

О СООТНОШЕНИИ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СИСТЕМЫ ПРАВА

© 2012 П.А. Паулов

кандидат юридических наук

Самарский государственный экономический университет

E-mail: paulovpavel@yandex.ru

Рассмотрено понятие законодательства, его системы, системы права и ее соотношение с системой законодательства, определены критерии выделения отраслей права, проведен анализ отраслей законодательства, выявлена структура законодательства.

Ключевые слова: система права, система законодательства, структура законодательства, отрасли права.

Понятие законодательства нуждается в серьезном научном осмыслении, базирующемся на накопленных знаниях, а также с учетом происходящих изменений в государственно-правовой сфере. Специфика российского правосознания, правовой культуры и уровень их сегодняшнего развития не позволяют сейчас применять термин “законодательство” в узком смысле этого слова. В нынешних условиях необходимо постепенное движение к однозначному толкованию термина “законодательство”, от широкого - к узкому, ибо широкая трактовка этого понятия может привести к снижению роли закона в регулировании общественных отношений, подмене его подзаконными актами,

По нашему мнению, целесообразно включать в структуру законодательства федеральные законы, законы субъектов РФ, нормативные указы Президента РФ, нормативные акты Правительства РФ, нормативные акты министерств и ведомств, если они приняты в порядке делегированного законодательства, нормативные договоры, нормативные акты органов местного самоуправления, решения Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ о конституционности тех или иных правовых норм.

Следует обратить внимание на делегированное законодательство, которое в юридической науке недостаточно разработано¹. Президент РФ в соответствии со ст. 90 Конституции РФ может издавать указы, не противоречащие Конституции РФ и федеральным законам, иными словами, может издавать нормативные указы, если, конечно, в Конституции и законах РФ нет записи о том, что соответствующие вопросы относятся к исключительной компетенции парламента или, а это одно и то же, по ним должны быть приняты именно законы. В случае принятия по таким вопросам

федеральных законов указы Президента должны быть приведены в соответствие Конституции РФ и федеральным законам или прекратить свое действие. Правительство также имеет право издавать нормативные акты, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента. Данный способ издания законодательных актов вытекает из полномочий Правительства РФ, но не носит характер прямого делегированного законодательства, так как ни Конституция, ни Федеральный конституционный закон “О Правительстве РФ”² не указывают, по какому кругу вопросов может издавать такие акты Правительство РФ. С нашей точки зрения, Правительство может издавать подобные акты, если они не нарушают основных прав и свобод гражданина, конституционно-правовой статус, компетенцию органов государственной власти (Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Генерального Прокурора РФ, высших судебных органов РФ).

Нормативные акты министерств и ведомств можно включать в структуру федерального законодательства в том случае, если они изданы в соответствии с распоряжением Правительства РФ. Иначе говоря, многие ведомственные нормативные акты, например инструкции Министерства финансов, Федеральной службы по налогам и сборам, носят только внутриведомственный характер, и они совершенно не обязательны для правоприменительных органов.

Само разделение законодательства на два крупных блока: законы и подзаконные акты - очень часто недооценивается как правоприменителем, так и самим законодателем. Причин здесь может быть несколько. И.В. Котелевская выделяет следующие:

- 1) противоборство властей;

2) нечеткая регламентация в отдельных законах видов подзаконных актов, которые могут быть приняты в его исполнение. Так, в п. 2,3,5 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) четко определено понятие “гражданское законодательство”, а в Налоговом кодексе и Бюджетном кодексе понятия “закон” и “иные правовые акты” расплывчаты;

3) высокая правовая квалификация госслужащих, экспертов, депутатов и т.д.;

4) негативные социально-экономические явления: коррупция, лоббизм³.

Закон о законах и иных нормативных правовых актах, принятие которого предлагалось многими учеными, мог бы решить большинство проблем, однако Государственная дума РФ необоснованно до настоящего времени задерживает его принятие. При этом некоторые субъекты РФ уже давно опередили федерального законодателя, приняв соответствующие законы. Так, в соответствии с Законом Самарской области “О нормативных правовых актах Самарской области” от 26 июня 2000 г. (в редакции от 28 декабря 2010 г.) дается определение законодательства Самарской области. Согласно ст. 92 Закона законодательство Самарской области включает в себя следующие нормативные правовые акты: Устав Самарской области, законы Самарской области, постановления Самарской губернской думы, губернатора Самарской области, Правительства Самарской области, носящие нормативный характер, приказы министерств Самарской области, иных органов исполнительной власти Самарской области, министров Самарской области, иных руководителей органов исполнительной власти Самарской области, носящие нормативный характер. Законодательство Самарской области является составной частью законодательства РФ. В соответствии со ст. 6 закона Устав Самарской области обладает высшей юридической силой по отношению к законам и иным нормативно-правовым актам Самарской области.

