**Содержание**

Введение

1. Понятие и признаки закона

2. Принципы и требования законности

3. Место и роль закона в правовой системе Российского государства

3.1.Конституционные положения о роли закона в правовой системе Российской Федерации

3.2.Соотношение законов и подзаконных нормативно-правовых актов

Заключение

Список использованных источников и литературы

**Введение**

**закон право законодательство нормативный акт**

Как целостное явление социальной действительности право имеет определенные формы своего внешнего выражения. Отражая особенности структуры содержания, они представляют собой способы организации права во вне. Для обозначения этого явления в юридической литературе используются как тождественные понятия «форма права» и «источники права». Кроме того, существует еще категория «правовая форма». Это создает известные терминологические трудности, возникает проблема разграничения указанных понятий, уточнения их смыслового содержания.

В настоящее время, когда политические и экономические реформы, проводимые в России, потребовали интенсивного законотворчества, как никогда данная тема становится актуальной, так как показывает ясно, насколько важен сам процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона "вписаться" в уже существующую правовую систему, способность адаптироваться новому закону, экономические основы его существования и реального применения. Реальность показывает, насколько широк круг вопросов, неурегулированных правом, без которых невозможно реализовать экономические и социальные программы, выдвигаемые жизнью.

Речь идет не только об обновлении, улучшении законодательства, но и о формировании многих принципиально новых правовых институтов, отвечающих новым экономически условиям, критериям правового государства. В России, нельзя сказать о том, что гражданское общество достигло высшего этапа в своем развитии, а это способствует затруднению развития правового государства в нашей стране. Следовательно, чтобы разрешить эту проблему, необходимо усовершенствовать российское общество, а этому можем поспособствовать только мы сами. Именно этим на мой взгляд определяется актуальность данной темы курсовой работы.

Законотворчество есть законодательный процесс, посвященный стадиям и действиям по подготовке, обсуждению и принятию законов. Закон — акт высшей юридической силы, призванный регулировать важнейшие общественные отношения, принимаемый законодательным и представительным органом в особом порядке и обладающий стабильностью.

Закон выступает главным регулятором общественных отношений, гарантом прав и свобод гражданина. Он служит важнейшим средством преобразований в экономической, социальной и иных сферах и одновременно способствует стабилизации, устойчивости общественной обстановки. Закон устанавливает легальные рамки деятельности всех государственных и общественных институтов, занимает ведущее место в правовой системе, поскольку его юридическая сила определяет динамику и содержание всех остальных правовых актов, называемых поэтому подзаконными актами

Объектом исследования является институт законодательства в Российской Федерации

Задачи исследования:

* Выявить подходы к пониманию закона как источника права, понятию, признакам, видам закона, системы законодательства и др.
* Определить место и роль законов в правовой системе Российского государства

Структурно работа состоит из введения, 3 разделов, заключения и списка использованной литературы

**1. Понятие и признаки закона**

Закон — это принятый в особом порядке «первичный правовой акт» по основным вопросам жизни государства, «непосредственно выражающий общую государственную волю и обладающий высшей юридической силой»1

Закон — это нормативно-правовой акт, «принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующей наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны»2. Обобщая весь накопленный нашими предшественниками материал и используя информацию, содержащуюся в приведенных выше и им подобных дефинициях, можно указать на следующие специфические особенности закона.

Во-первых, закон это нормативно-правовой акт, принимаемый только высшими органами государственной власти (Федеральным собранием — в России, Конгрессом — в США, Парламентом — в Италии, Франции, Японии и др.) представляющими в формально-юридическом смысле весь народ или же непосредственно самим народом, с помощью референдума.

Во-вторых, закон обладает высшей юридической силой среди всех остальных источников права, имеет верховенство и является главенствующей формой права.

В-третьих, закон как источник права, исходящий от высшего органа государственной власти, представляющего (по крайней мере теоретически) волю и интересы всего общества или народа, должен также отражать волю и интересы всего общества или народа. Для отечественной и зарубежной правовой теории довольно традиционным стало рассматривать закон в качестве выразителя «общей воли».

В-четвертых, законы, в отличие от других нормативно-правовых актов издаются по наиболее важным вопросам государственной и общественной жизни. С их помощью упорядочиваются и регулируются наиболее важные общественные отношения.

Наконец, в-пятых, законы принимаются, изменяются и дополня ются в особом, строго установленном, законодательном порядке.

Законодательная процедура существует в каждом государстве. Она закрепляется, как правило, особыми актами — Положениями или Регламентами высших органов государственной власти и является объективно необходимой. «Будучи весьма схожими между собой по способу формирования, юридической силе, месту и роли в правовой системе, законы, тем не менее, значительно отличаются друг от друга. Они подразделяются на определенные виды. Существуют различные критерии классификации законов.

Так, в зависимости от значимости содержащихся в них норм законы объективно подразделяются на конституционные и обыкновенные или текущие, как их иногда называют.

К конституционным законам относятся, прежде всего, сами конституции; затем — законы, с помощью которых вносятся изменения и дополнения в тексты конституций и, наконец, законы необходимость издания которых предусматривается самой конституцией. Конституционные законы отличаются от текущих законов и всех других нормативно-правовых актов не только по содержанию, но и по форме, характеру, порядку их принятия, внесения в них изменений и дополнений. Любая конституция в силу широты охвата ею самых разнообразных сфер жизнедеятельности общества и государства, а также в силу многих других причин выступает не только как сугубо юридический, но и как политический и идеологический по своему характеру документ. Она обладает самой высокой юридической силой по отношению ко всем без исключения формам (источникам) права и служит правовой основой для всей правотворческой и правоприменительной деятельности в государстве.

В соответствии с Конституцией России, предложения о поправках и пересмотре ее положений могут вноситься Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством России, Законодательными органами субъектов РФ, а также группами депутатов численностью не менее одной пятой членов от каждой из палат (ст. 134).

В зависимости от органов, издавших тот или иной закон, а также от территории, на которую распространяется его действие, законы в федеративном государстве подразделяются на федеральные (общефедеральные) и на законы, принятые субъектами федерации. Первые издаются высшими органами государственной власти федерации и распространяются на всю ее территорию. Вторые — высшими органами государственной власти субъектов федерации и, соответственно, имеют юридическую силу лишь на подведомственной территории. По общему правилу, в случае расхождения федеральных законов с законами субъектов федерации первые имеют приоритет над вторыми, действуют федеральные законы.

Согласно Конституции России, «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам», принятым по предметам исключительного ведения РФ или же по предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации. «В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон» (ст. 76, п. 5).

В случае же противоречия между законами и нормативно-правовыми актами субъектов РФ, изданным по предметам исключительного ведения последних, «действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» (ст. 76, п. 6). Законы как основные, главенствующие нормативно-правовые акты очень тесно связаны и взаимодействуют с другими нормативно-правовыми актами.

На примере законодательства России можно видеть, как на их основе и в развитие содержащихся в них положений издаются такие нормативные акты, как постановления Правительства РФ. Они издаются по наиболее важным вопросам хозяйственного, социального и культурного строительства и, согласно Конституции, наряду с распоряжениями Правительства, имеющими, как правило, индивидуальный характер, «обязательны к исполнению в Российской Федерации» (ст. 115, п. 2). В случае противоречия постановлений и распоряжений правительства Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента России они «могут быть отменены Президентом Российской Федерации» (ст. 115, п. 3).

В рамках действующей Конституции и федеральных законов издаются также указы Президента РФ, содержащие в себе правила общего характера. Вместе с другими актами Президента — распоряжениями, имеющими индивидуальный характер, указы, согласно Конституции, «обязательны для исполнения на всей территории Российской Феде рации» (ст. 90, п. 2). Они издаются по вопросам, отнесенным Конституцией к компетенции Президента РФ (ст.ст. 80-89).

