

*М.И.Левина,
кандидат юридических наук,
Московская высшая школа
социальных и экономических наук*

Система российского законодательства: теоретическая конструкция и действующая модель

Понятие системы законодательства

Понятие "система законодательства" относится к базовым терминам юридической догматики. Законодательство — внешняя, официальная форма выражения права. Это означает, что право не только признается и санкционируется государством, но и защищается им. Система законодательства организует и упорядочивает всю хаотическую совокупность официальных текстов нормативно-правового характера. Несмотря на

© М.И.Левина, 2002

кажущуюся простоту и определенность термина, его укорененность в юридическом понятийном аппарате, единое, общее представление о его значении отсутствует.

Наиболее распространено определение системы законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных актов¹, однако оно страдает рядом недостатков. Во-первых, простая "совокупность законов и подзаконных нормативных актов" еще не представляет собой системы, в которой между отдельными элементами должны существовать различного рода связи, позволяющие их упорядочить. Во-вторых, до сих пор трудно преодолеть традицию, в соответствии с которой формально систему законодательства венчает Конституция РФ, которой должны соответствовать все нормативно-правовые акты, а фактически на низовом уровне "высшей силой" обладают административные решения² непосредственного начальства.

В некоторых других определениях система законодательства понимается как совокупность только законов, а не всех нормативно-правовых актов³. Некоторые авторы выделяют четыре ступени конкретизации понимания данного термина: "1) это вся совокупность издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов; 2) это совокупность нормативных правовых актов высшего законодательного органа, Президента РФ и Правительства РФ (либо совокупность законов, указов Президента и постановлений Правительства); 3) это совокупность всех нормативных актов высшего органа законодательной власти; 4) это совокупность только законов"⁴.

Таким образом, к концу XX в. начинают выделять узкое и широкое понятия системы законодательства. К узкому относится понятие законодательства как совокупности только законодательных актов, а к широкому — как совокупности законов и подзаконных нормативных актов.

¹ См. например: *Вопленко Н.Н.* Система права // *Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. проф. В.К.Бабаева.* Нижний Новгород, 1993. С. 340.

² Так, например, закон при советской власти фактически не обладал верховенством, а рамки нормативно-правовых актов различной юридической силы были размыты. Многие указы законодательного характера, принимаемые Верховным Советом СССР, должны были утверждаться на последующих сессиях Верховного Совета. Однако они оставались неутвержденными по политическим причинам, но длительное время имели силу законов.

³ *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М.: Новый юрист, 1998. С. 409; *Алексеев С.С.* Право: Азбука, теория, философия. Опыт комплексного исследования. М: Статут, 1999. С. 83. При этом С.С Алексеев говорит о том, что «в некоторых формулировках нормативных актов под термином "законодательство" понимаются не только законы, но и другие нормативные документы, содержащие первичные правовые нормы (например, нормативные указы Президента РФ, нормативные постановления Правительства)» (Там же).

⁴ Концепция стабильности закона / Отв. ред. В.И.Казимирчук. М.: Проспект, 2000. С 9.

Однако в приведенных определениях отсутствует упоминание о законодательстве как о *системе*, т.е. речь идет об определенной иерархии, в которой находятся нормативно-правовые акты различного характера по отношению друг к другу, а соответственно и о юридической силе каждого отдельного нормативно-правового акта.

Система законодательства как в узком, так и в широком смысле представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, находящихся в иерархическом и субординационном соотношениях друг с другом¹. Место каждого нормативного акта в данной системе зависит от его юридической силы, которая, в свою очередь, зависит от уровня органа, принявшего данный акт, и порядка его принятия.

Законодательство

По своей юридической силе ("по горизонтали") нормативно-правовые акты делятся на законы и подзаконные акты, а "по вертикали" — на федеральные и принимаемые субъектами РФ. Конституция РФ устанавливает иерархию законов: федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76); законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам; в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76).

К законам относятся: Конституция РФ, конституционные законы, федеральные законы (обычные федеральные законы), кодексы, кодифицированные акты — Основы законодательства, а также конституции, уставы (положения) и законы субъектов РФ.

