

УДК 342.4(470)

В. А. Лебедев

## ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ

V. A. Lebedev

## THE CONCEPT AND STRUCTURE OF THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE DOMESTIC CONSTITUTIONAL AND LEGAL DOCTRINE

*В статье анализируются различные точки зрения на понятие «система», «законодательство», рассматриваются позиции ученых на понимание законодательства в узком и широком смысле слова. Автор отмечает, что легальное определение «законодательства» необходимо не только в отраслевых источниках права, но и в специальных актах, устанавливающих систему законодательства. В работе прослеживается мысль, что законодательство представляет не просто совокупность правовых актов, а их систему (в научной литературе исследуется законодательство как система с разноплоскостной структурой). Автор рассматривает три такие структуры, в каждую из которых входит нормативный правовой акт: отраслевую, иерархическую и федеративную.*

**Ключевые слова:** система, законодательство, Конституция, нормативные акты, закон, отраслевая, федеративная, иерархическая структура законодательства.

*The article analyzes the different perspectives on the concept of «system», «legislation», considered the position of the scientists to understand the law in the narrow and broad sense. The author notes that the legal definition of «legislation» is necessary not only to industry sources of law, but also in the special acts that establish a system of law. The paper traces the idea that the law is not simply a set of legal acts and their system (in the scientific literature is studied as a system of laws with raznoploskostnoy structure). The author examines three such structures, each of which includes a normative akt: industry, federal and hierarchical.*

**Keywords:** system, the law, the Constitution, regulations, law, industry, federal, hierarchical structure of the legislation.

Применение системного анализа в любой области знания — 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. В философском смысле под системой понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство.

В юридической науке понятие системы не выходит за рамки его философского содержания, однако имеет определенную 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, с. 5]. Конечно, следует иметь в виду, что система это не просто механическое соединение каких-либо ча-

13

 Научная  
школа




стей, а ее взаимосвязанные структурные элементы. Фиксирование только «множественности компонентов» еще не приближает нас к пониманию системы. Основное интегративное свойство системы законодательства заключается в том, что оно в целом выступает внешней формой выражения права.

Обращение к вопросам понятия системы законодательства требует, прежде всего, определения смысла, который вкладывается в термин «законодательство». 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. Поэтому определение понятия законодательства не только теоретическая, но и практическая проблема.

Так, Ю. А. Тихомиров под законодательством понимает упорядоченную совокупность законов [10, с. 33]. В. М. Левченко считает, что законодательство — форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и определения в конкретные правовые акты [6, с. 237].

Иногда под законодательством, как указывает А. С. Пиголкин, понимается деятельность высшего органа государственной власти по принятию законов. Законодательство в этом смысле — основная, наиболее важная форма правотворческой деятельности [11, с. 102].

В. К. Бабаев представляет законодательство как совокупность нормативных актов, издаваемых высшими органами государственной власти и управления [2, с. 313]. Такой же точки зрения придерживалась в конце 1970-х годов и С. В. Поленина, утверждавшая, что законодательство составляет только акты высшего представительного органа и Правительства [8, с. 4—5]. Л. Б. Тиунова, на против, считала недопустимым объединение под общим термином «законодательство» не только законов, но также указов, актов исполнительной власти. По ее мнению это подрывает авторитет закона, подменяет его актами управления [12, с. 55].

С таким опасением, в известной степени, можно согласиться, — справедливо отмечает Ф. Р. Муратшин. Однако отказ

от использования термина «законодательство» в указанном широком смысле ставит другой вопрос: каким термином обозначить совокупность различного рода нормативных правовых актов? Использование для этого таких словосочетаний, как «нормативный массив», «правовая система», вряд ли может быть оправданным, так как ни одно из них в полной мере не отражает сущности данного явления. Введение же какого-либо научного термина сопряжено с большими трудностями, вызванными необходимостью его научного обоснования [5, с. 10].

В теории и на практике, при функционировании командно-административной системы, законодатель долгое время руководствовался пониманием законодательства как совокупности законов и подзаконных нормативных правовых актов. Теоретическая формула того периода — «Законодательство... — это совокупность законов и подзаконных нормативных актов». Но с изменениями в государственно-правовой и других сферах общественной жизни изменились и подходы к пониманию законодательства. Так, например, позиция С. С. Алексеева содержит принципиально иной подход, когда в систему законодательства им включались все нормативные, вспомогательные и производные акты правотворчества. Теперь он полагает, что в состав законодательства кроме законов допустимо включать иные нормативные акты, например, указы Президента РФ [1, с. 108]. Согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить законам. При этом не всегда указы Президента РФ являются строго подзаконными актами. Дело в том, что Президент РФ вправе указами закрывать пробелы законодательного регулирования. Иногда указы Президента РФ определяют как подзаконные акты, которые по юридической силе располагаются сразу после законов. Таким образом, в данное понимание законодательства включаются также нормативные указы Президента РФ.

