекающие из закона, но защищаемые трибуналом.

Естественное право уже по своей природе понимается как нравственное (религиозное, моральное и т.д.) явление и изначально наделяется соответствующей абсолютной ценностью. Естественные, прирожденные права человека получили конституционное закрепление в современных правовых государствах. Естественнo-правовая теория фиксирует ценность самого процесса поиска критериев подлинности, справедливости. Их отсутствие есть лишь путь к оправданию политического произвола.

Согласно философскому подходу, право представляет систему естественных, неотъемлемых прав, существующих независимо от воли государства. В рамках данного направления (широкого подхода к правопониманию) в понятие права, наряду с нормативным компонентом, включают такие составные части, как культура, правосознание и т.д.

Большого внимания заслуживает проблема справедливости и несправедливости законов. Воплощение справедливости в законодательных актах возможно только в том случае, если вся правовая система государства основана на морально-нравственных принципах и служит интересам народа.

С точки зрения диссертанта, морально-нравственное правопонимание основано на симбиозе естественного и положительного права, т.е. воплощении справедливости в законе.

Марксизм-ленинизм описывает свое понимание права через понятие «государство». При этом государство понимается как политическая органи-



зация господствующего в обществе класса. Право – это воля господствующего класса, выраженная через государство.

Марксизм оказал и оказывает существенное влияние на развитие теории прав человека. Марксизм является достойным оппонентом и состоятельным критиком либеральной теории естественных прав человека, высвечивая наиболее уязвимые и слабые ее места, тем самым подталкивая к дальнейшему развитию.

В реальной жизни сущность права имеет двойственный характер: с одной стороны, право выражает волю того класса (или слоев, групп), который находится у власти, с другой стороны, право как социальный регулятор обеспечивает порядок в общественных отношениях, контролирует действия людей и их общностей, выражает идеи справедливости, свободы, равенства людей, служит благу общества.

Следует отметить, что по-прежнему существующее в теории права противопоставление концепции естественного права и нормативного типа правопонимания несет в себе опасные тенденции.

Из анализа сложившихся подходов к правопониманию явно следует проблема соотношения таких явлений, как право и закон.

Возможность создания хороших правовых законов, их соблюдение, исполнение участниками общественных отношений предполагают выражение в законодательстве интересов, потребностей если не всех, то, по крайней мере, большинства членов общества.

Если государство связано правом, то издаваемые им законы не должны противоречить праву и, в частности, тем правам человека, которые в теории называют естественными и неотъемлемыми.

Право в этой связи может характеризоваться как посредник между государством и гражданским обществом, с помощью которого не только государство управляет обществом, но и общество – государством.

Однако на право и закон не следует возлагать несбыточные надежды. Закон – это всего лишь официальное признание факта и не более того. Он только оформляет, протоколирует реально сложившиеся отношения.

С точки зрения соискателя, любые рассуждения, связанные с противопоставлением закона («писаного права») естественному праву, свободе, справедливости, ведут лишь к дестабилизации обстановки. Нельзя устанавливать традицию двойного стандарта на уровне реализации юридических предписаний – права и закона, поскольку и в понятие естественного права, свободы и справедливости можно вкладывать различный смысл, исходя из своих интересов, уровня культуры, правового сознания.

Автор полагает, что закон будет правовым только в том случае, если в его основу будет заложена мораль и ориентиром регулирования будут выступать права человека и благо человека. Право, правовые законы – это законы, соответствующие правам человека.

По мнению диссертанта, необходимость проведения специального исследования по проблематике качества закона на данном этапе обусловлена прежде всего тем, что все чаще объективно невозможным становится реализация того или иного нормативного правового акта.

На практике качественным считают тот закон, который применяется. Действительно, если закон принят, то он должен «работать», воплощаться в правовом поведении граждан и правоприменительной деятельности должностных лиц. Если же закон соответствует праву, но непригоден для реализации, вряд ли такой закон можно назвать качественным.

В настоящее время в законодательных актах различных органов государственной власти закреплены положения, предписывающие проведение правовой экспертизы законопроектов. Так, например, Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта, Счетная палата Российской Федерации призвана проводить финансовую экспертизу различного статуса законопроектов. Правовая экспертиза законопроектов осуществляется Министерством юстиции

Российской Федерации. Кроме того, в настоящее время важной составной частью обеспечения качества закона выступает проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

В части обеспечения качества закона, касающегося соответствия его содержательному критерию права, в последнее время был сделан очень важный шаг. В частности, Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>3</sup> закрепил в качестве одной из задач данного органа проведение общественной экспертизы проектов законов. К сожалению, в законе не закреплены критерии оценки законопроектов при проведении общественной экспертизы. Однако концептуальная идея создания данного общественного органа, отражает общий смысл подобной экспертизы – соответствие нормативных правовых актов интересам всего общества.

