



КОНСТИТУЦИЯ, ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

ПП № 2(71)-2019. с. 7—12

УДК 342.511

Лебедев В. А.

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Lebedev V. A.

TO THE QUESTION OF THE SYSTEM OF LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

В предлагаемой статье автором анализируются различные точки зрения на понятие «система», «законодательство», рассматриваются различные позиции ученых по исследуемой проблеме. В работе обосновывается, что легальное определение «законодательства» необходимо не только в отраслевых источниках права, но и в специальных актах, устанавливающих систему законодательства. В статье прослеживается мысль, что законодательство представляет не просто совокупность правовых актов, а их систему.

Ключевые слова: система, законодательство, Конституция, конституционное законодательство, закон, правовая система, законодательная система.

In the proposed article, the author analyzes various points of view on the concept of “system”, “legislation”, discusses the various positions of scientists on the problem under study. The paper substantiates that the legal definition of “legislation” is necessary not only in sectoral sources of law, but also in special acts establishing the system of legislation. The article traces the idea that legislation represents not just a set of legal acts, but their system.

Keywords: system, legislation, Constitution, constitutional legislation, law, legal system, legislative system.

Системный анализ применяется в различных областях знаний, однако это дело отнюдь не простое, несмотря на кажущуюся доступность и ясность абстрактных принципов, которыми следует при этом руководствоваться. В различных отраслях знаний понятие «система» включает в себе различную сущность (5). В философском смысле под системой понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство. Элементом системы может быть не любая часть исследуемого объекта, а лишь некоторый его существенный компонент, имеющий определенное назначение или выполняющий определенную функцию, такой, что при его исключении из состава объекта возникает качественно новый объект (4). Ко-

нечно, следует иметь в виду, что система это не просто механическое соединение каких-либо частей, а ее взаимосвязанные структурные элементы. Фиксирование только “множественности компонентов” еще не приближает нас к пониманию системы. Необходимо учитывать и принцип относительности систем, сущность которого состоит в том, что каждая система, с одной стороны, является частью (элементом) более обширной системы, а с другой – включает в себя подсистемы нисходящего порядка. Возникновение любого целого может иметь место лишь в том случае, если реально существуют части, совокупность которых способна создать некую целостную организацию (1).

В правовой науке понятие системы не выходит за рамки его философского содержания, однако имеет определенную

7

Конституция,
государство и общество



специфику. Как полагает К.С. Бельский, “под системой понимают определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве” (3).

Правовая система обладает рядом характеристик, отличающих ее от несистемных образований в правовой сфере и иных систем, - компонентностью, автономностью, целостностью, организованностью. Правовая система остается таковой даже в моменты некоторой дезорганизации, пока она способна преследовать свою цель и в ней сохраняются системообразующие факторы. Важным критерием наличности правовой системы выступает определенное качественное состояние общества, сложившееся под воздействием данной системы. В переходный период правовая система не теряет своей целостности и не прекращает своего функционирования. В широкой области изменений правовой действительности можно заметить постоянство основного компонентного состава правовой системы, которое представляет собой внутренне присущую правовому комплексу необходимость (8).

Система законодательства является составным элементом правовой системы, то есть, будучи сама системным объектом, входит в систему большего порядка. И в то же время понятия «система права» и «система законодательства» между собой различаются. «Система законодательства отражает систему права и строится на ее основе. В этом смысле система права, - справедливо отмечает В.Н. Синюков, - имеет первичный исходный характер, а система законодательства - производный. Система права служит объективной основой для системы законодательства права» (7).

Обращение к вопросам понятия системы законодательства требует, прежде всего, определения смысла, который вкладывается в термин “законодательство” (5). Несмотря на то, что термин “законодательство” часто используется в правотворческой деятельности и является предметом исследования специалистами различных отраслей права, тем не менее, четкого, однозначного теоретического определения он на сегодняшний день не имеет. Все это создает практические трудности в правотворчестве, правоприменении и процессе систематизации нормативных правовых актов. Анализ научной литературы дает основание вы-

делить два основных подхода к пониманию законодательства - в широком и узком смысле слова.