Наряду с названными нормативно-правовыми актами на основе действующих законов издаются также и другие аналогичные им по своему характеру акты. На уровне федерации — это акты центральных органов государственного управления (министерств, государственных комитетов, ведомств). На уровне субъектов федерации — это республиканские законы, акты президентов (в президентских республиках), постановления правительств республик, а также нормативные акты республиканских органов государственного управления. К этой же категории актов, издаваемых на уровне субъектов федерации, Конституцией России отнесены уставы краев и областей, определяющие правовой статус данных субъектов федерации, а также нормативные акты, издаваемые органами государственной власти и управления городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), автономной области и автономных округов3.

**2. Принципы и требования законности**

Важное значение для теории и практики укрепления законности имеет вопрос о разграничении принципов и требований законности. Принципы законности - это основные идеи, начала, выражающие содержание законности, а требования - то, чего «требует» законность, т.е. сформулированные в общем виде правовые предписания, соблюдение, исполнение которых делает явление (поведение, акт и т.п.) законным.

При таком подходе можно выделить четыре принципа законности: верховенство закона, единство, целесообразность и реальность законности.

Верховенство закона обычно трактуется как главенство закона в системе нормативных актов. Однако этот принцип должен пониматься гораздо более широко - как подчиненность закону и всех нормативных актов, и всех актов реализации права (применения, соблюдения, исполнения и использования), и всех иных объектов. Только в этих условиях принцип верховенства закона становится универсальным, пронизывающим всю ткань общества.

Под единством (всеобщностью) законности понимается единая направленность правотворчества и правореализации в территориальном и субъектном плане, т.е. на всей территории действия соответствующего нормативного акта, применительно к деятельности всех субъектов общественных отношений.4

Целесообразность законности означает необходимость выбора строго в рамках закона оптимальных, отвечающих целям и задачам общества вариантов осуществления правотворческой и правореализующей деятельности (поведения), недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

И, наконец, реальность законности — это достижение фактического исполнения правовых предписаний во всех видах деятельности и неотвратимости ответственности за любое их нарушение.

Требования законности (то, что требует законность) отражают ее направленность, которая обусловлена содержанием норм права. В отличие от принципов, которые, выражая содержание законности, действуют во всех ее сферах, относятся ко всем видам деятельности любых субъектов общественных отношений, требования связаны с отдельными видами деятельности определенных субъектов. Например, требования охраны прав и законных интересов граждан, издания правовых актов в установленном порядке относятся к органам государства и т.п.

Наряду с принципами и требованиями законности можно выделить еще две группы черт законности, которые также нередко, но без достаточных оснований рассматриваются в качестве ее принципов или требований. Это, во-первых, признаки, характеризующие внешние связи законности (связь с демократией, культурой и т.п.), и, во-вторых, способы и средства обеспечения законности (государственный контроль, участие граждан в обеспечении законности и т.п.).

Рассматривая вопрос о связи принципов и требований законности, можно прийти к выводу, что каждый из принципов может быть развернут в совокупность ее требований.

Так, принцип верховенства закона развертывается в следующие требования:

- все законы (и деятельность по их созданию) должны соответствовать конституции и другим вышестоящим законам;

- подзаконные нормативные акты (и деятельность по их созданию) должны соответствовать законам;

- акты правоприменения и правоприменительная деятельность должны соответствовать законам и основанным на них подзаконным нормативным актам;

- акты индивидуального поведения должны соответствовать законам, основанным на них подзаконным нормативным актам и актам правоприменения. Важно, что каждое из этих требований, в свою очередь, может быть развернуто в совокупность положений, которые либо прямо зафиксированы в законе, либо вытекают из его текста:

- законы должны соответствовать конституции;

- законы республик, входящих в Федерацию, должны сответствовать законам Федерации в части, отнесенной к компетенции Федерации, и т.д. (ч. 1 ст. 15, ч. 5 ст. 76 и др. Конституции РФ).

Тем самым мы от принципа верховенства закона через соответствующие требования законности пришли к конкретным правовым предписаниям. Таким же способом, исходя из видов деятельности и ее результатов, можно развернуть и другие принципы законности в требования, а затем в определенные правовые нормы. Это позволяет определить четкий перечень ее требований и осуществить нормативное закрепление и конкретизацию, что создаст дополнительные возможности для укрепления законности и правопорядка.

**3. Место и роль закона в правовой системе Российского государства**

**3.1. Конституционные положения о роли закона в правовой системе Российской Федерации**

Новая Конституция Российской Федерации создала принципиально иные общие основы для повышения статуса и роли закона в системе нормативных актов Российского государства по сравнению с ранее закрепленными конституционными основами.

Во-первых, Конституция признает Российскую Федерацию не только суверенным, федеративным, но также и демократическим правовым государством (ч. 1 ст. 1).

Во-вторых, одной из незыблемых конституционных основ Российской Федерации (а не только одним из положений национально-государственного устройства, как это было в прежней Конституции Российской Федерации–ст. 81) признано верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2-ст. 4).

В-третьих, в качестве обшей основы закреплено равенство прав всех субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами и между собой (чч. 1 и 4 ст. 5). Республика как государство в составе Российской Федерации имеет свою Конституцию и законодательство, а регионы и автономии – свои уставы и законодательство. Признание законодательства регионов является крупной новеллой в статусе регионов и автономий, закрепленной в качестве одной из основ конституционного строя.

Также установлено, что федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий, на основе договоров об этом (ч.,3 ст. 11).

Это положение основ конституционного строя придает федеральному устройству существенный поворот в сторону единения всех республик и регионов вокруг федеральной власти и ее законов, не посягая на достигнутое разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной властью и властями республик, регионов и автономий. Такое единение тесно связано новой Конституцией с достижением единого экономического пространства в Российской Федерации, которое также поднято на уровень одной из основ конституционного строя (ст. 8). Насколько это важно для самого выживания России как великого государства и обеспечения благополучия ее населения, видимо, в объяснении не нуждается.

В-четвертых, преодолено существовавшее ранее противоречие между принципом разделения властей, на основе взаимодействия которых осуществляется единая государственная власть (но не в одном лице или органе!), и принципом всевластия Советов в лице прежде существовавших Съездам Верховного Совета Российской Федерации, а также Советов народных депутатов в регионах, автономиях и на местах. Все советские высшие органы власти упразднены и заменены системой органов парламентской демократии, и на их месте созданы новые законодательные и исполнительные органы власти–Президент, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации, органы власти в субъектах Федерации (чч. 1 и 2 ст. 11).

В-пятых, в числе основ конституционного строя закреплены высшая юридическая сила, прямое действие и применение Конституции Российской Федерации на всей территории России; обязанность всех органов и должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, обязательность опубликования законов, а также значение общепризнанных принципов и норм международного права как составной части российской правовой системы

И только после принятия новой Конституции на референдуме 12 декабря 1993 г получили незыблемые, юридически прочно охраняемые особым порядком их изменения основы конституционного строя (см. ст, 135), в том числе и основы законодательной деятельности, действия и применения законов Российской Феде рации, о чем речь пойдет в дальнейшем изложении.

## Федеральные законы: их основные признаки, виды и верховенство:

Согласно новой Конституции, закон Российской Федерации:

– федеральный конституционный закон или федеральный закон,

– это принятый Федеральным Собранием – представительным и законодательным органом Российской Федерации – акт, обязательный для всех, имеющий верховенство и прямое действие на всей территории Федерации (ст.ст. 4, 76, 94).

Названные признаки понятия «закон» во многом сходны с признаками, которые закреплялись и прежней Конституцией. Однако некоторые из них свойственны именно статусу закона по новой Конституции Российской Федерации.