Система законодательства производна от системы права; система права и система законодательства соотносятся между собой как содержание и форма. Система законодательства есть выражение системы права, ее объективированная форма⁴. Взаимодействие системы права и системы законодательства позволяет более эффективно и качественно осуществлять правовое регулирование всей системы общественных

отношений. Вместе с тем система права и система законодательства хотя и тесно взаимосвязаны, но все же самостоятельные правовые явления. Система права - это совокупность правовых норм, а система законодательства - совокупность правовых актов как источников права. Система права носит объективный характер, поскольку она отражает состояние общественных отношений и направлена на их упорядочение; в основе системы законодательства значительную роль играет субъективный фактор, обусловленный не только потребностью правовой практики, но и часто интересами определенных групп общества. В основе структуры системы права находятся самостоятельные элементы - отрасли права, подотрасли права, правовые институты; структура системы законодательства строится не только по отраслевому признаку, но и по юридической силе, по субъектам правотворчества и др.⁵

Термин “система права” традиционно представляется более узким по сравнению с понятием “система законодательства”. Как замечает В.В. Сорокин, понятие системы права не обладает четкой формализованной структурой, в отличие от понятия системы законодательства. Система права есть внутреннее строение права, отражающее все многообразие норм права и моделей их объединения и дифференциации. А система законодательства охватывает лишь массив законодательных актов в соответствии с имеющейся системой права. Элементом системы права выступает норма права, а элементом системы законодательства - норма законодательного акта⁶.

Важнейшее теоретическое и практическое значение имеет вопрос о системе права. Теоретическая значимость этого вопроса определяется тем, что он занимает одно из центральных мест в общей теории права и связан с установлением таких правовых понятий, как отрасль права, правовой институт и т.д. Практическая важность вопроса о системе права определяется осуществлением кодификационных работ, с правильной систематизацией и распределением нормативного материала, а также с практикой применения правовых норм, ибо любая правовая норма действует не изолированно, а только в системе права⁷. Поэтому не удивительно, что вопросу о системе права в юридической литературе уделено столько внимания и что представители различ-

ных специальных отраслей права постоянно возвращаются к этой проблеме.

В.Н. Хропанюк дает наиболее развернутое определение системы права. Он понимает под системой права его внутреннее строение, которое выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и вместе с тем в разделении права на относительно самостоятельные части⁸. Похожее определение дано в учебнике под редакцией В.В. Лазарева, где указано, что система права - это объективно существующее внутренне строение права, его подразделение на отрасли, подотрасли и институты⁹. Авторы учебника под редакцией Н.И. Матузова и А.Е. Малько под системой права понимают определенную внутреннюю его структуру (строение, организацию, расположение частей), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений¹⁰. Подобного мнения придерживается и В.С. Нерсесянц, утверждая, что в теории, обращенной к внутривластному праву той или иной страны, применяются понятия "система права" и "система законодательства", когда имеют в виду те или иные аспекты структурной дифференциации правовых норм или законодательных актов, сложившейся в данном государстве, в его "национальном" праве¹¹.

С.С. Алексеев подошел к данной проблеме совершенно по-другому. Он вместо понятия "система права" использует несколько другое - "структура права", под которым понимается дифференциация права на относительно автономные и в то же время связанные между собой части - нормы, институты, отрасли, которые образуют, в свою очередь, ассоциации, группы, объединения и могут проявляться во вторичных структурах¹². Как видно, данное определение с небольшими оговорками совпадает с вышеприведенными, однако все это С.С. Алексеев называет структурой права.

Принято считать, что каждая отрасль права имеет единый предмет и метод правового регулирования, поэтому нормы отрасли права отличаются высокой степенью однородности. Правда, некоторые правоведы сочли необходимым расширить количество критериев системы права. Например, В.Ф. Яковлев предложил к критериям системы права отнести: предмет (материальные критерий), метод и механизм регулирования (юридические гарантии). Причем кроме этих, так на-

зываемых "главных" критериев, автор выделил также дополнительные, в качестве которых могут быть использованы отраслевые принципы и функции регулирования.

П.Б. Евграфов, не отрицая значения предмета правового регулирования, на место метода как критерия выделения отрасли права поставил правовой режим регулирования и охраны общественных отношений, специфика которого находится в прямой зависимости от способов существования и выражения норм соответствующих отраслей.

Н.В. Витрук к критериям деления права на отрасли отнес правовые принципы, которые дают возможность определить "правомерность" тех или иных правовых норм данной отрасли, цель правового регулирования и правовой режим.