Конституция является учредительным, фундаментальным законом страны, который определяет правовую основу государства, принципы, структуру, основные характеристики государственного строя, права и свободы граждан, форму правления и форму государственного устройства, систему правосудия. Конституция РФ обладает высшей юридической силой, как из-за особого порядка принятия (через референдум) и изменения, так и наличия особого механизма защиты — Конституционного Суда РФ.

Конституционные законы, регулирующие правовые основы деятельности важнейших государственных институтов, принимаются в соответствии с Конституцией РФ, по указанным в ней вопросам (ч. 1 ст. 108 Конституции РФ). Федеральный конституционный закон считается принятым, если одобрен большинством не менее 3/4 голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Президент РФ не имеет права отклонить федеральный конституцион-

¹ Иерархия означает расположение элементов системы в порядке от высшего к низшему, субординация — подчинение нижестоящего вышестоящему

ный закон и в течение 14 дней обязан подписать его и обнародовать (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ).

Обычные федеральные законы — это акты текущего законодательства, посвященные различным вопросам экономической, политической, социальной, духовной жизни общества. Все законы обладают высшей юридической силой. Их соответствие Конституции РФ и конституционным законам должно обеспечивать единство системы законодательства и последовательное выражение принципов, заложенных Конституцией РФ.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и считаются одобренными Советом Федерации, если за них проголосовали более половины от общего числа его членов либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации (ст. 105).

Среди законов выделяются кодифицированные акты — кодексы и иные акты. Кодификационный акт отличается от обычного федерального закона тем, что содержит нормы, регулирующие наиболее важные, принципиальные общественные отношения, определяющие нормативные основы той или иной отрасли (института) законодательства. Кодификация направлена на создание более устойчивых, стабильных норм, рассчитанных на длительный период их действия. Кроме того, кодификация укрепляет системность нормативных актов, их юридическое единство и согласованность. Эффективность кодификационного акта во многом зависит от того, сможет ли законодатель учесть объективные тенденции развития отношений, являющихся предметом регулирования такого акта, их динамику. Акт кодификации всегда значителен по объему, имеет сложную структуру. Это своеобразный укрупненный блок законодательства, обеспечивающий более четкое построение системы нормативных предписаний, а также удобство их использования.

Одна из наиболее известных форм кодификационного акта — кодекс, т.е. закон, в котором объединены и систематизированы нормы права, регулирующие определенную группу стабильных общественных отношений. Кодекс чаще всего относится к определенной отрасли материального или процессуального права (Гражданский, Уголовный, Гражданский процессуальный, Уголовно-процессуальный и т.п.). Кодекс представляет собой действенное средство ликвидации множественности актов по одному и тому же вопросу.

Другой вид кодификационных актов — это Основы законодательства, которые свидетельствуют о федеративном характере государства. Данная форма нормативно-правовых актов досталась нам в наследство от Советского Союза, в котором действовали 16 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, регулировавших важнейшие сферы общественной жизни, — трудовые, имущественные, жилищные, семейно-брачные отношения и др. В настоящее

порождает противоречия между федеральными и региональными законами, негативно влияет на качество регионального законодательства.

Проблемы в системе федерального законодательства

На уровне федерального законодательства существует еще круг проблем, связанных с установлением системных связей между отдельными нормативно-правовыми актами одинаковой юридической силы. До последнего времени¹ законы принимались относительно бессистемно. Вместо принятия головных актов по отдельным отраслям права и новым направлениям законодательства (например, социальное, информационное законодательства, законодательство в сфере СМИ, образования, медицины и др.) принимались отдельные "мелкотемные" законы, регулирующие лишь узкий круг общественных отношений в той или иной сфере, зачастую пересекающиеся друг с другом.