Во-первых, такое понятие снимает многозначность органов, создающих законы: с упразднением Съезда народных депутатов единственным законодательным органом в России стало федеральное Собрание. Оно, в отличие от Верховного Совета, стало и подлинно прямым представительным органом народов России. Над ним уже не стоит Съезд, который мог отменять законы Верховного Совета (п.14 ст. 104 Конституции Российской Феде рации – России с изменениями на декабрь 1992 г.). Поэтому всякий федеральный закон становится актом верховной, представительной власти Российской Федерации.

Во-вторых, закон почти всегда – это нормативный акт, устанавливающий, излагающий, отменяющий, или изменяющий общие предписания – нормы права. Хотя текст Конституции не содержит прямого предписания о нормативности закона, такой его характер прямо вытекает из двух оснований.

1. Этимологически (по своему смыслу) слово «закон» в русском языке означает «правило», «предел, положенный свободе воли и действия»5 Иначе говоря, под словом «закон « всегда имеют в виду правило поведения общего значения, обязательное для всех лиц или организаций.

2. Юридический смысл слова «закон» состоит в том, что под законом имеют в виду «правило, постановление высшей власти»6.

Общее юридическое правило – это и есть норма права, а закон как акт, принимаемый высшей властью, – тот источник, в котором право (нормы права) рождается и содержится, юридический источник права7.

Общий характер (нормативность) закона не означает того, что в законе не могут содержаться отдельные индивидуальные или директивные предписания – поручения Правительству, бюджетные или плановые показатели, программные положения, декларации. Закон о государственном федеральном бюджете в основном состоит из финансовых показателей, хотя включает и отдельные нормы обычного типа общих правил.

Также неверно полагать, что нормы права должны устанавливаться или отменяться только законом Федерального Собрания: ряд постановлений Федерального Собрания может содержать правила о порядке применения норм закона, о порядке вступления законов в силу, переходные правила. Существуют также регламенты палат, не имеющие силы закона, но очень близкие к конституционным законам.

Непроходимой грани между общим и частным (отдельным) нет ни в природе, ни в общественной жизни. Поэтому качества явлений типичны для данного их рода или вида, но не абсолютны для всех случаев или особей. Важно, чтобы нетипичные черты не становились основными, главными для данного рода или вида явлений. Это положение распространяется и на правовые явления, в том числе на законы и другие нормативные акты.

К федеральным законам относятся различные виды законов, принимаемых специально уполномоченными высшими представительными органами Российской Федерации или всенародным голосованием.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. различает три вида федеральных законов.

Это, во-первых, сама Конституция (основной закон, которому должны соответствовать все другие законы и любые иные акты).

Во-вторых, это федеральные конституционные законы, предусмотренные Конституцией.

В-третьих, это федеральные законы, не имеющие значения конституционных. В правовой доктрине они называются обыкновенными законами.

Конституция 1993 года предусматривает особый порядок внесения поправок в Конституцию Российской Федерации и принятия новой Конституции. Этот порядок обеспечивает стабильность основ конституционного строя и конституционного статуса прав и свобод человека и гражданина (гл.гл. 1 и 2), а также – самой Конституции (гл. 9). Поправки и пересмотр положений гл.гл. 1, 2 и 9 Конституции могут быть осуществлены не Федеральным Собранием, а особым Конституционным Собранием, созываемым для разработки и вынесения на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации. Для внесения соответствующих поправок и выработки проекта требуется квалифицированное большинство голосов. Новая Конституция принимается всенародным голосованием (ст. 135).

Характерно, что никаких иных условий, кроме предусмотренных ст. 135, для пересмотра положений названных глав 1, 2 и 9 новая Конституция не устанавливает.

Особое положение среди законов Российской Федерации занимают федеральные конституционные законы. Эта форма регулирования установлена впервые в истории Российской Федерации, и в прежних российских конституциях не предусматривалась.

К федеральным конституционным законам относятся те за коны, которые:

во-первых, приняты по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 108);

во-вторых, приняты квалифицированным большинством голосов, т.е. не менее чем тремя четвертями голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы (ч. 2 ст. 108).

В отношении федерального конституционного закона, принятого Федеральным Собранием, не предусмотрена возможность возвращения его на новое рассмотрение, очевидно, ввиду того, что он уже принят квалифицированным большинством голосов. Такой закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом и обнародованию (ч. 2 ст. 108).

Юридическая сила федерального конституционного закона предусмотрена в ч. 3 ст. 76 Конституции, в которой говорится о том, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Было бы более уместно закрепить эту норму в ст. 108, специально посвященной федеральным конституционным законам, и дополнить данное положение Конституции естественной гарантией сохранения стабильности правового регулирования в случае наличия такого противоречия, т.е. установить приоритет федерального конституционного закона перед обыкновенным федеральным законом.

Важным вопросом является определение в Конституции юридической силы, верховенства и прямого действия федеральных законов на территории Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации имеет верховенство на всей территории Федерации (ст. 4). Это означает прежде всего то, что конституции республик и уставы регионов не могут противоречить федеральной Конституции. В этом положении выражается суверенитет Российской Федерации.

Часть 1 ст. 15 закрепляет высшую юридическую силу Конституции, ее прямое действие на всей территории Российской Феде рации. В той же статье установлено, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15). С нашей точки зрения, именно в обязанности соблюдения закона всеми и во всех своих действиях (а не только при издании нормативных актов) состоит верховенство и прямое действие федеральных законов вообще и Конституции России, в частности.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации 1993 года, закрепляя достигнутые ранее Федеративным договором от 31 марта 1992 г. разграничения полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, сохраняет и уточняет взаимоотношения между федеральными законами, с одной стороны, и законами и иными актами субъектов Федерации – с другой. Этому посвящена ст. 76 Конституции. Согласно чч. 1 и 2 данной статьи, Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство не во всех случаях, а только по вопросам, отнесенным к ведению Федерации или к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Такое соотношение Конституции и законов Российской Федерации с конституциями и законами субъектов Федерации отвечает как самой сущности федеративных отношений в России, так и заключенному 31 марта 1992 г. Федеративному договору.

Вне проделов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, принимая законы и иные нормативно-правовые акты (ч. 4 ст. 76). И именно в случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с ч.4 ст.76 Конституции, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч.6 ст.76). Иначе говоря, по вопросам собственного правового регулирования признается приоритет законов и иных нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации.

Ясные и четкие положения новой Конституции Российской Федерации существенно уточняют и развивают положения прежней Конституции о верховенстве и юридической силе федеральных законов в четком взаимодействии с приоритетом законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

## Закон в системе нормативных актов (федеральный уровень):

Система нормативных актов любого современного государства обычно подразделяется на законы и подзаконные (регламентарные, административные) акты. К подзаконным относятся акты органов исполнительной власти, акты местного самоуправления. а также акты внутриорганизационного характера, регламентирующие внутреннюю структуру и распорядок деятельности предприятий, учреждений, организаций.

Под подзаконным следует понимать акт, изданный на основе и во исполнение закона. Такой акт не может противоречить закону, выходить за рамки закона и за рамки полномочий издающего его органа, предоставленных ему законом. Таким образом, соответствие закону и законным полномочиям органа правотворчества является главным признаком подзаконности нормативных актов. Подзаконные нормативные акты органов исполнительной власти характеризуются также тем, что они направлены на организацию исполнения закона. При этом всякое исполнительное действие, в том числе и издание нормативных актов (инструкций, приказов), должно соответствовать закону.