Т.Е. Абова предложила принять во внимание социальную ценность, объект, цель, вокруг которых и ради которых происходит группирование правовых норм в отрасли¹³.

Отрасли же законодательства, регулируя определенные сферы государственной, экономической, социальной жизни, выделяются, как правило, по предмету правового регулирования. Кроме того, предмет отрасли законодательства не является столь однородным, как у отрасли права. Он может включать в себя весьма различные отношения. В силу этого отрасль законодательства не столь однородна, сколь отрасль права. В одних случаях отрасли законодательства полностью соответствуют отрасли права (например, гражданское, трудовое, семейное законодательство), в других случаях отрасль законодательства не имеет определенной отрасли права (например, медицинское (врачебное) законодательство, законодательство о сельском хозяйстве, о строительстве, торговле и т.д.).

Система законодательства менее последовательна и стройна; группировка нормативных актов идет не по одному основанию и, следовательно, является пересекающейся. На практике отрасль законодательства, даже если она называется так же, как одноименная отрасль права, с одной стороны, шире последней (во входящих в нее по своему основному содержанию нормативных актах всегда есть нормы, относящиеся к другим отраслям права), а с другой - уже (не охватывает всех относящихся к данной отрасли права норм, ибо часть из них содержится в актах, принадлежащих по своему основному содержанию к другим отраслям законодательства). В

этом смысле “чистых” отраслей законодательства нет, все отрасли законодательства в той или иной мере являются комплексными. В одних случаях эта мера столь мала, что мы имеем почти полное совпадение отрасли законодательства с отраслью права (например, уголовное законодательство). В других случаях она столь велика, что ставит под сомнение само существование отрасли законодательства, ибо свидетельствует об отсутствии какого-то минимума целостности соответствующего объединения нормативных актов, необходимого для превращения его из конгломерата актов в отрасль, институт законодательства. Сближение структуры законодательства со структурой права - один из путей совершенствования законодательства¹⁴.

Аналогично системе права система законодательства также имеет свою структуру. Как отмечают большинство ученых, она может быть вертикальной и горизонтальной¹⁵. Вертикальная структура базируется на критерии юридической силы нормативных актов, горизонтальная структура делит систему законодательства на отрасли, подотрасли и институты. В литературе в последние годы, наряду с горизонтальной, вертикальной, федеративной, стали выделять комплексную структуру законодательства. Понятие “комплексная структура законодательства”, к сожалению, в юридической науке не разработано. Некоторые авторы под комплексной отраслью законодательства понимают отрасль, состоящую из комплексных (межотраслевых) правовых институтов, либо в систематизированном виде содержащую сложный комплексный институт (например, отрасли хозяйственного, экологического, земельного, банковского законодательства и др.)¹⁶.

С нашей точки зрения, можно выделять комплексные отрасли законодательства в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова это отрасли законодательства, которые не существуют как органичное целое, а формируются искусственно, в результате систематизации или научного исследования. То есть мы можем по предмету законодательного регулирования выделить все нормы из самых разных отраслей законодательства, которые в своей совокупности составят комплексную отрасль законодательства в широком смысле. К таким отраслям можно отнести, например, экономическое, социальное законодательство. Не случайно в литературе предлагается выделять экологическое законодательство в его

широком понимании, что означает объединение самостоятельных в настоящее время природоресурсных отраслей законодательства и законодательства об охране окружающей среды¹⁷.

В узком смысле комплексными отраслями законодательства следует признавать те, которые содержат в себе настолько взаимосвязанные друг с другом нормы права различных отраслей, что они представляют собой в совокупности неразрывное целое. К таким отраслям можно отнести, например, банковское, страховое, земельное законодательство¹⁸. В связи с этим нельзя согласиться с В.Ф. Попондопуло, что любая отрасль законодательства всегда носит комплексный характер, поскольку нормативные акты, составляющие ту или иную отрасль законодательства, включают в себя нормы различных отраслей права¹⁹. Разве можно отрицать наличие гражданского, уголовного, трудового законодательства, соответствующего одноименным отраслям права? Такой вывод ученого связан, видимо, с тем, что он подразделяет все отрасли права только на две отрасли: публичное и частное. Отсюда он делит нормативные акты на акты преимущественно частноправовые и преимущественно публично-правовые. Причем не понятно, почему экономическое и социальное законодательство он относит к частноправовым актам - как известно, роль публичного права в регулировании экономики весьма велика.

