

Сатабаев Анарбег Сатабаевич

Магистрант НАЧОУ ВПО СГА

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Конституционное право, муниципальное право

Особенности построения системы конституционного законодательства в Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам построения системы конституционного законодательства. С учетом правовых нововведений автором исследуются все основные формы взаимодействия Конституции и иных нормативных правовых актов в этой области. На базе проведенного анализа делается вывод о том, что нормы конституционного законодательства зарекомендовали себя «нормативными ориентирами, правообразующими импульсами и критериями законности правовых актов».

Ключевые слова: Конституция, система законодательства, нормативно-правовые акты, конституционные институты

Принятие в декабре 1993 г. Конституции России повлекло за собой качественное изменение системы российского законодательства. Оно проявилось, главным образом, в формировании новых видов источников законодательства, принципиальном обновлении содержания его норм, становлении и развитии законодательства субъектов РФ, появлении новых и преобразовании существующих отраслей законодательства. Одной из сложившихся отраслей российского законодательства является конституционное законодательство. Происходящие в России на протяжении последних лет изменения, а также переход страны к устойчивому развитию актуализировали вопрос о формировании внутренне непротиворечивой национальной системы права, основу которой составило бы конституционное

законодательство. Актуальность данного вопроса обусловлена, во-первых, усилением роли закона в механизме регулирования общественных отношений; во-вторых, переходом к реальному федеративному государственно-территориальному устройству, предполагающему существование в системе законодательства двух подсистем — федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; в-третьих, особым значением Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ как системообразующих правовых актов; в-четвертых, необходимостью укрепления режима конституционной законности, сохранения целостности российской государственности и обеспечения прав и свобод российских граждан. В связи с этим обострилась дискуссия вокруг понятия, признаков и источников российского конституционного законодательства [6, с. 544].

Конституционное законодательство не названо в ряду иных отраслей российского законодательства в Конституции РФ (ст. 71–72). Вместе с тем оно общепризнанно, выступает в качестве «нормативного ядра» федерального и регионального законодательства. Легальность понятия конституционного законодательства подтверждается упоминанием о нем 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 Федерации».

Конституционное законодательство в зависимости от круга его источников понимается в широком и узком смысле. В широком смысле оно включает в себя не только законы, но и иные нормативные правовые акты, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права.

В узком смысле конституционное законодательство сводится к совокупности собственно законов, предметом регулирования которых являются общественные отношения конституционного характера. В связи с этим показательна точка зрения Ю.А. Тихомирова, интегрирующего в отрасль конституционного законодательства федеральную Конституцию, конституции и уставы субъектов РФ, федеральные конституционные законы и

конституционные законы ряда республик в составе РФ, текущие федеральные законы, законы субъектов РФ, федеральные законы о ратификации международных договоров, а также законы о внесении поправок в Конституцию РФ [5, с. 280].

Представляется, что широкая трактовка конституционного законодательства, во-первых, не отражает сущность и особенности собственно закона; во-вторых, нивелирует различия между законом и подзаконным нормативным актом; в-третьих, оставляет открытым вопрос о соотношении понятий «законодательство» и «система нормативных правовых актов», насыщая первое неадекватным по объему содержанием. Число законов в последние годы заметно увеличилось, усилилась их роль как нормативных актов высшей юридической силы, что обуславливает необходимость понимания конституционного законодательства в узком смысле слова.

Существует еще более узкое понимание конституционного законодательства. Оно представлено идеями ученых, которые рассматривают конституционное законодательство как упорядоченную группу законов конституционно-правового характера, обладающих наиболее высоким «рангом» по отношению ко всем остальным законам. Однако среди представителей этого подхода отсутствует единство мнений.

В частности, профессор И.Н. Сенякин отмечает, что система законодательства – не просто совокупность нормативных правовых актов, «...а их дифференцированная система, основанная на принципах субординации и скоординированности её структурных компонентов», тем самым, выделяя основания для формирования вертикальной и горизонтальной структур законодательства [4, с. 9].