По отношению к подзаконным актам федерального уровня верховенство федерального закона самоочевидно. Конституция прямо закрепляет, что Правительство Российской Федерации из дает постановления и распоряжения8 на основе и во исполнение федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (ч. 1 ст. 115). В случае противоречия постановлений и распоряжений Правительства Конституции или федеральным законам указанные акты Правительства могут быть отменены Президентом (ч. 3 ст. 117)

В Конституции можно не закреплять подробностей, но вопрос о том, какие акты издаются и какими именно исполнительными органами, каковы пределы их обязательности (по территории, субъектам исполнения или пользования правами и во времени), должен быть разрешен хотя бы в самой общей форме на столь авторитетном уровне, чтобы между ведомствами, местными органами и судами не возникало излишних коллизий. Сейчас же совершенно отсутствуют конституционные и другие юридические основания для обязательности нормативных актов таких органов управления, как Фонд управления государственным имуществом. Пенсионный или иной страховой фонд, и многих иных структур, создаваемых Президентом или Правительством. Ссылаться сегодня на старый Закон о Совете Министров не приходится – нужен новый федеральный конституционный закон (ч. 2 ст. 114), который соответствовал бы положениям новой Конституции. Но и при наличии конституционного закона о Правительстве Российской Федерации не будет в достаточной мере обеспечен подзаконный характер ведомственных актов, если не будет заложена его конституционная основа, поскольку исполнительная власть на уровне Федерации, а особенно на уровне регионов, будет свободна от верховенства российских федеральных законов, с достаточной четкостью не оговоренного в Конституции.

## Соотношение закона и указа Президента Российской Федерации:

Вопрос о соотношении федерального закона и указа Президента представляет собой наиболее сложную проблему в соотношении законов и иных нормативных актов. В этом случае речь идет не только о взаимоотношении нормативных актов, но и о регулировании отношений между двумя «равновеликими», непоредственно избираемыми народом властями. Именно с учетом сказанного следует подойти к анализу соотношения законов Российской Федерации и указов Президента

Согласно ст. 90 Конституции, Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (чч. 1 и 2 ст. 90). Относительно юридической силы указов установлено толь ко одно они не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации (ч. 3 ст. 90).

Если исходить из текста ст. 90 Конституции, то следует отметить, что указы не названы подзаконными актами (слова «издаются на основе законов» отсутствуют) Но также не сказано, что сами указы служат основой для издания указов президентами республик, постановлений правительств субъектов Федерации и иных нормативных актов «по вертикали» исполнительной власти. И это не случайное умолчание оно соответствует сущности федеративных отношений в демократическом государстве

В рамках компетенции федерации указы Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации для всех органов, должностных лиц и граждан Единственным условием для этого является соответствие указов Конституции и законам Российской Федерации. Однако сама Конституция Российской Федерации и соответствующие ей конституции республик, уставы регионов и законы об автономиях, а также Федеративный договор от 31 марта 1992 г. ограничивают эту обязательность предметами ведения Федерации. Поэтому все то что выходит за пределы предметов собственного и совместного с субъектами Федерации ведения Российской Федерации, не должно регулироваться указами Президента Российской Федерации, а исполнительные органы субъектов Федерации имеют право регулировать это самостоятельно в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации, конституциями, уставами регионов и уставами либо законами об автономиях (ст. 66). Конкретные вопросы разграничения предметов совместного ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации определяются на основе Конституции Российской Федерации и договоров между Федерацией и ее субъектами, а споры о компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации (п. «б» ч. 3 ст. 125).

Вместе с тем новая Конституция установила важное положение о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77) Это означает, что органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны принимать меры к исполнению законов и актов федеральных органов исполнительной власти России. Президент Российской Федерации имеет право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий по данным вопросам (ч. 1 ст. 85), а также вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия этих актов Конституции и законам Российской Федерации, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85) Данные нормы имеют важнейшее значение для сохранения единства Российского государства и реального исполнения законов и указов Президента Российской Федерации.

Не менее важное значение имеет и вопрос о соотношении указов Президента Российской Федерации с федеральными законами.

Исходным положением здесь является то, что указы Президента не могут противоречить Конституции и законам Российской Федерации, Однако до принятия новой Конституции 1993 года указы Президента часто устанавливали нормы законодательного уровня, т.е. такие, Которые должны быть урегулированы законом. В тех случаях, когда налицо явный пробел в законе, эти нормы как бы замешают недостающие в законе нормы. Например, указом Президента Российской Федерации вводились нормы о повышении уровня минимальной оплаты труда и пенсий на определенный период, создавались различные федеральные фонды, некоторые иные органы управления, хотя структура Совета Министров под лежала урегулированию в Законе о Совете Министров (ст. 130 Конституции Российской Федерации – России с изменениями на декабрь 1992 г.). Противоречий с действующими законами при этом часто не возникало, но по существу Президент как бы использовал указы для восполнения законодательных пробелов, выполняя функции законодателя.

Новая Конституция Российской Федерации исходит из принципа верховенства Конституции и законов Федерации на всей территории России (ч. 2 ст. 4). Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15).

Названные общие положения распространены Конституцией и на соотношение указов Президента Российской Федерации с действующими законами. Часть 3 ст. 90 Конституции закрепляет положение о том, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и федеральным законам.

Это необходимое для правового режима в государстве конституционное положение по своему замыслу отвечает принципу раз деления ветвей верховной власти и верховенства закона.

Части 1 и 2 ст. 90 Конституции закрепляют полную самостоятельность Президента в издании указов и распоряжений, а также – обязательность этих актов Президента Российской Феде рации на всей территории России. Эти положения Конституции в условиях стабильности отвечают принципам парламентской демократии.

На основе сложившейся в современной России кодификации можно констатировать наличие следующих относительно обособленных отраслей законодательства. Совокупность этих отраслей составляет отраслевую систему российского законодательства, в которой каждая отрасль выступает в качестве обособившейся подсистемы. К ним относятся:

а) законодательство в области конституционного права;

б) законодательство в области административного права;

в) законодательство в области финансового права;

г) гражданское законодательство; жилищное законодательство;

д) семейное законодательство;

е) трудовое законодательство и законодательство о социальном обеспечении;

ж) законодательство в области сельского хозяйства, охраны природной среды и природопользования (земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах);

з) законодательство в области судоустройства и судопроизводства (уголовно-процессуальное, гражданско- и арбитражно-процессуальное законодательство);

и)уголовное законодательство; уголовно-исполнительное законодательство.

**Федеральные конституционные законы**

В правовой системе России появился новый вид законодательного акта – федеральный конституционный закон.

Появление новой разновидности источников конституционного права – конституционных законов – является закономерным. Надо учитывать их роль в развитии конституционных норм и принципов, в обеспечении верховенства Конституции и конституционных актов, в правотворчестве и правоприменительной деятельности.

Всенародно принятая в декабре 1993 года новая Конституция Российской Федерации впервые в нашем государстве закрепила подразделение законов на обычные и конституционные.

Кроме той формальной юридической особенности, что новая группа законов официально поименована в тексте Конституции конституционными законами, необходимо выделить и другие при знаки, которые отличают эту категорию актов. Эти признаки можно подразделить на две группы: содержательные и процедурные.

По содержанию конституционные законы посвящены регулированию наиболее важных общественных отношений и соответственно ключевых конституционных институтов – народовластия, государственного устройства, федеративных отношений. Можно сказать, что конституционные законы закрепляют правовые основы государственной и общественной жизни, определяют важнейшие правовые институты. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года должны быть приняты двенадцать федеральных конституционных законов.

Есть и другие мнения о круге конституционных законов. Так, в процессе подготовки проекта новой Конституции Республики Беларусь высказывался взгляд об отнесении к их числу законов о внесении изменений в Конституцию и законов о введении в действие Конституции. Безусловно, такая позиция представляется .содержательной.