Законодательство в широком смысле - это система нормативных правовых актов. Широкое понимание законодательства объединяет в единое целое все законы и подзаконные акты, существующие в государстве. В узком смысле слова законодательство рассматривается как упорядоченную совокупность собственно законов.

Надо отметить, что и в современном понимании законодательства в узком смысле существуют различия: это либо отнесение к законодательству только законов (при этом под законом подразумеваются Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы), либо только нормативных актов высшего органа законодательной власти. Иногда термином “законодательство” обозначают законы и иные нормативные правовые акты законодательного органа. Например, такое понимание законодательства содержится в статье 3 Федерального закона “О товариществах собственников жилья” (18).

Однако в любом случае термин “законодательство”, даже при самой широкой его трактовке, нельзя отождествлять с понятием источники права. Законодательство - это самая важная часть, но лишь часть системы источников права.

Вряд ли следует включать в законодательство обычаи, деловые обыкновения; спорно также включение общепризнанных принципов и норм международного права. Здесь возникает вопрос: объективированы ли эти принципы и нормы в наших актах (источниках)? Если и признавать реальность названных принципов и норм, то их следует включать не в число источников права, а в само право, понимаемое как система юридических норм.

С другой стороны, представляется необходимым включение в законодательство (в его широкой интерпретации) судебных источников. В первую очередь, это, конечно, касается решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов. Однако, в системе законодательства акты судебных органов следует обособлять от законов и иных нормативных правовых актов. У них все-таки своеобразная природа. Это акты с нормативным содержанием, исходящие от органов правосудия, а не правотворчества (6).

На наш взгляд, легальное закрепление разных значений термина “законодательство” необходимо не только в отраслевых

источниках права, но и в специальных актах, закрепляющих систему законодательных, иных источников, определяющих основные правила их принятия. Одним словом, необходимо законодательство о законодательстве. Обоснование принятия своеобразного «закона о законах» неоднократно высказывалось в научной литературе. Предлагалось несколько таких законопроектов, но соответствующий закон так и не был принят.

На наш взгляд, заслуживает внимания предложение В.М.Баранова, который считает целесообразным принять не закон о нормативных правовых актах (его идея дискредитирована многолетним торможением власти и низкой эффективностью реализации региональных законов о законах), а федеральный закон в виде Кодекса о формах действующего права. По его мнению, в Кодексе желательно, пусть рамочно, выразить отношение государства ко всем известным России формам права, закрепить их «социальные роли» (2).

Отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации подтолкнуло ряд субъектов РФ принять свои «законы о законах», являющиеся важными источниками конституционного права. Наименования таких законов различно, как и различен круг предметов правового регулирования. Так, например, в Новосибирской области такой закон называется «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (12), в Волгоградской области – «О законах и иных областных нормативных правовых актах» (11), в Орловской области – «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» (14), а на территории Чукотского автономного округа действует кодекс «О нормативных правовых актах Чукотского Автономного округа» (10).

Законодательство – образование системное, требующее постоянной работы по своей систематизации.

Центральное место в системе законодательства Российской Федерации занимает конституционное законодательство, хотя о нем, как отрасли законодательства в ст.ст.71 и 72 Конституции РФ ничего не говорится. Конституционное законодательство является ядром, как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации. К тому же понятие «конституционное законодательство» является легальным. О нем упоминается в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 4 марта 1998 г. №33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Феде-

рации», (19) в Регламенте Совета Федерации, где речь идет о Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству (16), в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ, где говорится о Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, (13) в Приказе Министерства юстиции РФ - о Департаменте конституционного законодательства (17).