Система законодательства – иерархичная и соподчиненная совокупность нормативных правовых актов, связанных и взаимодействующих между собой и регулирующих общественные отношения. Нормативные правовые акты не существуют изолированно друг от друга, в своем единстве они образуют единое целостное образование, внутренне дифференцированное по отраслям и

институтам. Система законодательства есть целостное и в то же время структурированное образование, складывающееся применительно к отраслям права (в этом случае отрасль права совпадает с отраслью законодательства) либо к функциям и сферам государственного управления.

По мнению А.С. Пиголкина, система законодательства – единый по своей социальной направленности и назначению в общественной жизни комплекс всех действующих нормативных правовых актов государства, разделяемый на составные части отрасли в зависимости от характера регулируемых отношений в различных сферах жизни, а также от места органов, принимающих нормативные акты, в общей иерархической системе органов государства [1, с. 544].

Система законодательства представляет собой результат целенаправленной деятельности законодателя, формирования им всего массива нормативных актов. В отличие от системы права, имеющей объективный характер, она отличается тем, что на ее формирование значительное влияние оказывает субъективный фактор, обусловленный потребностями юридической практики, динамикой развития общественной жизни.

Профессор А.В. Мицкевич пишет, что в современной литературе структура права и законодательства раскрывается не только в отраслевом (горизонтальном) аспекте. Выделяются так же «вертикальный» аспект рассмотрения законодательства «...то есть соотношение законов с подзаконными нормативными актами, а также иерархия последних между собой в зависимости от их юридической силы». Сюда же (к вертикальной структуре) он относит «...изучение системы, дифференциации и взаимодействия федерального законодательства с законами и иными нормативными правовыми актами органов субъектов Федерации» [1, с. 122].

Более развернутую концепцию дает профессор В.Д. Перевалов. Отмечая общую зависимость системы законодательства от системы права, он указывает на то, что в зависимости от критериев можно выделить горизонтальную, вертикальную, федеративную и комплексную систему законодательства.

«Горизонтальное (отраслевое) строение системы законодательства обусловлено предметом правового регулирования – фактическими общественными отношениями. На основе данного критерия вычленяются отрасли законодательства, соответствующие отраслям системы права... [6, с. 544].

Вертикальное (иерархическое) строение отражает иерархию органов государственной власти и нормативно – правовых актов по их юридической силе...

Федеративное строение системы основано на двух критериях - федеративной структуре государства и круге полномочий субъектов Федерации в сфере законодательства. В соответствии со ст. 65 Конституции РФ и Федеративным договором от 31 марта 1992 года можно выделить три уровня нормативных правовых актов: федеральное законодательство..., законодательство субъектов Российской Федерации..., законодательство органов местного самоуправления...

Комплексные образования в системе законодательства складываются в зависимости от объекта правового регулирования и системы государственного управления».

Поленина С.В. выделяет иерархическую, федеративную и отраслевую структуру законодательства. Характеризуя иерархическую структуру законодательства, автор указывает на то, что иерархическая (вертикальная) структура нормативных актов органов государства обусловлена в первую очередь закрепленной в Основном законе государства структурой государственных органов [3, с. 10]. Вместе с тем существуют различия в правовой силе актов, издаваемых одним и тем же органом, в зависимости от формальной организованности тех или иных актов. Это позволяет говорить о многоуровневом характере иерархической структуры законодательства, которую можно рассматривать как структурную цепь, состоящую из ряда частей (звеньев) более или менее выраженного иерархического строения, находящихся в определенной зависимости друг от друга.

Действующее конституционное законодательство обладает особой правовой природой, которая раскрывается в его признаках. К числу таковых, на наш взгляд, относятся: 1) ведущее отраслевое положение в системе российского законодательства; 2) собственная сфера регулирования; 3) тесное сочетание с иными отраслями законодательства (регулирование смежных сфер); 4) двухуровневое построение, выражающееся в сосуществовании федерального конституционного законодательства и конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ; 5) системность; 6) специфика норм; 7) своеобразный перечень источников.

Первое. Подобно конституционному праву, выступающему ведущей отраслью российского права, конституционное законодательство является «центральным звеном» отечественного законодательства как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Конституционно-правовой «срез» способствует формированию российского законодательства, поскольку нормы конституционного законодательства зарекомендовали себя «нормативными ориентирами, правообразующими импульсами и критериями законности правовых актов». Фундаментальному положению конституционного законодательства способствует верховенство Конституции РФ – главного «учредителя» и источника текущего законодательства. Верховенство конституционного законодательства в системе законодательства РФ предопределяет его верховенство во всей системе правовых актов.