По мнению соискателя, недостатком рассматриваемого нормативного правового акта является рекомендательный характер заключений по результатам общественной экспертизы проектов законов. Поскольку данный орган представляет интересы общества, проведение им подобной общественной экспертизы нацелено, пожалуй, на самый объективный характер.

Констатируя разрозненность проводимых экспертиз нормативных правовых актов в отсутствие единой системы комплексной экспертизы, полагаем, что в такой ситуации невозможно принятие качественных, исполнимых нормативных правовых актов. Кроме того, не находит своего разрешения главный вопрос – является ли законопроект качественным.

В соответствии с этим можно сделать вывод об отсутствии в системе органов государственной власти Российской Федерации, прежде всего в Федеральном Собрании РФ, структуры, способной комплексно оценить законопроект.

По мнению диссертанта, приоритетными свойствами, характеризующими качество закона, выступают его справедливость и ценность.

---

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Справедливость законов проявляется в том, что они позволяют учитывать интересы большинства членов данного общества, осуществлять сбалансированное распределение благ между различными социальными группами, устанавливают формальное равенство субъектов права. Справедливым может быть только демократичный закон.

В качестве высшей ценности закона выступает равенство прав и свобод человека и гражданина. Критерием оценки правовой значимости любого закона как управленческого акта является то, насколько он, отражая реальные общественные потребности, социально благостен для общества в целом и, следовательно, для каждого из его членов, каждого гражданина. С позиции автора, необходимо различать общественную, государственную, социальную, правовую (юридическую), теоретическую, практическую, процедурную (процессуальную) и материальную (с точки зрения закрепления в действующем законодательстве прав и свобод граждан) значимость.

Следует помнить, что закон – это не просто текст определенного нормативного содержания, а правовое предписание, которое должно быть благом для человека, обеспечивать, с одной стороны, его права, свободы, законные интересы, с другой – налагать обязанности в целях достижения гармонии отношений в обществе. Именно этим сочетанием определяется его качество.

По мнению диссертанта, вопрос о том, что заложено в основу прав человека, никогда не решался однозначно. Права человека – сложное многомерное явление, их становление связано с генезисом правовых норм, в которых сформулированы права человека. Благодаря именно правам человек, с одной стороны, способен удовлетворить свои разнообразные запросы, а с другой – оградить себя от воздействия разного рода насилия и принуждения.

Как явление общественное, права человека показывают степень развития общества, которое всегда пытается совместить свободу и уважение отдельной личности с общим благом. Политическая суть прав человека – это способность противостоять произволу политической власти и способности граждан принимать участие в формировании и деятельности институтов го-

сударственной власти. С юридической точки зрения права человека представляют собой совокупность правовых норм, которые выражают способность личности приобретать определенные блага для удовлетворения тех или иных потребностей. Нравственная сторона прав человека выражается в побуждениях к добру и справедливости. Обеспечение прав человека предполагает их воплощение в правовом и культурном обществе, основанном на началах взаимопонимания, уважения и признания прав и интересов других людей.

Права человека стали результатом поэтапного развития личности. На каждом этапе общественным сознанием было достигнуто понимание важности каждого индивида для прогрессивного развития всего человечества. Кроме того, права человека стали результатом покорения обществом определенного социально-экономического барьера, позволившего обеспечить жизненно важные человеческие потребности.

С точки зрения автора, с учетом современных тенденций под правами человека следует понимать обеспеченную государством совокупность нормативно закрепленных возможностей личности, обеспечивающих ей полноценное развитие в обществе и определяющих характер взаимоотношений с государством и другими людьми.

Современная концепция прав человека является общепризнанной системой представлений и взглядов о месте и роли прав человека в обществе и государстве. Все это говорит о том, что важность и актуальность данной темы очевидны и не требуют доказательств, поскольку права человека выступают органическим компонентом демократизации общества и формирования творческой и инициативной личности.

По мнению соискателя, концепция прав и свобод личности представляет собой систему сложившихся в обществе отношений между государством и человеком, направленных на взаимовыгодное сотрудничество в целях развития государственных устоев, основанных на демократических принципах, и

обеспечения благоденствия человека для развития его творческого и профессионального потенциала.