В комплексных объединениях правовых норм главным, подчеркивает В.В. Лазарев, является не выделение особых, юридически дифференцированных отраслей права, а, наоборот, интеграция специальных для той или иной сферы деятельности общества разнородных норм права. Образование специальных, профилированных по предметному содержанию и назначению правовых норм должно дополнять основную, отраслевую дифференциацию, но не должно противоречить ей²⁰.

На наш взгляд, критерием выделения комплексных отраслей законодательства должно быть наличие разноотраслевых норм права, регулирующих однородные по содержанию общественные отношения, соответствующих той или иной функции государства и нуждающихся в согласовании и упорядочении. Как правильно подчеркивают М.И. Байтин и Д.Е. Петров, одним из основных системообразующих факторов формирования комплексных отраслей законодательства

выступают основные направления деятельности государства, т.е. его функции²¹. Поскольку сейчас выделяют как основные экономическую, социальную функцию Российского государства, постольку вполне обоснованным является выделение экономического, социального законодательства. Одним из критериев дифференциации законодательства должно быть разделение властей, оно в соответствии с Конституцией РФ действует на федеральном, региональном уровне, уровне органов местного самоуправления. В связи с этим А.И. Бобылев выделяет три уровня законодательства, называя третий уровень - уровень местного самоуправления - локальным законодательством.²² Практически такой же точки зрения придерживается О.В. Шопина, предлагающая включать систему муниципальных правовых актов в качестве подсистемы (блока) в систему региональных правовых актов²³. С нашей точки зрения, соглашаясь в целом с таким подходом к структурированию законодательства, нельзя называть это законодательство локальным, поскольку под локальными нормами в теории права принято понимать нормы трудового права, действующие в пределах предприятия, организации. В определенной степени к локальным нормам можно отнести корпоративные нормы, под которыми понимаются правила поведения, разрабатываемые органами управления корпораций, распространяемые только на их членов и направленные на регулирование отношений, складывающихся внутри корпораций²⁴.

¹ См. об этом: *Троицкий В.С., Морозова Л.А.* Делегированное законодательство // Государство и право. 1997. № 4; *Акимова И.К.* Делегированное законодательство в РФ // Юрист. 1998. № 9.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 1.

³ См.: *Котелевская И.В.* Закон и подзаконный акт // Журн. рос. права. 2000. № 2. С. 39, 40.

⁴ Общая теория права и государства / под ред. В. В. Лазарева. М., 2000. С. 223.

⁵ Более подробно о соотношении системы права и системы законодательства см.: *Поленика С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9; Концепция стабильности закона / под ред. В.П. Казимирчука. Гл. 2. М., 2000; *Бобылев А.И.* Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства // Право и политика. 2002. № 2; *Кокотов А.Н.* Статусная структура законодательства // Право и политика. 2002. № 5; *Пилипенко Е.А.*

Система российского права: структурно-сравнительный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Дону, 2003; *Черепкова Е.Э.* Система права и система законодательства Российской Федерации: понятие и соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Волкогон Т.А.* Система права в условиях обновляющегося общества: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2006; и др.

⁶ *Сорокин В.В.* Концепция эволюционного преобразования правовых систем в переходный период. Барнаул, 2002. С. 380 - 381.

⁷ *Дембо Л.И.* О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 87.

⁸ *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений / под ред. В.Г. Стрекозова. М., 1995. С. 290.

⁹ См.: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.З. Лазарева. М., 1996. С. 169.

¹⁰ Теория государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С. 295.

¹¹ *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 2000. С. 325.

¹² *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 187.

¹³ Подробнее об изложенных точках зрения на данную проблему см.: Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 6-8.

¹⁴ *Волкогон Т.А.* Указ. соч. С. 83.

¹⁵ См.: Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. М., 1996. С. 185.

¹⁶ *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Система права: к продолжению дискуссии // Государство и право. 2003. № 1. С. 33.

¹⁷ *Игнатъева И.А.* Цели и задачи экологического законодательства: соотношение, классификация, определения // Право и политика. 2002. № 11. С. 14.

¹⁸ Отдельные авторы признают подобные отрасли законодательства комплексными отраслями права, что большинство ученых-юристов отрицает (см.: *Корогодов И.* Правовая природа банковского надзора // Законность. 2003. № 4. С. 43).

¹⁹ См.: *Попондопуло В.Ф.* Система общественных отношений и их правовые формы (к вопросу о системе права) // Правоведение. 2002. № 4. С. 96.

²⁰ Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 329 - 330.

²¹ См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 8; *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Указ. соч. С. 32.

²² *Бобылев А.И.* Указ. соч. С. 13.

²³ *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 24.

²⁴ *Кашанина Т.В.* Корпоративное право. М., 1999. С. 29.

Поступила в редакцию 02.02.2012 г.