Конституционное законодательство в научной литературе рассматривается в широком и узком смысле слова. В первом случае конституционное законодательство включает в себя не только законы, но и иные нормативные акты, регулирующие общественные отношения, входящие в предмет конституционного права как отрасли права. Во-втором, конституционное законодательство сводится к системе законов в собственном смысле слова, предметом регулирования которых являются конституционные общественные отношения.

Особенностью современной иерархической структуры законодательства является и принципиально важные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. Исходя из требований статьи 76 Конституции, иерархия между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации должна присутствовать только по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В иерархии законов на первом месте стоит Конституция РФ, затем законы РФ о поправках Конституции РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы. Следом идут принятые до вступления в силу Конституции РФ 1993 года законы РСФСР и законы РФ. В принципе сохраняют регулирующее значение и законы Союза ССР. Они могут применяться тогда, когда нет аналогичных российских законов и только в той части, в какой не противоречат действующим законам. Далее идут конституции (уставы) и обычные законы субъектов РФ. Е.А. Соболева в состав конституционно-уставного законодательства субъектов РФ предлагает включать: конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ о поправках к конституции (уставу) субъекта РФ, а также конституционные и уставные законы. При выделении последних, - считает она, - следует исходить прежде всего из материального признака, связанного с предметом их регулирования, в частности закреплением с их помощью основных статусных характеристик субъекта РФ (9).





В федеративной структуре законодательства Российской Федерации пересекаются и взаимодействуют иерархические и горизонтальные структуры. Федеративная структура при этом имеет существенные особенности. Например, важные для иерархической структуры связи не всегда находят отражение в федеративной структуре законодательства, что обусловлено разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Предметы ведения субъекта Российской Федерации и предметы ведения Федерации не совпадают и, следовательно, между нормативными правовыми актами, издаваемыми Российской Федерацией по своим предметам ведения, и нормативными правовыми актами, издаваемыми субъектами Российской Федерации по своим предметам ведения, отношения субординации отсутствуют.

Тем не менее, иерархические связи в федеративной структуре имеют большое значение, преуменьшение которого также не допустимо. Это связано с тем, что в Российской Федерации предусмотрены также предметы совместного ведения, где установлена строгая иерархия между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В федеративной структуре отражается и горизонтальная структура законодательства, которая также строится в соответствии с принципами федеративного устройства. В данном случае горизонтальная структура законодательства Российской Федерации определяется установленным Конституцией разграничением предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Федеративная структура раскрывает сложную субъектную подоснову правотворческого процесса и законодательства. Законодательство предстает системой, творимой, изменяемой, перестраиваемой множеством разных субъектов, часто относительно независимых друг от друга. Следует также указать, что федеративная структура как способ деления законодательства по субъектам правотворчества трех политико-территориальных уровней (Российская Федерация –

субъекты Федерации – муниципальные образования) дополняется выделением в законодательстве секторов, входящих в круг правотворческих полномочий отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.

В описанных условиях, чтобы сохранить единство и целостность, система законодательства предрасположена к формированию внутри себя внутренней иерархии актов по видам, по субъектам их принятия, по важности общественных отношений, регулируемых актами, составляющими законодательство. Следовательно, иерархическая структура законодательства в значительной мере направлена на решение внутренних задач, присущих законодательству как системе. Она призвана упорядочить, адаптировать к особенностям законодательной системы ту сложность, что привносят в нее предмет правового регулирования и активность субъектов правотворчества.

Законодательство федеративного государства представляет собой единую систему, вне которой оно существовать не может, так как в противном случае становится реальным распад страны по образцу Союза ССР. В отличие от прежней федерации, которой являлся Советский Союз, представляющий собой по существу форму государственного устройства централизованного государства, Российская Федерация построена на основе учета интересов равноправных субъектов. Являясь демократическим федеративным государством, Россия наделяет субъекты Федерации и органы местного самоуправления правом принимать нормативные правовые акты по предметам своего ведения и в пределах своих полномочий.