В современном государстве особую роль приобретают юридическое выражение и обеспечение прав человека, которые должны получить значение особой, самостоятельной правовой реальности. С этим непосредственно связана их конкретизация в системе законодательства. Содержательный аспект конкретизации должен учитывать в человеке как субъекте права личностно-социальные свойства и закреплять их в правовых предписаниях. При ином подходе (что и было при командно-административной системе) пренебрежение свойствами человека при формулировании различных статусов личности приводило к существенным дефектам правового механизма. В результате вне сферы правового регулирования оставались многие социальные, биологические, физиологические свойства людей, с которыми должен считаться законодатель. Между тем, многие юридические институты базируются на этих свойствах и имеют особое значение для праворегулирующей деятельности. Именно человек как естественное и социальное существо должен стать предметом соответствующих рекомендаций для правотворческого процесса.

Во второй главе **«Совершенствование правового регулирования как средство обеспечения прав человека»** рассматриваются вопросы эффективности правотворческой деятельности как условия создания качественного закона в целях обеспечения прав человека (§ 2.1), роли качества закона в правоприменительной деятельности органов государственной власти по обеспечению прав человека (§ 2.2), а также деятельности контрольно-надзорных органов по обеспечению качества закона и прав человека (§ 2.3).

Диссертант акцентирует внимание на том, что многочисленные проблемы, возникшие в ходе правовой реформы в нашей стране, определили необходимость научной разработки эффективности правотворческой деятельности. Значение и результаты закона зависят не только от его содержания, но и от его формы, а также не только от того, что он предписывает, но и от того, как он это делает.

По мнению автора, исследуя данный вопрос, нельзя не обратить внимание на два уровня эффективности правотворчества. Первый включает юридическую эффективность, которая характеризуется соответствием поведения адресатов правовых норм с требуемым поведением, указанным в норме, выработанной законодателем. Второй определяет социальную эффективность. Её смысл состоит в том, что эталоном оценки права является не само правомерное поведение ее адресатов, а более отдаленная социальная цель, находящаяся вне непосредственной сферы правового регулирования.

В связи с тем, что социальная эффективность предполагает выбор оптимальных средств, необходим также поиск дополнительных критериев самой юридической специфики правового регулирования. Если благодаря действиям правовых предписаний социальная цель достигается, их следует считать эффективными. Не эффективны с социальной точки зрения те нормативные правовые акты, действия которых относительно заданной цели бесперспективны. Эти предписания, хотя и были включены в процесс регулирования отношений, т.е. работали, что говорит об их юридической эффективности, однако работали безрезультатно. В данном случае действие нормативных правовых актов носит отрицательную эффективность, т.е. правовые нормы неэффективны и реально отдаляют субъектов права от достижения поставленных целей.

Немаловажное значение при оценке эффективности правотворчества играет такое свойство, как рациональность, т.е. достижение наибольших результатов при наименьших затратах.

На протяжении последнего времени мы наблюдаем постепенное снижение качества российских законов. Соискатель предлагает условно выделить несколько блоков причин неэффективности правотворчества. Первый блок причин, влияющих на качество закона, сводится к проблеме законодательной политики. Существенную пользу в решении данной проблемы, с позиции диссертанта, призван оказать социально-правовой эксперимент, т.е. апробирование в масштабах определенного пространства эффективности

разработки новой программы в сфере социального, экономического, политического и иного развития общества, призванное изменить устоявшееся положение и при этом избежать негативных последствий, способных привести к значительному ухудшению прав и свобод личности при широком внедрении нововведения. Именно в рамках социально-правового эксперимента есть возможность корректировать ход подготавливаемого предписания, своевременно вносить изменения, тем самым решать вопрос о целесообразности применения тех или иных мер по реформированию определенной сферы общественных отношений.

Второй блок причин подготовки и принятия некачественных законов связан с организацией законодательного процесса. Причинами отсутствия положительного результата законодательного процесса – принятия качественных законов – могут быть технический брак в работе комитетов и комиссий парламента, отсутствие сотрудничества правовых управлений либо политический брак, когда не достигнуто согласие между ведущими политическими силами.

Одним из основополагающих методов, способствующих осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение качества законов и прав человека, является мониторинг законодательства. При этом исследователь получает комплексную и надлежащим образом научно обработанную информацию о действии нормативных правовых актов, количестве допущенных нарушений прав и свобод личности, причинах этих нарушений.