Особо подчеркнем, что значительную группу федеральных конституционных законов составят статутные акты о важнейших государственных институтах и органах (имеются в виду федеральные органы исполнительной и судебной власти). Это готовящиеся законы о Правительстве Российской Федерации, об Уполномочен ном по правам человека, о референдуме, о Верховном Суде, о Высшем Арбитражном Суде, о судебной системе в Российской Федерации, о Конституционном Собрании Российской Федерации, о Государственных флаге, гербе и гимне Российской Феде рации и уже принятый закон о Конституционном Суде Российской Федерации.

Статья 128 Конституции России установила, что с помощью федерального конституционного закона определяются полномочия, порядок образования и деятельности не только Конституционного Суда, но и других федеральных судов. Поэтому при разработке актов о статусе других судов нужно строго придерживаться объектов конституционного регулирования, не расширяя сверх меры его пределы.

Другая разновидность новых российских конституционных законов – это акты, определяющие различные государственно-правовые состояния. Речь идет об актах, связанных с ограничением прав и свобод человека, что является, несомненно, предметом конституционного регулирования. К ним можно отнести федеральные конституционные законы об условиях и порядке введения ' чрезвычайного и военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

И, наконец. Конституция Российской Федерации предусмотрела разрешение с помощью конституционных законов вопросов изменения состава Федерации. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта, а также изменение конституционно-правового статуса субъекта Федерации осуществляется с помощью конституционного закона. Здесь мы имеем дело с иной разновидностью конституционных законов, чем те, о которых говорилось выше.

С содержанием конституционных законов связаны их особое место и назначение в системе законодательства. Описывая наиболее важные общественные институты, конституционные законы развивают и конкретизируют нормы Конституции и тем самым связывают ее с текущим законодательством.

С появлением конституционных законов создается своего рода промежуточная ступень в реализации конституционных пред писаний. А это обеспечивает большую стабильность самой Конституции, которая не может и не должна поспешно приспосабливаться к динамично меняющимся общественным от ношениям.

Наличие в системе законодательства особой группы конституционных актов указывает на обладание ими более высокой юридической силой по сравнению с другими законами. Это свойство конституционных законов прямо закреплено Конституцией Российской Федерации. Статья 76 установила, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Это означает строгую обязательность для них положений конституционных законов, возможность отсылок к ним в конституционных актах.

Таким образом, в правовой системе России постепенно занимает свое место такой вид нормативных правовых актов, как конституционный закон. Он выступает как самый ближайший «мост» между Конституцией и законодательством, который необходимо использовать для всестороннего влияния основного закона на правовую систему в целом и ее составные части.

**3.2 Соотношение законов и подзаконных нормативно-правовых актов**

После введения должности Президента Российской Федерации проблемы соотношения издаваемых им указов с иными актами, в особенности с законами Российской Федерации (в последующем - с федеральными законами), приобрели острую актуальность.

В 1995 году была опубликована работа А.С. Пиголкина, в которой на примере соотношения закона и нормативного указа Президента Российской Федерации были предложены несколько подходов к анализу проблемы предметного соотношения закона и конкретного подзаконного нормативного правового акта. В 1999 году в совместной монографии В.О. Лучина и А.В. Мазурова на большом фактологическом материале была дана общая характеристика проблемы соотношения нормативных указов Президента Российской Федерации с другими нормативными правовыми актами, в т.ч. с законами. Однако, как и в предшествующий период, единообразной трактовки рассматриваемого вопроса и общего подхода к исследованию соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта не сложилось10.

Необходимо отметить, что сама конструкция соотношения закона и различных видов актов в том или ином значении зачастую используется не только в научных исследованиях, но и в действующем законодательстве. Например, статья 180 Бюджетного Кодекса Российской Федерации имеет следующее название: "Соотношение закона о бюджете и других законов, решений". Содержание данной статьи выглядит следующим образом: "1. Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на момент составления проекта бюджета. 2. В случае если расходы на реализацию законодательного или нормативного правового акта не предусмотрены законом о бюджете, либо предусмотрены частично (не в полной мере), применяется закон о бюджете в порядке, определенном статьей 83 настоящего кодекса".

Содержание процитированной статьи свидетельствует о том, что как таковое соотношение закона о бюджете с другими законами и иными видами нормативных правовых актов в ней фактически не отражено. Эта статья является скорее примером неудачной попытки установления соотношения федерального закона с другими видами правовых актов.

Таким образом, стабильное понимание соотношения закона с подзаконными нормативными правовыми актами имеет большое значение не только в науке общей теории права, но и в юридической практике.

В науке существуют определения других понятий, схожих с понятием соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта. Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская предложили использовать понятие "соотношение правовых актов". Авторы называют это понятие "емким". И действительно этим понятием, по их мнению выражаются: "1) положение конкретного правового акта в правовой системе, 2) отражение в нем объема полномочий соответствующего субъекта права, 3) соподчиненность по юридической силе, 4) целевая и функциональная связь между актами, 5) адекватная мера правового регулирования". Предложенное понимание соотношения правовых актов предусматривает сопоставление множества их различных свойств.

По всей видимости, рассматриваемые при помощи понятия "соотношение" свойства нормативных правовых актов могут варьироваться в зависимости от предмета исследования, от целей и задач, поставленных в исследовании. Основанием для такого заключения является неопределенность самого слова соотношение.

В словаре русского языка С.И. Ожегова соотношение означает "взаимную связь между чем-нибудь, отношение". Слово отношение в том же словаре означает практически тоже самое: "взаимная связь различных величин, предметов". Приставка "со" в русском языке обозначает "общее совместное участие в чем-нибудь". Таким образом, проводить соотношение между актами можно путем установления между ними различных взаимных связей. Таких связей в исследовании может быть множество.

В данном исследовании будут рассмотрены только три, которые являются основными исходя из предмета настоящего исследования.

Первый - это определение степени зависимости подзаконного нормативного правового акта от закона. Здесь, в рассмотрении данного аспекта, важно определить точное местоположение каждого вида подзаконных актов в иерархии нормативных правовых актов, определить, насколько удален или, наоборот, приближен к закону тот или иной подзаконный нормативный правовой акт, какие акты занимают промежуточное положение и опосредуют соотношение данного вида актов с законом. В ходе анализа признака высшей юридической силы закона в первой главе данного исследования было установлено, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации все виды нормативных правовых актов по юридической силе подчинены Конституции и федеральному закону.

Таким образом, рассмотрение данного аспекта показывает соотношение актов по юридической силе, показывает степень зависимости подзаконного нормативного правового акта от закона.

Специфика данного аспекта в условиях современного федеративного государства проявляется в том, что иерархия нормативных правовых актов в Российской Федерации построена зачастую не столько на иерархии органов их издающих, сколько на нормативно закрепленном положении актов определенного органа по отношению к Конституции, закону. Это один из ключевых, по нашему мнению, принципов формирования современной правовой системы Российской Федерации, существенно отличающий ее от правовой системы советского периода, когда исходя из иерархии государственных органов формировалась правовая система советского государства.

В самом деле, где закреплено, к примеру, что Правительство Российской Федерации подчинено Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или Президенту Российской Федерации? Наоборот, в ст.10 Конституции Российской Федерации закреплена самостоятельность исполнительной власти, которую возглавляет Правительство Российской Федерации. Однако, акты Правительства подчинены федеральным законам, принимаемым Государственной Думой и нормативным указам Президента Российской Федерации. Положение органа в механизме государства лишь тогда влияет на положение его актов, когда напрямую закреплена подчиненность этого органа вышестоящему. Так, в ст.12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" закреплена подчиненность федеральных органов исполнительной власти Правительству Российской Федерации, в законах субъектов Российской Федерации закреплена подчиненность региональных органов исполнительной власти высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Это позволяет сделать вывод о доминировании правового начала в формировании правовой системы России, о широких нормативно закрепленных возможностях для формирования основ правового государства в Российской Федерации.

