



Система законодательства

Авторы: Е. Б. Абросимова

Система законодательства

Система законодательства РФ представляет собой сложноорганизованную систему нормативных актов разл. видов, принятых как на уровне РФ, так и её субъектов. Важнейший элемент системы законодательства РФ – Конституция РФ 1993, учредившая два осн. вида федеральных законов: федеральные конституционные законы и федеральные законы. Обе группы федеральных законов принимаются как в рамках предметов исключительного ведения РФ, т. е. принадлежащих только Федерации и реализуемых только ею самостоятельно, так и в рамках предметов совместного ведения РФ и её субъектов (ст. 71 и 72 Конституции РФ).

Федеральные конституционные законы

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, непосредственно указанным в Конституции РФ. К ним относятся, напр., законы «О референдуме РФ» (1995), «О судебной системе РФ» (1996), «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» (1997), «О Правительстве РФ» (1997), «О Государственном флаге РФ» (2000), «О Государственном гербе РФ» (2000), «О Государственном гимне РФ» (2000), «О чрезвычайном положении» (2001), «О военном положении» (2002) и др. Такие законы могут быть также приняты по любым конституционно закреплённым полномочиям федерального законодателя. Таким образом, статусом конституционных федеральных законов обладают те федеральные законы, нормы которых регулируют наиболее значимые правоотношения, имеющие непосредственное отношение к реализации основ конституционного строя РФ, устанавливают права и обязанности, компетенцию и структуру главных органов гос. власти, а также акты, посвящённые гос. символике. Федеральные конституционные законы принимаются в особом

порядке. Так, федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством – не менее $\frac{3}{4}$ голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее $\frac{2}{3}$ голосов от общего числа депутатов Гос. думы. Для принятия федерального конституционного закона недостаточно просто «молчания» Совета Федерации (в отличие от федерального закона, который считается принятым и в том случае, когда Совет Федерации не рассмотрел принятый Гос. думой федеральный закон в течение 14 дней).

Федеральные законы

Федеральные законы составляют основу всей системы рос. законодательства, детально регулируя самые разнообразные отношения, возникающие в обществе. Федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа депутатов Гос. думы, и одобренным, если за него проголосовало также более половины от общего числа членов Совета Федерации. В связи с многообразием законодательных решений в РФ, как и в подавляющем большинстве стран мира, используется целый ряд приёмов технико-юридического характера, позволяющих, с одной стороны, избежать повторов и противоречий в разл. актах, а с другой – легко ориентироваться в действующем законодательстве.

Отрасли права

Рос. законодательство формируется преимущественно по отраслевому принципу. Это означает построение системы законодательства в зависимости от классификации того или иного законодательного правила по объекту его регулирования, т. е. с учётом содержательной стороны общественного отношения. Например: если речь идёт о регулировании взаимоотношений между человеком и государством (в лице его органа исполнительной власти), действуют правила (нормы) административного права; если речь идёт о разл. видах имущественных отношений, как правило, возмездных, возникающих между частными лицами (физическими или юридическими), – разл. видах договоров, возмещении вреда и др., то соответствующие нормы относятся к сфере гражданского права, и т. д.

Поскольку отрасль права – абстрактное теоретическое понятие, которое не всегда удаётся чётко определить, формально зафиксированным и очевидным отражением действующего права является отрасль законодательства. Классификация нормативных актов осуществляется по отраслевому законодательному критерию на основе специально разработанного Классификатора правовых актов (2000).

Все отрасли права традиционно подразделяются на два крупных блока: публично-правовые и частноправовые отрасли. К первым обычно относят конституционное, административное, муниципальное, бюджетное, таможенное, налоговое, уголовное, административно-процессуальное, гражданское процессуальное, арбитражное процессуальное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, экологическое, трудовое право, право социального обеспечения, международное публичное право и т. п. Во второй группе доминирует гражданское право, наряду с которым можно выделить право интеллектуальной собственности, авторское право, банковское право, наследственное право, семейное право, международное частное право и т. п.