Повышению качества подготавливаемых законов способствует научная экспертиза законопроектов.

Третий блок причин, воздействующих на качество закона, связан с весьма серьезными проблемами организационного свойства. Речь идет о разном уровне в законопроектной деятельности. Законопроекты готовит большое количество ведомств, далеко не всегда в полной мере подготовленных к этой деятельности.



Четвертый блок проблем качества закона связан непосредственно с недостатками юридической техники.

По мнению соискателя, политическая реформа, процессы демократизации общества и формирования правового государства выдвинули на передний план проблему не просто исполнения законов, а прежде всего значения качества законов для правоприменительной практики.

Принятие правовых норм, формирование в законах правовых предписаний – самое трудное и самое благородное дело законодателей. Однако принятая в процессе правотворчества правовая норма сама по себе – только определенный текст с юридическим содержанием. Главное назначение нормы права – получить воплощение в общественную практику.

Ведь даже самый качественный закон окажется неэффективным, если практика применения его государственными органами не будет соответствовать потребностям общества и его граждан. Именно о воплощении права в объективном смысле и принято чаще всего говорить, хотя тем самым не исключается анализ реализации субъективных прав и юридических обязанностей участников конкретных правоотношений.

Есть немало случаев, когда соблюдение, использование и исполнение оказываются недостаточными для обеспечения полной реализации права и требуется вмешательство в этот процесс компетентных органов, наделенных государственно-властными полномочиями, т.е. возникает необходимость в применении права как особой формы его реализации.

В основу эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения прав и свобод личности, показывающей качество закона, заложен принцип разделения властей как один из основополагающих принципов организации государственной власти. В России данный принцип получил конституционное закрепление. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции «...единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Народ осуществляет свою

власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции).

В соответствии со ст. 10 Конституции «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ.

В работе автор акцентирует внимание на роли каждого из указанных органов государственной власти в решении вопросов воплощения правовых предписаний в реальную действительность, проблем, возникающих с применением действующего отечественного законодательства, направленного на обеспечение прав и свобод личности.

Важным условием эффективного функционирования государственного механизма является совершенствование взаимодействия органов государственной власти с иными институтами гражданского общества. Прежде всего, речь идет о взаимодействии государственной власти и органов местного самоуправления, а также различных общественных объединений, неправительственных организаций в правообеспечительном процессе.

В своей совокупности и при тесном взаимодействии они объединяют силы для выработки концептуальных решений в вопросах обеспечения прав человека, а также выражают интересы определенных сил, групп, действуют в защиту прав и свобод человека, тем самым реально показывая степень качества существующих нормативных правовых предписаний.

В своем исследовании диссертант отмечает, что в структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место, поскольку это их важнейшая конституционная обязанность. Решение данных вопросов не входит в круг основного содержания деятельности большинства органов, а подчинено выполнению конкретных задач, являясь одним из условий, способствующих нормальному

функционированию государственного органа и достижению поставленных целей.

Традиционно органы, образованные для защиты граждан от преступных посягательств, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, называют правоохранными. В механизме государства они, дополняя друг друга, образуют систему, выступающую ядром организационного обеспечения реализации личных конституционных прав и свобод.

Показателем качества закона в правоприменительной деятельности органов государственной власти выступает вся данная система в совокупности, а не отдельные ее части. Главная цель, главный показатель их эффективности – надежная защита и охрана прав человека. Степень обеспеченности прав человека в деятельности органов государственной власти выступает показателем качества закона, регулирующего как внутриведомственную организацию этих органов, так и в целом систему нормативного правового регулирования общественных отношений в государстве.

По мнению автора, обеспечение прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов государственной власти в большей части зависит от качества законов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность этих органов.

По мнению диссертанта, показателем качества закона в правоприменительной практике органов государственной власти по обеспечению прав человека выступает целая система факторов, включающая в себя экономическое развитие государства, его социально-политическую стабильность, организацию пропаганды идеологических ценностей, хорошо отлаженную систему правового обеспечения, а также условия организации служебно-оперативной деятельности структурных подразделений. Целесообразно в этой связи учитывать личностные качества и свойства каждого из участников правоприменительного процесса.

При определении роли качества закона в воздействии на правоприменительную деятельность органов государственной власти по обеспечению

прав человека должны учитываться в едином комплексе как экономические, социально-политические, правовые, так и организационные факторы.

Диссертант считает, что, определяя систему контрольно-надзорных органов в более крупном масштабе, следует исходить из направленности контроля. В соответствии с данным критерием следует выделить внешний и внутренний контроль.