Второй аспект соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта - это определение оснований издания и рамок принятия соотносимых актов. Исходя из зависимого по юридической силе положения подзаконных актов, их подчиненности закону, они все могут быть приняты при наличии уже вступившего в силу закона. Представляется, что право издания определенного вида подзаконных нормативных правовых актов или конкретного подзаконного нормативного правового акта в отсутствие закона (с опережением закона), должно быть напрямую закреплено в Конституции или специальном законе, поскольку подобный вопрос, бесспорно, относится к числу наиболее важных и значимых для государства и общества (один из признаков закона, рассмотренный в \_ 2 первой главы настоящей работы). Решение столь важного вопроса в актах ненормативного характера, к примеру, в актах Конституционного Суда Российской Федерации, не имеет ничего общего с принципом законности в правотворческой сфере, противоречит демократическим принципам правового государства.

В то же время закон, в отличие от подзаконного нормативного правового акта, может издаваться и, как правило, издается в отсутствие какого-либо акта, "на пустом месте". В некоторых случаях указания на необходимость принятия конкретного закона и принципиальное регулирование общих вопросов может содержаться в Конституции, но чаще всего закон издается именно в отсутствие какого-либо акта. В законе, тем самым, осуществляется первичное регулирование общественных отношений, в подзаконном нормативном правовом акте, как правило, вторичное регулирование общественных отношений.

Следующий, третий аспект соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта связан с определением предметной сферы регулирования общественных отношений законом и подзаконным нормативным правовым актом. Предметы регулирования закона и определенного вида подзаконных актов, во-первых, могут быть определены в Конституции или специальном законе в виде прямого указания на вопросы, входящие в сферу регулирования исключительно определенным видом актов. Во-вторых, в законе могут содержаться поручения компетентным правотворческим органам в определенный срок принять подзаконные акты по конкретным вопросам.

В-третьих, государственный орган, исходя из закрепленной за ним компетенции, после принятия закона может издавать подзаконный нормативный правовой акт в целях реализации положений закона и в отсутствие специального указания на то в законе. Во втором и третьем случаях применяются различные формы развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных правовых актах.

Таким образом, проблему соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта следует связывать с определением и установлением связей и взаимозависимостей между нормативными правовыми актами разной юридической силы и различных уровней.

Итак, наиболее целесообразным в вопросе соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта будет, во-первых, определение степени иерархической зависимости и подчиненности подзаконных нормативных правовых актов по отношению к закону, во-вторых, определение оснований издания подзаконных нормативных правовых актов и рамок их принятия, в-третьих, установление предметных сфер регулирования соотносимых актов. Каждый из трех аспектов проблемы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта не может существовать сам по себе, не может быть изолирован один от другого, все они взаимосвязаны и взаимообусловлены. Предложенное понимание проблемы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта имеет значение рабочего инструментария для данного исследования.

Формулы, закрепляющие соотношение законов и подзаконных нормативных правовых актов, содержатся в различных нормативных правовых актах. Единой формулы, закрепляющей соотношение закона со всеми видами подзаконных нормативных правовых актов, не существует. Такая ситуация сложилась из-за того, что каждый вид подзаконных нормативных правовых актов обладает своей спецификой и присущими только ему особенностями, которые наиболее отчетливо проявляются в его взаимоотношениях с законом. Наиболее час-то в нормативных правовых актах используется общая формула "на основании и во исполнение закона". Соотношение закона и определенного вида подзаконного нормативного правового акта, закрепленное данной юридической формулой показывает не только подчиненное положение актов по отношению к закону, но и определяет, что основанием издания подзаконного нормативного правового акта является закон.

В законе может содержаться общее указание на необходимость принятия нормативного правового акта иного вида, либо прямое указание на принятие нормативного правового акта конкретного вида определенным органом по определенному в законе вопросу. Помимо этого, властный орган, основываясь на уже принятом законе, может в рамках своей компетенции принять соответствующий нормативный правовой акт в целях исполнения закона.

Формула "на основании и во исполнение закона" показывает, что подзаконный нормативный правовой акт, конкретизируя и развивая закон, не может выходить за рамки предмета закона, не может ему противоречить. К примеру, в подзаконном акте не могут быть установлены принципиально иные, чем в законе права и обязанности субъектов права. В-третьих, предметная сфера подзаконного нормативного правового акта, издающегося на основании и во исполнение закона, определяется главным образом предметной сферой закона.

Нормативные правовые акты, изданные на основании и во исполнение закона, являются, бесспорно, подзаконными актами, а саму формулировку "на основании и во исполнение закона" можно считать "классической" формулой, закрепляющей оптимальное нормативное соотношение подзаконного нормативного правового акта с законом. Такая формула закреплена, например, применительно к постановлениям Правительства Российской Федерации. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта, закрепленное формулой "на основании и во исполнение закона", может быть опосредовано другими видами подзаконных нормативных правовых актов. Например, постановления Правительства Российской Федерации издаются на основании и во исполнение не только Конституции Российской Федерации и федеральных законов, но и нормативных указов Президента Российской Федерации.   
Существуют определенные особенности в соотношении закона с конкретными видами подзаконных нормативных правовых актов, где это соотношение закреплено другой общей формулой: "не должны противоречить закону". В данной формуле ничего не сказано об основании издания такого подзаконного нормативного правового акта. Однако, в ней четко указано подчиненное положение такого акта по отношению к закону, что он не должен ему противоречить. Следовательно, установление принципиально иных, чем в законе, предписаний для такой категории актов все-таки запрещено напрямую. Отсюда акт, который не должен противоречить закону, зависим от закона, бесспорно подчинен ему, его юридическая сила в соотношении с юридической силой закона будет уступать последнему, будет ниже юридической силы закона. Нормативные правовые акты, которые не должны противоречить закону, безусловно, следует относить к подзаконным нормативным правовым актам.

Подзаконные нормативные правовые акты, которые не должны противоречить федеральному закону, имеют не столь жесткую зависимость от закона в сравнении с подзаконными нормативными правовыми актами, издающимися на основании и во исполнение закона. Тем не менее, если обнаружится противоречие между федеральным законом и актом меньшей юридической силы, издающимся в соответствии с данной формулировкой, например, указом Президента Российской Федерации, то оно должно решаться в пользу федерального закона. Единственное условие для приведения в действие принципа верховенства закона, закрепленного в ч.2 ст.4 Конституции Российской Федерации, является то, что федеральные законы сами не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч.1 ст.15) и федеральным конституционным законам, они должны быть приняты и опубликованы в установленном Конституцией порядке.   
Итак, отсутствие прямого указания на основание издания подзаконного нормативного правового акта в рассматриваемой формулировке ("не должны противоречить закону") устанавливает возможность его принятия в отсутствие закона или иного вышестоящего акта в рамках компетенции правотворческого органа. Следует еще раз подчеркнуть, что предмет регулирования подзаконным нормативным правовым актом, принимаемого в отсутствие закона или вышестоящего акта, не может выходить за рамки компетенции органа, его принимающего. Это означает, что такой акт не может быть принят вообще по любому вопросу, относящемуся к сфере правового регулирования, или по вопросу регулирования законом, а может быть принят только по вопросам, которые входят в компетенцию издающего его органа. Помимо этого, подзаконный нормативный правовой акт, который не должен противоречить закону, не может вторгаться в сферу исключительного регулирования законом, если перечень этих сфер содержится в Конституции или специальном законе.

Таким образом, подзаконный нормативный правовой акт, который не должен противоречить закону, в определении юридической силы может более всего быть связанным главным образом с законом. Для такого акта, с одной стороны, характерна большая, чем для других подзаконных актов, самостоятельность в вопросах издания, а, с другой стороны, регулирование различных вопросов общественной жизни, входящих в компетенцию органа, издающего акты такого рода, должно подчиняться содержательному регулированию этих отношений главным образом законом.