Кодексы

Как правило, в рамках одной отрасли законодательства формируется вторичная организационная структура: наиболее важные правила включаются в федеральный закон обобщающего характера – кодекс, который по мере необходимости может быть дополнен или изменён путём принятия соответствующего федерального закона, непосредственно вносящего поправки в текст действующего акта, освобождая его от устаревших норм. Такая форма систематизации – кодификация, принятая в РФ, отражает принадлежность России к группе стран романо-германского права. В кон. 20 – нач. 21 вв. в РФ проводятся глубокая законодательная и судебная реформы, существенно обновлено (в т. ч. и по принципиальным вопросам) законодательство, развиваются новые отрасли права – природоохрнительное (экологическое), акционерное, предпринимательское и др. В РФ действует более 20 кодексов, среди которых такие фундаментальные акты, как Гражданский кодекс (ч. 1–3, 1994–2001), Водный кодекс (1995), Семейный кодекс (1995), Уголовный кодекс (1996), Воздушный кодекс (1997), Лесной кодекс (1997), Уголовно-исполнительный кодекс (1997), Бюджетный кодекс (1998), Градостроительный кодекс (1998), Кодекс торгового

мореплавания (1999), Налоговый кодекс (2000), Земельный кодекс (2001), Кодекс об административных правонарушениях (2001), Трудовой кодекс (2001), Уголовно-процессуальный кодекс (2001), Арбитражный процессуальный кодекс (2002), Гражданский процессуальный кодекс (2002), Таможенный кодекс (2003) и т. д. Обычно одновременно с кодексом принимается закон о введении данного кодекса в действие, в котором может предусматриваться вступление отдельных его глав или статей в силу в более поздние, чем кодекс в целом, сроки и др. особенности его применения (напр., к отношениям, возникшим до принятия кодекса). Иногда отраслевой основополагающий нормативный акт называется уставом или правилами [напр., Правила дорожного движения (1993), Устав железнодорожного транспорта (2003)]. С кон. 20 в. широко распространилась практика принятия отдельных федеральных законов, посвящённых только одному объекту правового регулирования. Примером такого закона является Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (2002), объект правового регулирования которого в целом предусмотрен нормами Земельного кодекса, а в этом законе – лишь частный вопрос земельных отношений.

Международное право

Особое место в системе права и законодательства РФ занимает международное право, поскольку Конституция РФ провозгласила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью правовой системы России. Провозглашается также т. н. примат международного права: если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом РФ, применяются правила международного договора.

Россия – участница многочисленных универсальных международных договоров и конвенций, которыми она руководствуется в своих международных отношениях. Это касается органов внешних сношений, дипломатических представителей РФ за рубежом и деятельности представителей зарубежных государств в РФ, консульских отношений, разл. иммунитетов государства и его представителей и т. п.

Россия – член международных правительственных (прежде всего ООН) организаций,

специализированных организаций ООН, международных союзов, решениями и постановлениями которых она должна руководствоваться в своей внешнеполитической деятельности, а отчасти и в решении внутренних вопросов.

Законы субъектов РФ

Ряд вопросов относится к предметам совместного ведения Федерации и её субъектов – это вопросы административного, административно-процессуального, трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах и об охране окружающей среды, а также вопросы адвокатуры и нотариата. Проект федерального конституционного или федерального закона, касающийся перечисленных отраслей, может быть направлен в соответствующие субъекты РФ для учёта их мнения при принятии того или иного акта.

Субъекты РФ принимают законы в пределах совместных предметов ведения Федерации и её субъектов, а также в пределах исключительных предметов ведения субъектов РФ. Основу системы законодательства субъектов РФ составляют их конституции (уставы).

Конституционные правила действия законов в РФ

Система законодательства РФ опирается, помимо перечней предметов ведения (ст. 71, 72 Конституции РФ), также на правила, установленные ст. 76 Конституции РФ.

Согласно этой статье: федеральные конституционные и федеральные законы, принятые по предметам ведения РФ, имеют прямое действие на всей территории страны; федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения РФ и её субъектов, также действуют на всей территории страны, а законы субъекта РФ в этой сфере – только на территории соответствующего субъекта; федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам; законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в пределах предметов ведения РФ и в пределах

предметов совместного ведения РФ и её субъектов, – в случае такого противоречия действует федеральный закон; в случае противоречия между федеральным законом и законом либо иным нормативным актом субъекта РФ, принятым вне предметов ведения РФ и вне совместных предметов ведения РФ и её субъектов, т. е. в пределах исключительного ведения субъектов РФ, действует акт субъекта РФ.