Оба уровня законодательства, федеральное и законодательство субъектов Российской Федерации, между собой тесно взаимосвязаны, что проявляется в общих принципах законотворчества, в иерархии правовых актов, в механизме преодоления дефектов, пробелов и коллизий в системе законодательства Российской Федерации как средство обеспечения ее единства. Потому попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства.

Литература

1. См.: Алексеев С.С. Философия права. М., 1997. С. 336;
2. Баранов В.М. Плюрализм форм современного российского права в ракурсе конституционализма. – Сперанские чтения «законы для пользы и безопасности людей!»/ материалы правового форума. – Владимир: Издательство «Атлас», 2014. С. 13.

3. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.
4. Кравец А.С. Вероятность и системы. Воронеж, 1970. С. 36.
5. Лебедев В.А., Анциферова О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации.- М.: Изд-во МГУ, 2005, с. 19
6. Лебедев В.А. Понятие и структура системы законодательства Российской Федерации в отечественной конституционно-правовой доктрине.-Проблемы права, 2016, № 6, с. 15.
7. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию/ В.Н.Синюков.- 2-е изд., доп.- М.: Норма, 2014.С.413.
8. См.: Сорокин В.В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период: Автореф. дисс... докт. юрид.наук. Екатеринбург, 2003. С. 14.
9. Соболева Е.А. Законы субъектов Российской Федерации в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда: теория и практика. Автор. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на Дону, 2019, с.13.
10. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа : принят Думой Чукотского автономного округа 20 февраля 2009 года (в ред. от 05.12.2013) // Ведомости. – 2009. – № 8/3(386/3). – 27 февраля.
11. О законах и иных областных нормативных правовых актах : Закон Волгоградской области от 01.10.2002 N 736-ОД (в ред. от 26.11.2013) : принят Волгоградской областной Думой 19 сентября 2002 года // Волгоградская правда. – 2002. – № 181. – 8 октября.
12. О нормативных правовых актах Новосибирской области : Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 года № 80-ОЗ (в ред. от 01.10.2013) : принят Новосибирским областным Советом депутатов 7 декабря 2006 года № 80-ОСД // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2007. – N 1. – 5 января.
13. См.: Постановление Государственной Думы от 33 января 1998 г. №2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1998.№7. Ст.801.
14. О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : Закон Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ : принят Областным Советом народных депутатов Орловской области 4 апреля 2003 года (в ред. от 05.08.2011) // Орловская правда. – 2003. – № 69. – 18 апреля.
15. См.: Постановление Государственной Думы от 33 января 1998 г. №2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 1998.№7. Ст.801.
16. См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. №33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ.2002. №7. Ст.635
17. Приказ Министерства юстиции РФ от 4 июня 2009 г. №174 «Об утверждении Положения о департаменте конституционного законодательства»// Бюллетень Министерства юстиции РФ. № 2007.
18. См.: СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2963.
19. См.: Собрание законодательства РФ. 1998. №10. Ст.1146.