Противоречия вновь принимаемых законов нормам действующих законов часто становятся основанием для отклонения их президентом. Наиболее частой причиной этого является "несоответствие Конституции РФ" и противоречия нормам действующего федерального законодательства. Да и сами действующие законы очень часто содержат не только внутренне противоречивые положения, но и несостыковки с другими федеральными законами, в силу чего нарушаются системные связи между актами одной юридической силы. Наиболее типичные несоответствия — это отсылочные положения многих законов (например, социальных) о льготном налогообложении, в то время как положения Налогового кодекса не предусматривают подобных льгот. Другое частое несоответствие — отсылочные нормы о различных видах юридической ответственности, предусмотренные "законодательством Российской Федерации", в то время как такая ответственность может быть и не установлена административным и уголовным законодательствами. Со вступлением в силу с 1 июля 2002 г. нового Кодекса об административных правонарушениях, в котором систематизированы нормы об административной ответственности действующего законодательства, этот вопрос будет в основном решен.

Что же касается уголовного права, то здесь дело обстоит сложнее. При внесении законопроекта в Государственную Думу очень часто предлагаются изменения и дополнения к действующему Уголовному кодексу. С одной стороны, это действительно может быть

¹ Примерно до 2001 г., когда, наконец, были приняты давно ожидавшиеся фундаментальные акты по многим отраслям права—Земельный кодекс, Трудовой кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях. В первом чтении принят Арбитражно-процессуальный кодекс; внесены пакеты законопроектов по судебной-правовой, пенсионной реформах.

необходимо, но с другой — в случае внесения поправок можно нарушить целостность УК. Упорядочение законодательства подобно прохождению между Сциллой и Харибдой. С одной стороны, требуется "вписать" будущий закон в действующее законодательство, для чего и требуется параллельное внесение изменений в действующие законы. С другой стороны, видно, что внесение изменений, в свою очередь, может нарушить уже более или менее сложившуюся целостность действующего законодательства.

Горизонтальные связи между нормативно-правовыми актами одинаковой юридической силы имеют огромное значение как для системы законодательства, так и для практики правоприменения. Они не только приводят законы в соответствие друг с другом посредством коллизионных норм, но и устраняют двойственность и противоречия между нормами различных актов, превращая хаос в систему.

Региональное законодательство

К региональному законодательству (официально — "законодательству субъектов РФ") относят не только конституции республик в составе РФ или уставы (положения) других субъектов РФ, но и подзаконные акты, изданные исполнительной властью регионов (указы и распоряжения президентов республик и губернаторов, постановления региональных правительств).

На этом региональном уровне системы законодательства мы сталкиваемся с еще большим количеством проблем, в числе которых соответствие региональных законов федеральным; разграничение предметов регулирования законов и подзаконных нормативно-правовых актов; так называемое "встречное" (или опережающее) законодательство субъектов РФ по вопросам совместного ведения; качество регионального законодательства; использование субъектами РФ права законодательной инициативы на федеральном уровне.

Во многом эти проблемы проистекают, как ни парадоксально, из самой Конституции РФ, ст. 71 которой закрепляет вопросы, находящиеся в исключительном ведении РФ; ст. 72 — вопросы, находящиеся в совместном ведении РФ; а ст. 73 относит вопросы "остаточной" компетенции к ведению субъектов РФ.

Конституция РФ закрепляет принцип приоритета федерального законодательства перед региональным. По вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ принимают законы и иные нормативные акты в соответствии с федеральными (п. 2 ст. 76). Законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, принятые по вопросам совместного ведения, не могут противоречить федеральным законам. В случае же возникновения противоречий между ними действует федеральный закон (п. 5 ст. 76). В Конституции РФ также содержится некоторая оговорка относительно "остаточной" компетенции. В случае противоречия нормы

время в РФ действуют основы законодательства о культуре, об охране здоровья граждан, основы лесного законодательства.

Этот вид кодификационных актов теряет свое значение, несмотря на важность содержащихся в них положений. Отнесение того или иного закона к разряду кодификационных определяется его содержанием, объемом и сферами регулирования им общественных отношений, направленностью на объединение действующих норм и одновременное внесение нормативных новелл. Представляется, что именно кодификационные акты, отражающие федеративный характер государства, должны получить дальнейшее развитие в России и стать рамочными законами (хотя отечественная юриспруденция не оперирует подобным понятием).