Подзаконные нормативные правовые акты

Конституция РФ наделила Президента РФ и Правительство РФ полномочиями по изданию нормативных правовых актов. Требования к этой группе нормативных актов едины: указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, а акты Правительства РФ – также и нормативным указам Президента РФ. Президент РФ в силу ст. 80 Конституции может самостоятельно (если отсутствует федеральный закон) реализовать нормотворческие функции в качестве гаранта Конституции, прав и свобод человека, в целях охраны суверенитета РФ, её независимости и гос. целостности, обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов гос. власти. Аналогичные полномочия предоставляются Президентом РФ и Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти при утверждении положения о соответствующем министерстве.

Конституции (уставы) субъектов РФ также наделяют полномочиями по изданию подзаконных нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов РФ (президентов и глав правительств) и (или) иные органы исполнительной власти этого уровня, которые могут передавать соответствующие полномочия местным министерствам и ведомствам. Подзаконный характер носят нормативные правовые акты местного самоуправления, принимаемые как его выборными органами, так и органами исполнительными. Эти акты имеют локальный характер, их действие распространяется на территорию соответствующей местности. Конституция РФ устанавливает компетенцию органов местного самоуправления: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка; решение иных вопросов местного значения. Нормативные

правовые акты органов местного самоуправления также весьма разнообразны по форме (указы, постановления, приказы и т. п.).

Последнюю подгруппу нормативных правовых актов, имеющих подзаконный характер, составляют внутрифедеральные договоры и соглашения или внутренние конвенциональные акты. Они заключаются на основе и в развитие Конституции РФ и действующих законов.

Опубликование законов и подзаконных нормативных актов

Законы РФ подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Федеральные конституционные законы и федеральные законы публикуются в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (1994). Федеральные конституционные законы и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение 7 дней после их подписания Президентом РФ, международные договоры РФ публикуются одновременно с федеральным законом об их ратификации в «Парламентской газете» и «Российской газете», в ж. «Собрание законодательства РФ». Официальным опубликованием считается первое опубликование полного текста закона в одном из названных изданий. Иные средства массовой информации также вправе публиковать тексты рос. законов как в письменной (в т. ч. электронной и иной машиночитаемой), так и в устной форме. Кроме того, тексты законов могут быть доведены до всеобщего сведения (обнародованы) и в форме рассылки гос. органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям.

Федеральные конституционные законы и федеральные законы вступают в силу одновременно на территории всей страны по истечении 10 дней после их официального опубликования, если иное не установлено в самом акте. Аналогичные правила существуют и в отношении законов субъектов РФ.

Подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти также подлежат официальному

опубликованию: указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ публикуются в «Российской газете» и в ж. «Собрание законодательства РФ» в течение 10 дней после их подписания, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие гос. тайну, или сведения конфиденциального характера. Считается официальным опубликованием распространение текстов соответствующих актов Центром правовой информации «Система». Акты этой группы могут также быть доведены до всеобщего сведения по телевидению, радио, разосланы гос. органам и должностным лицам, органам местного самоуправления, организациям, учреждениям, предприятиям, переданы по каналам связи.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении 7 дней после их первого официального опубликования. Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении также 7 дней после их официального опубликования. В актах Президента РФ и Правительства РФ может быть установлен иной порядок их вступления в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организации или имеющие межведомственный характер, проходят обязательную гос. регистрацию в Мин-ве юстиции РФ и официально публикуются в обязательном порядке в ж. «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» и в машиночитаемой форме – Центром правовой информации «Система». Эти акты вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении 10 дней после их официального опубликования, если иное не установлено самими актами. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и их отдельных положений, содержащих сведения, составляющие гос. тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие гос. регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут

правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Литература

Лит.: Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996; Исполнительная власть в Российской Федерации: Проблемы развития. М., 1998; Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 1999; Конституционные права в России: дела и решения. М., 2002; Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2002; он же. Конституционное право России. М., 2003; Комментарии к законодательству о судебной системе Российской Федерации. М., 2003; Судебная власть. М., 2003.