References

1. Sm.: Alekseyev S.S. Filosofiya prava. M., 1997. S. 336;
2. Baranov V.M. Plyuralizm form sovremennogo rossiyskogo prava v rakurse konstitutsionalizma.- Speranskiye chteniya «zakony dlya pol'zy i bezopasnosti lyudey!»/ materialy pravovogo foruma.- Vladimir: Izdatel'stvo «Atlas», 2014. S.13.
3. Bel'skiy K.S. O sisteme administrativnogo prava // Gosudarstvo i pravo. 1998. № 3. S. 5.
4. Kravets A.S. Veroyatnost' i sistemy. Voronezh, 1970. S. 36.
5. Lebedev V.A., Antsiferova O.V. Obespecheniye yedinstva zakonodatel'noy sistemy Rossiyskoy Federatsii.- M.: Izd-vo MGU, 2005, s. 19
6. Lebedev V.A. Ponyatiye i struktura sistemy zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii v otechestvennoy konstitutsionno-pravovoy doktrine.-Problemy prava, 2016, № 6, s.15.
7. Sinyukov V.N. Rossiyskaya pravovaya sistema. Vvedeniye v obshchuyu teoriyu/ V.N.Sinyukov.- 2-ye izd., dop.- M.: Norma, 2014.S.413.
8. Sm.: Sorokin V.V. Kontseptsiya evolyutsionnogo razvitiya pravovoy sistemy v perekhodnyy period: Avtoref. diss... dokt. yurid.nauk. Yekaterinburg, 2003. S. 14.
9. Soboleva Ye.A. Zakony sub'yektov Rossiyskoy Federatsii v normokontrol'noy deyatel'nosti Konstitutsionnogo Suda: teoriya i praktika. Avtor. dis. kand. yurid. nauk. Rostov-na Donu, 2019, s. 13.
10. Kodeks o normativnykh pravovykh aktakh Chukotskogo avtonomnogo okruga : prinyat Dumoy Chukotskogo avtonomnogo okruga 20 fevralya 2009 goda (v red. ot 05.12.2013) // Vedomosti. – 2009. – № 8/3(386/3). – 27 fevralya.
11. O zakonakh i inykh oblastnykh normativnykh pravovykh aktakh : Zakon Volgogradskoy oblasti ot 01.10.2002 N 736-OD (v red. ot 26.11.2013) : prinyat



Volgogradskoy oblastnoy Dumoy 19 sentyabrya 2002 goda // Volgogradskaya pravda. – 2002. – № 181. – 8 oktyabrya.

12. O normativnykh pravovykh aktakh Novosibirskoy oblasti : Zakon Novosibirskoy oblasti ot 25 dekabrya 2006 goda № 80-OZ (v red. ot 01.10.2013) : prinyat Novosibirskim oblastnym Sovetom deputatov 7 dekabrya 2006 goda № 80-OSD // Vedomosti Novosibirskogo oblastnogo Soveta deputatov. – 2007. – N 1. – 5 yanvarya.

13. Sm.: Postanovleniye Gosudarstvennoy Dumy ot 33 yanvarya 1998 g. №2134-11 GD «O Reglamente Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii»// Sobraniye zakonodatel'stva RF. 1998.№7. St.801.

14. O pravotvorchestve i normativnykh pravovykh aktakh Orlovskoy oblasti : Zakon Orlovskoy oblasti ot 15 aprelya 2003 goda № 319-OZ : prinyat Oblastnym Sovetom narodnykh deputatov Orlovskoy oblasti 4 aprelya 2003 goda (v red. ot 05.08.2011) // Orlovskaya pravda. – 2003. – № 69. – 18 aprelya.

15. Sm.: Postanovleniye Gosudarstvennoy Dumy ot 33 yanvarya 1998 g. №2134-11 GD «O Reglamente Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii»// Sobraniye zakonodatel'stva RF. 1998.№7. St.801.

16. Sm.: Postanovleniye Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF ot 30 yanvarya 2002 g. №33-SF «O Reglamente Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii»// Sobraniye zakonodatel'stva RF.2002. №7. St.635

17. Prikaz Ministerstva yustitsii RF ot 4 iyunya 2009 g. №174 «Ob utverzhdenii Polozheniya o departamente konstitutsionnogo zakonodatel'stva»// Byulleten' Ministerstva yustitsii RF. № 2007.

18. Sm.: SZ RF. 1996. № 25. St. 2963.

19. Sm.: Sobraniye zakonodatel'stva RF.1998. №10. St.1146.

ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, дом 9. E-mail: lebedev_va@bk.ru

LEBEDEV Valerian, Full Professor, department of constitutional and municipal law, Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Juridical Sciences (Doctor of sciences), Full Professor, Russian Federation, Sadovaya-Kudrinskaya Str., Bld. 9, Moscow, 123995. E-mail: lebedev_va@bk.ru