Конституция РФ разграничивает вопросы, относящиеся к исключительному ведению Федерации (ст. 71) и к совместному ведению Федерации и ее субъектов. По первой группе вопросов принимаются только федеральные законы, по второй — федеральные законы и законы субъектов РФ. В настоящее время в отечественном законодательстве формально нет рамочных законов, хотя некоторые, по сути, являются таковыми исходя из их содержания. Учитывая федеративную форму государственного устройства и огромное разнообразие субъектов федерации, принятие рамочных законов представляется необходимым.

Устанавливая общие принципы и условия для всех субъектов РФ, они позволяют учитывать региональные и местные особенности, экономические, социально-политические, демографические, культурологические и иные факторы и традиции. Детальное регулирование Центром в сочетании с недостаточной самостоятельностью регионов и мест — одна из основных причин неэффективности законодательства.

В соответствии с логикой построения системы законодательства обычные законы, кодексы и кодифицирующие акты обладают одинаковой юридической силой, так как принимаются парламентом в установленном порядке простым большинством голосов. Однако между ними существуют "горизонтальные" связи, которые не сводятся к иерархическим и субординационным. Несмотря на одинаковую юридическую силу указанных актов, в кодексах закрепляются положения о приоритете содержащихся в них норм. Кодифицирующие акты не столь категоричны на этот счет. Некоторые (например, Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации") не содержат вообще никаких положений о месте данных актов в системе законодательства. Федеральный закон "Об образовании", напротив, закрепляет положение о том, что другие законы и иные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ в области образования должны приниматься в соответствии с этим законом (п. 1 ст. 3).

Отсутствие в кодификационных актах положений о закреплении приоритета их норм вносит хаос в федеральное законодательство и

федерального закона норме регионального, принятого в соответствии со ст. 73, действует норма регионального закона (ч. 6 ст. 76).

Основным стержнем всех противоречий является ст. 72 Конституции РФ, содержащая перечень вопросов, относящихся к совместному ведению. В настоящее время она стала своего рода тормозом дальнейшего развития федеративных отношений, особенно в области законодательства. Ст. 72 Конституции РФ не содержит принципов разграничения "совместного ведения", поэтому при конструировании очередного законопроекта, регулирующего вопросы совместного ведения, разработчики каждый раз сталкиваются с этой проблемой. Мало помогает и принятый в 1999 г. Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", содержание которого едва ли длиннее его названия.

Фактически ни Конституция РФ, ни упомянутый закон не предусматривают какого-либо специального порядка рассмотрения и принятия законов, регулирующих вопросы совместного ведения. Более того, не закреплен и порядок учета мнения субъектов РФ по законопроекту. Справедливости ради стоит отметить, что Регламент Правительства Российской Федерации предусматривает согласование проектов своих актов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (ч. 2 п. 35). Это означает, что законодательные предложения правительства, перед тем как они направляются в Государственную Думу, проходят согласование с органами власти субъектов РФ.

Вопрос о разграничении полномочий между центром и регионами неоднократно в различных аспектах рассматривался Конституционным Судом РФ. Можно перечислить огромное число постановлений Конституционного Суда РФ, в которых рассматривается вопрос о соответствии Конституции РФ многих актов субъектов РФ, регулирующих как вопросы совместного ведения, так и вторгающиеся в компетенцию центра. О важности проблемы свидетельствует также Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486, предписывающий создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ — федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ (п. 1) с целью обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в РФ¹.

Вопрос соответствия—несоответствия регионального законодательства федеральному во многом связан и с так называемым "опережающим законотворчеством". В то время как проблема соответствия нижестоящих актов вышестоящим еще как-то решается, вопрос о непосредственном разграничении полномочий по-прежнему остается острым.

Пока же проблема разграничения полномочий решается при проектировании законов в каждом конкретном случае. Причем, если при разработке проекта инициаторы предусматривают разграничение полномочий центра и регионов, то при дальнейшем процессе обсуждения эти положения зачастую размываются, становятся неопределенными и расплывчатыми. В тех же случаях, когда предусматривается финансирование из бюджета определенного уровня, как правило, нечетко определяются и источники финансирования. Такие ситуации и приводят к упрекам в том, что региональное законодательство вторично и дублирует федеральное. Многие региональные законы страдают декларативностью в силу того, что в них отсутствует механизм реализации закрепленных норм, хромает законодательная техника¹.