Следует отметить, что проблема соотношения закона и подзаконного нормативного акта в науке конституционного права относится к числу дискуссионных. С одной стороны, если подзаконное регулирование становится приоритетным и активно вмешивается во все без исключения сферы общественной жизни, происходит самоуправное корректирование действующего законодательства. С другой стороны, нельзя же только за-

коном регулировать все общественные отношения. На наш взгляд, вряд ли даст положительный эффект увеличение количества федеральных законов.

Как было отмечено в научной литературе, широкое понимание законодательства, объединяющее в единое целое и законы и подзаконные акты, принижает роль закона, создает почву для его подмены управленческими решениями. Ю. А. Тихомиров отмечает, что «понятие “законодательство” оправданно рассматривать в более узком смысле — как упорядоченную совокупность собственно законов» [10, с. 33].

Надо отметить, что и в современном понимании законодательства в узком смысле существуют различия. Так, одни авторы относят к законодательству только законы (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы), другие — только нормативные правовые акты высшего органа законодательной власти.

Иногда термином «законодательство» обозначают законы и иные нормативные акты законодательного органа. Например, такое понимание законодательства заложено в ст. 10 Устава г. Москвы, где говорится, что законодательство Москвы образует Устав города, законы о внесении поправок в Устав, законы города Москвы, решения Уставного суда, и постановления городской Думы, акты мэра и правительства Москвы. На наш взгляд, в ряде нормативных актов, принятых в последнее время, закреплено именно такое понимание.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что по вопросу определения понятия законодательства существуют различные подходы. Так, под законодательством понимается совокупность: издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов; нормативных правовых актов высшего законодательного органа, Президента РФ и Правительства РФ; всех нормативных актов высшего органа законодательной власти; только законов.

Представляется, что право на существование имеют все эти подходы. 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.

Законодательство — образование системное, требующее постоянной работы по своей систематизации. В этой работе важно учесть те сложные связи, зависимости, которые цементируют (должны цементировать) составляющие законодательство источники права. Именно они определяют то, что именуют структурой законодательства.

Выделяют обычно три такие структуры, в каждую из которых входит нормативный правовой акт, — отраслевую, иерархическую, и федеративную [7, с. 42 и сл.].

*Отраслевая структура.* В одном из первых определений система законодательства была представлена как результат систематизации по отраслевому и комплексному признакам, при этом субординация актов определялась компетенцией издавших их органов, а также их содержанием и структурой [9, с. 64]. В основу систематизации по отраслевому принципу положены, в первую очередь, предмет и, во вторую очередь, метод правового регулирования.

На основе данного критерия вычленяются отрасли законодательства, совпадающие с одноименными отраслями права. Так, нормы конституционного права выражены в конституционном законодательстве, уголовного права — в уголовном законодательстве, семейного права — в семейном законодательстве и т. д.

В рамках отраслевой системы законодательства отдельно выделяются комплексные отрасли по двум основаниям:

— по предмету правового регулирования (отношения в определенной сфере государственного управления: оборона, здравоохранение, связь и т. д.);

— по заимствованию норм и институтов из различных отраслей права.

*Иерархическая структура.* С. В. Полина характеризует систему законо-





дательства, в одном из ее проявлений, как совокупность связанных иерархией и сопряженностью общегосударственных и республиканских законов и иных нормативных актов, взаимодействующих между собой и регламентирующих общественные отношения применительно к отраслям права, функциям и сферам государственного управления [8, с. 27].

Иерархическая структура законодательства Российской Федерации существенно отличается от законодательства советского периода, поскольку юридическая сила нормативных правовых актов, являющихся основанием ее построения, определяется не только местом, которое занимает орган, создающий нормативный правовой акт, в общей системе правотворческих органов, но также предметом регулирования, порядком принятия, формой нормативного правового акта. К примеру, соотношение юридической силы федеральных конституционных законов и федеральных законов определяется не местом расположения принявшего их органа, а предметом регулирования и, соответственно, особым порядком принятия, которые, в свою очередь, установлены Конституцией Российской Федерации.