Второе. Ведущее место конституционного законодательства в системе законодательства основано на особых объектах правового регулирования, составляющих исключительную сферу его правового воздействия. Собственная сфера правового регулирования выступает квалифицирующим признаком всякой отрасли законодательства, но ее содержание позволяет отличать одну отрасль от другой. Исключительная сфера конституционного законодательства обладает двумя принципиальными особенностями. Во-первых, она отличается максимальной шириной, так как охватывает отношения, складывающиеся во всех областях общественной жизни.

Во-вторых, регулируемые конституционным законодательством отношения являются наиболее важными, основополагающими в каждой из областей жизнедеятельности общества. Сфера правового регулирования исследуемой отрасли имеет особое содержание. Конституционным законодательством устанавливаются общие начала политического, экономического, социального устройства страны. Государствоведы выделяют от восьми до шестнадцати подотраслей конституционного законодательства, некоторые из них подвергаются разделению на институты.

К числу названных подотраслей во всяком случае относятся: комплексная правовая характеристика российского государства (основы конституционного строя), законодательство об основах правового положения человека и гражданина (включающее, например, институт конституционных обязанностей человека и гражданина), о федеративном устройстве, об организации и функционировании органов государственной власти (включающее, например, институт парламентского права), об основах местного самоуправления. Обращает на себя внимание динамика структуры конституционного законодательства, имеющая три основных проявления. Во-первых, в последние годы конституционное законодательство выходит на регулирование нетрадиционных для него вопросов, примером чему служит формирующееся законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах, процедурах преодоления юридических коллизий, конституционном контроле, конституционной ответственности. Во-вторых, по справедливому замечанию Е.А. Лукьяновой, некоторые подотрасли (институты) существенно разрослись и стали несоразмерными с другими (в частности, подотрасль избирательное законодательство, институт высших органов государственной власти субъектов РФ) [2, с. 56]. В-третьих, на этом фоне ряд институтов заметно уменьшились в объеме (например, институты социальных и культурных прав и свобод).

Третье. Наличие исключительной сферы регулирования позволяет конституционному законодательству проникать в смежные сферы других

отраслей законодательства. Это связано с ведущим положением Конституции РФ, нормы которой «пронизывают» все отрасли российского законодательства. Конституционное законодательство в большей мере, чем любое другое, непосредственно соприкасается и тесно взаимодействует с иными отраслями законодательства. Нормы конституционного законодательства в области правоприменения могут выступать совместно с нормами отраслевого законодательства и при определенных обстоятельствах заменять последние «в случае их отсутствия или неконституционности».

Ю.А. Тихомиров пишет даже о смежных подотраслях конституционного законодательства, к числу которых относит законодательство об охране окружающей природной среды (совместно с экологическим правом), о собственности и бюджетно-налоговой системе (совместно с гражданским и финансовым правом), о социальных институтах (совместно с трудовым правом и правом социального обеспечения) и о международных отношениях (совместно с международным публичным правом) [5, с. 280].

По справедливому выражению ученого, «конституционные институты «перемещаются» в другие отрасли права и их институты «соединяются» с ними в качестве базовых элементов». Примечательно, что при смежном правовом регулировании нормы конституционного законодательства в большей степени «входят» в сферу отраслей публичного права и в меньшей степени — частного. Таким образом, реальная сфера действия конституционного законодательства выходит за пределы его исключительной сферы регулирования.

Литература

1. Абрамова А.И., Боголюбов С.А., Мицкевич А.В. и др. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов / Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.
2. Лукьянова Е. А. Государственность и конституционное законодательство России: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Академия МВД, 2003.

3. Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9.

4. Сенякин И.Н. Новые теоретико-правовые явления в законодательстве Российской Федерации // Вестник СГАП. 2010. № 2.

5. Тихомиров Ю.В. Конституционное законодательство России. М.: Спарк, 2003.

6. Элементарные начала общей теории права: Учеб. пособие для вузов / Под общей ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003.

© Бюллетень магистранта 2015 год №4