Бессистемность, хаотичность, "мелкотемье" федеральных законов приводят к тому, что субъекты РФ принимают собственные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы, по которым еще не приняты акты на федеральном уровне. Конституционный суд РФ неоднократно подчеркивал, что субъекты РФ обладают правом осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам совместного ведения, но эти акты должны быть приведены в соответствие с впоследствии принятым федеральным законом. Однако на практике регионы, активно осуществляющие "опережающее законотворчество", не всегда спешат привести свои нормативно-правовые акты в соответствие с принятым позднее федеральным законом, тем более, что он не всегда оказывается качественней и эффективнее регионального. Другие регионы, напротив, не спешат принимать собственные законы, даже если регулирование тех или иных общественных отношений необходимо, аргументируя это отсутствием федерального закона.

Вопрос соответствия—несоответствия нижестоящих актов вышестоящим не порождал бы таких проблем, если бы существовал механизм учета мнения субъектов РФ и корректировки актов федерального уровня в соответствии с ним. Перераспределение полномочий при федеративной форме устройства сверху вниз ни в коей мере не должно отрицать использования законодательного опыта регионов.

Конституцией РФ закреплены такие механизмы, как право законодательной инициативы законодательных (представительных) органов субъектов РФ (п. 1 ст. 104), представительство субъектов РФ в Совете Федерации, использование права законодательной инициативы депутатов Государственной Думы, поскольку они так или иначе представляют интересы своих избирателей в регионах. Однако эти механизмы оказываются недействующими по ряду объективных и субъективных причин.

¹ См.: Козулин А.И. О некоторых аспектах качества регионального закона // Государство и право 2000. № 6. С. 78-84

Субъекты РФ редко используют право законодательной инициативы как со стороны своих законодательных (представительных) собраний, так и через членов Совета Федерации. Это можно объяснить рядом причин. Во-первых, регионы не располагают соответствующими кадровыми, материальными и финансовыми ресурсами разработки проекта надлежащего качества. Во-вторых, регионы не спешат выходить с инициативами, чтобы не возбуждать вопроса о соответствии законодательства различных уровней. В-третьих, играет роль политический фактор. В личных беседах чиновники говорят о том, что представителям в Совете Федерации не всегда "удобно" и "по чину" выдвигать инициативы в верхней палате¹. Возможно, что с новациями в Совете Федерации это положение изменится. В-четвертых, многие сетуют на то, что процесс прохождения и обсуждения законопроекта в Государственной Думе долгий, затянутый, что приходится долго ждать результата.

В регионах, как и на федеральном уровне, не разграничены предметы регулирования законодательной и исполнительной властями. Поэтому не понятно, по какому принципу те или иные вопросы должны регулироваться органами законодательной или исполнительной власти. Это обстоятельство позволяет им уходить от проблемы соответствия федеральным законам.

Заключение

Адекватное определение теоретической конструкции системы российского законодательства и ее работающей модели необходимо для преодоления существующей до сих пор традиции, согласно которой приказ начальства — главное Конституции РФ.

Российское законодательство представляет собой систему, между элементами которой существуют связи различного рода. Связи иерархического и субординационного характера работают "вертикально" и разрешают коллизии между нормами актов различной юридической силы, в результате чего доминируют акты большей юридической силы. Связи субординационного и до некоторой степени координационного характера работают "горизонтально" и разрешают коллизии между актами одинаковой юридической силы. Внутри же формальной логической системы нормы законодательства действуют во многом хаотично. Однако ради справедливости следует отметить, что вновь принятые законы (включая кодексы) постепенно заставляют работать те нормы, которые прежде были декларативными и бездействующими.

¹ Интервью с членами Правительства Республики Татарстан проводились в ходе проекта "Оценка мер социальной защиты малообеспеченных семей с детьми в Республике Татарстан" под эгидой Международной организации труда в Москве (2001)