С точки зрения соискателя, относительно системы контрольно-надзорных органов обеспечения качества закона и прав личности внешним следует считать международный контроль, осуществляемый в отношении организационно не подчиненных объектов, а внутренним – государственный контроль, осуществляемый в отношении органов одной системы.

Международный контроль представляет собой систему контроля за претворением в жизнь юридических обязательств, взятых на себя государствами в области обеспечения прав человека.

Международный контроль над качеством закона и обеспечением прав человека создан с целью гарантирования выполнения взятых на себя государствами обязательств в области защиты прав и свобод личности.

Таким образом, права и свободы личности, ставшие предметом международно-правового регулирования и вышедшие из состава исключительной компетенции государства, становятся под контроль международного сообщества. Все большее внимание в этой связи начинает уделяться механизму защиты прав человека.

Государственный контроль над качеством закона и обеспечением прав человека, по мнению автора, представляет собой систему органов, организаций, общественных объединений и должностных лиц, деятельность которых основана и регламентирована Основным законом государства и иными нормативными правовыми актами в целях создания условий по реализации определенных требований.

Автор полагает, что наряду с общей положительной оценкой системы государственного контроля ее иерархическое построение находится в зави-

симости от социальной и правовой значимости субъекта контроля. С этих позиций систему государственного контроля за обеспечением качества закона по защите прав и свобод личности можно представить следующим образом: конституционный контроль (Конституционный Суд); судебный контроль (органы судебной власти); прокурорский надзор (прокуратура); общественный контроль; ведомственный контроль.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, в концентрированном виде формируются основные теоретические положения и выводы. В значительной степени они тесно связаны с основными положениями, выносимыми на защиту, а также ориентируют на дальнейшее изучение данной проблемы.

## **Публикации автора по теме диссертации**

### ***Научные статьи, опубликованные согласно перечню периодических изданий, рекомендуемых ВАК Министерства образования и науки России:***

1. Воробьева, С. А. О праве, законе и правовом законе / С. А. Воробьева // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2013. – № 29 (2). – С. 92-97. – 0,4 п.л.

2. Воробьева, С. А., Анохин, Ю. В. О праве и правах человека в теории правопонимания / С. А. Воробьева, Ю. В. Анохин // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – С. 4-11. – 0,4 п.л.

3. Воробьева, С. А. О слагаемых концепции прав человека в России / С. А. Воробьева // Право и государство: теория и практика. – 2013. – № 10 (106). – 22-25. – 0,4 п.л.

### ***Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:***

4. Воробьева, С. А. О поэтапном развитии прав человека / С. А. Воробьева // Гражданское общество и правовое государство: материалы международной научно-практической конференции : в 2 т. ; т. 1 / под ред. Л.В. Тена, Т.Ф. Кряклиной. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2013. – С. 72-75. – 0,3 п.л.

5. Воробьева, С. А. О роли и значении качества закона в воздействии на правомерное поведение граждан / С. А. Воробьева // Формирование правовой, межэтнической, религиозной и профессиональной культуры современного специалиста: материалы II Международной научно-практической конференции, 5 ноября 2013 г. / отв. ред. Е.В. Прысь. – Рязань : Издательство «Концепция», 2013. – С. 63-68. – 0,16 п.л.

6. Воробьева, С. А. Отдельные аспекты теории правотворчества / С. А. Воробьева // Культура, наука, образование и бизнес XXI века: проблемы и перспективы развития в странах АТР: материалы IV Международной научно-практической конференции : ч. 1. – Южно-Сахалинск: ЮСИЭПИ, 2013. – С. 106-112. – 0,3 п.л.

7. Воробьева, С. А., Анохин, Ю. В. О совершенствовании качества закона в обеспечении прав и свобод личности / С. А. Воробьева, Ю. В. Анохин // Алтайский юридический вестник. – 2013. – № 4 (4). – С.25-31. – 0,3 п.л.

8. Воробьева, С. А. Влияние личностных качеств правоприменителя на оценку эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти / С. А. Воробьева // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2013. – № 1 (24). – С. 43-46. – 0,3 п.л.

9. Воробьева, С. А. Теоретико-правовые подходы к изучению критериев и свойств качества закона / С. А. Воробьева // Современные проблемы правопонимания и обеспечения прав человека : материалы научно-практической онлайн-конференции / под ред. Ю.В. Анохина. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2013. – С. 54-62. – 0,3 п.л.