Отметим, что в настоящее время первостепенное значение приобретают вопросы именно такого вертикального построения системы законодательства России с учетом ее федеративного устройства и наличия местного самоуправления. При этом необходимо обратить внимание на ряд основополагающих принципов функционирования данной системы: двухуровневое построение законодательства, в котором выделяется законодательство Федерации и ее субъектов; обеспечение необходимого единства (законодательство Федерации и субъектов); создание и использование механизмов и процедур предотвращения и устранения юридических коллизий и согласования нормативных актов как по линии Федерации, так и по линии ее субъектов.

В зависимости от юридической силы и иерархии государственных органов, их принявших, выделяется вертикальная (иерархическая) система законодательства. По этим критериям весь комплекс нормативных правовых актов делится на законы, принимаемые высшими представительными органами государства или путем референдума, регулирующие наиболее важные сферы жизни общества и имеющие высшую юридическую силу, и подзаконные акты, которые издаются во исполнение законов и не противоречат

им. Естественно, что иерархически выстроена и совокупность законов.

Особенностью современной иерархической структуры законодательства является и принципиально важные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. Исходя из требований ст. 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.

Для иерархической (вертикальной) структуры законодательства системообразующими являются связи порождения (генетические связи), субординации.

В основе *федеративной структуры* законодательства лежат принципы федеративного устройства государства и распределения правотворческих полномочий между федеральными органами и органами субъектов Федерации. В соответствии с данными критериями законодательство Российской Федерации подразделяется на:

- федеральное законодательство (Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства, акты центральных органов исполнительной власти);
- законодательство субъектов РФ (конституции республик, уставы краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, законы, указы президентов республик, постановления глав администраций и т. д.);
- систему нормативных актов представительных и исполнительных органов местного самоуправления (постановления, распоряжения и т. д.).

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.

Отраслевая (в т. ч. комплексная), иерархическая, федеративная структуры законодательства составляют разные плоскости единой системы российского законодательства. Они демонстрируют разные аспекты законодательства. Отраслевая структура в большей мере показывает предметную направленность правового регулирования. Через нее законодательство, будучи формой регулирования общественных отношений, вбирает в себя сложный характер последних со всеми их противоречиями.

Федеративная структура раскрывает сложную субъектную подоснову правотворческого процесса и законодательства. Законодательство предстает системой, творимой, изменяемой, перестраи-

ваемой 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, законодательная система 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 [4, с. 48].

В правовом регулировании на разных его направлениях могут использоваться разные интерпретации термина «законодательство». 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.

Важно также на федеральном уровне принять закон, формулирующий общеправовые определения законодательства, системы законодательства, а кроме того, дающий состав системы федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации, нормативных актов органов местного самоуправления и определяющий основные правила их принятия, изменения, действия.

### Литература

1. Алексеев, С. С. Государство и право: начальный курс / С. С. Алексеев. — М., 1994.
2. Бабаев, В. К. Правотворчество / В. К. Бабаев // Общая теория права ; под ред. В. К. Бабаева. — Н. Новгород, 1993.
3. Бельский, К. С. О системе административного права / К. С. Бельский // Государство и право. — 1998. — № 3.
4. Лебедев, В. А. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации / В. А. Лебедев, О. В. Анциферова. — М. : Изд-во МГУ, 2005.



5. Муратшин, Ф. Р. Теоретические основы развития аграрного законодательства субъектов Российской Федерации / Ф. Р. Муратшин. — Уфа, 2000.
6. Общая теория государства и права: академический курс : в 2 т. — Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. — М., 1988.
7. Поленина, С. В. Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина. — М., 1996.
8. Поленина, С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С. В. Поленина. — М., 1979.
9. Систематизация хозяйственного законодательства. — М., 1971.
10. Тихомиров, Ю. А. Юридическая коллизия / Ю. А. Тихомиров. — М., 1994.
11. Юридический энциклопедический словарь. — М., 1989.
12. Тиунова, Л. Б. Системные связи правовой действительности / Л. Б. Тиунова. — СПб., 1991.

**ЛЕБЕДЕВ Валериан Алексеевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного права, Южноуральский государственный университет; профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета (МГЮА) им. О. Е. Кутафина, Россия, 123995, Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

**LEBEDEV Valerian Alekseyevich**, Doctor of Juridical Science, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Official within the sphere of higher professional education of the Russian Federation, Professor of Constitutional and Municipal Law Department of Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin, Moscow. Bld. 9., str. Sadovaya Kudrinskaya, Moscow, 123995. E-mail: lebedev\_va@bk.ru

For citation: **V. A. Lebedev**. The concept and structure of the legislative system of the Russian Federation in the domestic constitutional and legal doctrine *Problemy prava (Issues of Law) founders journal* № 6(54).2015. pp. 13–18.