В Конституции Российской Федерации (ч.1 ст.15) установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Феде-рации. В данном случае, соотношение Конституции со всеми остальными актами установлено в общем виде. Оно не позволяет нам определить юридическую силу каждого конкретного вида нормативного правового акта, издающегося в Российской Федерации. Оно определяет только юридическую силу Конституции Российской Федерации и закрепляет ее верховенство по отношению ко всем остальным видам нормативных правовых актов и другим источникам права, правовым актам вообще.

Данное соотношение не устанавливает, что основанием издания каждого вида нормативных правовых актов, в том числе конкретных нормативных правовых актов по определенным вопросам является Конституция. Оно устанавливает только то, что все нормативные правовые акты и другие источники права не должны иметь содержательных расхождений с Конституцией Российской Федерации.

Предметная сфера актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации в общем виде закреплена в статьях 71-72. Предметную сферу регулирования для каждого вида нормативных правовых актов федерального органа государственной власти Конституция Российской Федерации не определяет, но закрепляет общие рамки компетенции органов, издающих такие акты. Исключение составляют федеральные органы исполнительной власти, для которых в Конституции Российской Феде-рации не закреплены ни полномочия на издание своих актов, ни общие рамки компетенции, как это было в предыдущей Конституции. Это является, на наш взгляд, серьезным конституционным пробелом, поскольку вот уже в течение многих лет он не может быть восполнен федеральным законом.

Специфическое значение будет иметь формула "не должны противоречить" применительно к первому аспекту соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта. Принципы иерархического построения системы нормативных правовых актов диктуют необходимость того, чтобы следующий за законом иерархический уровень мог занимать только один определенный вид нормативных правовых актов или нормативные правовые акты нескольких равноправных по отношению друг к другу органов. Для такого вида (видов) нормативных правовых актов соотношение с законом может быть определено таким образом, что они не должны противоречить закону.

Таким образом, только для одного вида подзаконных нормативных правовых актов может закрепляться соотношение с законом формулой "не должны противоречить закону" или для нескольких, если органы их издающие занимают равное положение в системе властных органов. Законы субъектов Российской Федерации также "не могут противоречить федеральному закону", однако к группе подзаконных нормативных правовых актов они не относятся по определению.

Формула "не должны противоречить закону" создает нормативную основу для реализации принципа непротиворечивости законодательства, которая характеризуется требованием исключения противоречий в тексте актов нижестоящего уровня, в данном случае исключения противоречий в тексте подзаконных нормативных правовых актов.

В соответствии с иерархическим принципом построения системы нормативных правовых актов Российской Федерации каждый нормативный правовой акт не может содержать нормативных предписаний, противоречащих нормативным предписаниям акта большей юридической силы. Обнаруженные в тексте подзаконного нормативного правового акта противоречия с законом являются грубым нарушением законности, за которое следует привлекать к адекватным мерам юридической ответственности лиц, виновных в этих нарушениях. Такие нарушения приводят к разрыву установленных в Конституции Российской Федерации и других законах иерархических связей.

Нарушение требований непротиворечивости подзаконного нормативного правового акта закону приводит к деформации всей правовой системы Российской Федерации и тогда право перестает быть единым, целостным и эффективным регулятором общественных отношений.

Иерархическая связь между нормативными правовыми актами выражается в том, что нормативные правовые акты имеют в структурном ряду определенное место и не могут содержать норм, противоречащих нормам вышестоящих актов. В свою очередь, каждый последующий в структурной иерархии нормативный правовой акт выступает исходной правовой базой для нормативных актов, расположенных в структурном ряду ниже его. Нормативный акт, нарушающий иерархическую связь и содержащий нормы, противоречащие вышестоящим актам, не подлежит применению в конкретных правоотношениях.

Таким образом, иерархическая связь, выраженная посредством нормативного определения соотношений между законом и подзаконным нормативным правовым актом, имеет основополагающее значение не только для построения системы нормативных правовых актов Российской Федерации, но и для формирования всех уровней правовой системы Российской Федерации.

В действующих нормативных правовых актах довольно часто встречается формулировка "не должны противоречить закону". Однако данная формула используется не всегда удачно. С помощью нее зачастую устанавливаются неточные с точки зрения юридической силы соотношения между актами. Помимо двух рассмотренных общих формул, закрепляющих нормативное соотношение закона с конкретными видами подзаконных нормативных правовых актов, встречается и другая общая формула: "должны соответствовать закону". Чаще всего в тексте нормативных правовых актов встречается указание, что какой-либо подзаконный нормативный правовой акт издан в соответствии с определенным законом или что какой-либо вопрос в подзаконном нормативном правовом акте урегулирован в соответствии с определенным законом. Таких актов, где понятие "в соответствии с законом" встречается в данном значении можно насчитать несколько десятков тысяч. Однако, с помощью такого значения понятия "в соответствии с конкретным законом" общее соотношение между определенным видом законов и определенным видом подзаконных нормативных правовых актов не закрепляется, поскольку оно используется как синоним основания издания конкретного подзаконного нормативного правового акта, как указание на причину издания такого подзаконного нормативного правового акта.

Что же представляет собой данная общая формула соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта ("должны соответствовать закону"), чем она отличается от рассмотренных нами ранее двух других общих формул? Само понятие "соответствие" предполагает наличие двух соотносимых объектов, а применительно к рассматриваемой формулировке предполагает возможность сравнения одного конкретного акта с другим конкретным актом по определенному вопросу.

Как правило, данная формулировка употребляется к соотношению двух конкретных актов различных видов и различных уровней. Так, в ч.2 ст.125 Конституции Российской Федерации закреплено, что Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также других источников права (некоторых видов внутригосударственных договоров и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации).

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации следит за тем, чтобы все нормативные правовые акты и иные источники права, принимаемые в Российской Федерации, соответствовали Конституции Российской Федерации. Практика рассмотрения дел подобного рода Конституционным Судом Российской Федерации показывает, что им рассматриваются дела о соответствии конкретного нормативного акта, например, тематического указа Президента Российской Федерации, другому конкретному акту - Конституции Российской Федерации, а не вообще соответствие целого вида нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации. Отсюда следует, что формула "должны соответствовать закону" больше подходит для установления соотношения между конкретными актами различных видов.

Продолжая рассмотрение данной формулы, используемой в Конституции, следует сказать, что соотношение Конституции Российской Федерации с каждым из видов нормативных правовых актов закреплено на основе другой, рассмотренной нами ранее формулы "не должны противоречить Конституции Российской Федерации" (ч.1 ст.15). Если сопоставить обе эти юридические формулы ("не должны противоречить" и "должны соответствовать"), то можно заметить, что первая ("не должны противоречить") направлена, главным образом, на установление иерархических зависимостей между соотносимыми видами нормативных правовых актов, а вторая ("должны соответствовать закону") на закрепление, главным образом, оснований и рамок издания для конкретных нормативных правовых актов меньшей юридической силы, на указание об обязательном содержательном соответствии акта меньшей юридической силы акту большей юридической силы в целом.

О том, что в рассмотрении соответствия одного акта другому вышестоящему главный акцент делается на содержательной стороне неоднократно указывалось различными учеными. Так, Ю.А. Тихомиров "соответствие всех правовых актов Конституции" определяет как "совершение действий и принятие правовых актов на основе идей конституционализма, отраженных в федеральной Конституции". Ю.П. Лифшиц, давая определение "конституционному нормативному акту" считает, что "это акт, который по содержанию соответствует Конституции и органическим законам, международным правовым договорам, текущим законам (для подзаконных актов), а также принят, опубликован и введен в действие в соответствии с установленной в Конституции процедурой управомоченным на то субъектом нормотворчества в пределах конституционно закрепленной за ним компетенции согласно принципа разделения властей:"\*.

Итак, формула "должны соответствовать закону" предполагает, что подзаконный нормативный правовой акт может быть издан после введения в действие соответствующего закона, в противном случае провести соответствие будет затруднительным, сравнивать один акт в отсутствие другого будет абсурдным, а проводить сравнение, к примеру, тематического подзаконного нормативного правового акта с целым видом законов (совокупностью законов) будет бессмысленным и нелогичным.

Подзаконные нормативные правовые акты, которые должны соответствовать закону, будут иметь меньшую зависимость от закона в сравнении с теми актами, которые издаются на основании и во исполнение закона. Данная зависимость будет выражаться главным образом в иерархической подчиненности подзаконного нормативного правового акта закону, необходимости его принятия после введения в действие соответствующего закона, отсутствии содержательных расхождений в подзаконном нормативном правовом акте с законом.

Предметная сфера подзаконных нормативных правовых актов, для которых соотношение с законом установлено на основе формулы "должны соответствовать закону" определена не четко. В ней сохраняется возможность свободного усмотрения сфер предметного регулирования отношений подзаконными нормативными правовыми актами, но строго в рамках закрепленной за органами компетенции или наличия соответствующих договоренностей.

После принятия конкретного федерального закона в нем может устанавливаться иное, частное соотношение с подзаконным нормативным правовым актом, к примеру, на основе рассматриваемой формулы "должны соответствовать федеральному закону" или "в соответствии с федеральным законом". Например, в ч.4 ст.1 Налогового Кодекса Российской Федерации закреплено следующее соотношение между данным Кодексом и всеми остальными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации: "Законодательство субъектов Российской Федерации о налогах и сборах состоит из законов и иных нормативных правовых актов о налогах и сборах, принятых в соответствии с настоящим Кодексом". Закрепленное в Налоговом Кодексе Российской Федерации соотношение конкретного федерального закона со всеми остальными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации по вопросам налогообложения ничуть не противоречит закрепленному в ст.76 ч.5 соотношению федеральных законов с законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Формула "в соответствии с законом" в данном случае применена в развитие положений Конституции Российской Федерации, каких-либо противоречий между закреплением двух данных формул применительно к одним и тем же видам нормативных правовых актов не обнаруживается.

В рамках данной формулы могут встречаться некоторые модификации, которые по существу несколько изменяют характер соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта. К примеру, может встречаться формулировка "в точном соответствии с законом". Дополнительное указание "в точном" в данной формулировке относится главным образом к определению предметной сферы регулирования подзаконными нормативными правовыми актами, которая должна точно соответствовать рамкам предписаний закона и не должна выходить за эти границы.

В действующих нормативных правовых актах встречаются и другие нормативные основания, закрепляющие соотношение закона и подзаконных нормативных правовых актов, но рассмотренные нами выше три общие формулы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта являются основными, наиболее часто встречающимися.

Подводя предварительный итог рассмотренным формулировкам, закрепляющим нормативное соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта, необходимо отметить, что, исходя из их смысла, нормы подзаконных нормативных правовых актов должны быть последовательно согласованы с нормами законов, не должны содержать каких-либо расхождений с ними. Только единая, лишенная противоречий, система действующих норм права может выступать эффективным регулятором общественных отношений в Российской Федерации.

**Заключение**

Всякое государство связано с правом. Без издания законов и других нормативно-правовых актов государство не могло бы управлять поведением граждан, деятельностью предприятий. Государственная воля находит высшее выражение в праве. Государство контролирует выполнение законодательства, применяет принуждение к тем, кто его нарушает. Право закрепляет устройство государства, определяет компетенцию его органов.

Законом регулируются вопросы, имеющие важнейшее государственное значение. В обобщенном виде можно сказать, что только законом могут быть урегулированы: вопросы конституционного характера; принципы организации, порядок формирования и деятельности высших и местных органов государственной власти и управления; основные права, свободы и обязанности граждан, способы их охраны и обеспечения; основные условия создания и деятельности общественных организаций; решение вопросов принятия и изменения бюджета; установление всех видов налогов; установление основных положений регулирования экономики; основные вопросы обороны и международных отношений; правовой статус средств массовой информации.

Роль закона в правовой системе РФ очень велика. Реформирование правовой системы России, обеспечение развития в ней позитивных тенденций и процессов на сегодняшний день вышло на качественно новый уровень повышения эффективности всех составляющих ее компонентов. Существенное обновление ключевых нормативно-правовых актов, всех уровней, все еще происходящее на данном этапе развития российской правовой системы, должно строиться на принципе учета как можно большего количества разнообразных мнений, достижения согласованности интересов различных социальных групп, должна быть обеспечена максимальная гибкость принимаемых норм к тем жизненным ситуациям, которые они призваны регулировать

В вопросе определения оптимального соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта важно учитывать, во-первых, определение степени иерархической зависимости и подчиненности подзаконных нормативных правовых актов по отношению к закону, во-вторых, определение оснований издания подзаконных нормативных правовых актов и рамок их принятия, в-третьих, установление предметных сфер регулирования соотносимых актов. Каждый из трех аспектов проблемы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта не может существовать сам по себе, не может быть изолирован один от другого, все они взаимосвязаны и взаимообусловлены и представляется необходимым, чтобы все эти аспекты находили четкое и однозначно сформулированное нормативное закрепление.

В соотношении федеральных законов с актами иных ведомств Российской Федерации (Центрального Банка, Центральной избирательной комиссии и Генеральной прокуратуры) устанавливаются специфические варианты взаимоотношений обеих групп актов. Эти варианты расширяют наши представления о юридических средствах формирования взаимосвязей нормативных правовых актов Российской Федерации.   
Таким образом, оптимальное соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта содержит требование последовательного согласования норм подзаконных нормативных правовых актов с нормами законов, отсутствия каких-либо расхождений и противоречий с нормами законов. Только единая, лишенная противоречий система действующих нормативных правовых актов может выступать эффективным регулятором общественных отношений в Российской Федерации.

**Список использованной литературы**

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993

2. Гражданский кодекс Российской Федерации

3. Федеральным законом "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания".

Литература:

4. Алексеева Л. Б., Симкин Л. С. Правосудие, закон и нравственность. (Право и власть). М., Прогресс, 2006.

6. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации, М.: Инфра, 2002.

7. Воротилин Е. А. Идеи правового государства в истории политической мысли // Политология. Курс лекций. Изд. второе/Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2004г.

8. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. М., 1981. Т. 1

9. Иванов С.А. / Москва, 2007 «Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации. Монография

10. В.В. ЛазареваОбщая теория права и государства: Учебник— 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001. — 520с.

11. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Юр. лит., 2002г.

12.Марченко М. Н. Политология: Курс лекций. М.: Зерцало, 2007г.

13. Морозова Л.А. Основы государства и права. Пособие для поступающих в вузы. – М.: ООО "Издательство Новая Волна": ЗАО "Издательский Дом ОНИКС", 2005.

14. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В.Лазарева – М. Юрист, 2002г.

15. Основы государства и права: Учебное пособие /Под общей ред. С.А. Камарова – М. Манускрипт, Русь-90, 2003г.

16. Поленина С.В. Новое в системе законодательства РФ. // Государство и право. 2002.№12. С.27.

17. Теория права и государства: Учебник для вузов /Под ред. Профессора Г.Н.Манова – М. БЕК, 2004.

18. Хропанюк В.Н. Теория государства и права./Под ред. В.Г. Стрекозова, М.: ДТД, 2003 г.