**Оглавление**

Введение

Глава 1. Исторический аспект в становлении системы законодательства

Глава 2. Понятие системы законодательства и её структура

2.1 Система законодательства в федеративном государстве

2.2 Отраслевая структура законодательства

2.3 Иерархическая (вертикальная) структура законодательства

2.4 Федерально-территориальная структура законодательства

Глава 3. Проблемы и перспективы развития системы Российского законодательства

Заключение

Список нормативных правовых актов и литературы

**Введение**

*Актуальность курсовой работы.* Изменения в государственном устройстве России и в жизни российского общества привели к необходимости регулирования новых отношений, которые раньше не существовали, либо не регулировались правовыми нормами. Поэтому изучение системы законодательства Российской Федерации является очень важным на современном этапе. Данная научная проблема находится на стыке изучения таких наук как теория государства и права и конституционное право.

Особый интерес представляет исследование федеративной системы российского законодательства. В федеративном государстве можно выделить два уровня системы законодательства, что является отличительной особенностью федеративного государства: федеральное законодательство и законодательство субъектов федерации, при этом система законодательства субъекта федерации находится в довольно сложном соотношении с федеральной системой законодательства.

Тема курсовой работы, ее теоретическая часть, широко изучена ведущими юристами современности, такими как: С.С. Алексеев, Л.М. Карапетян, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Б.А. Страшун, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и других.

*Объектом курсовой работы* являются общественные отношения, возникающие в сфере становления и совершенствования современной системы российского законодательства, а так же в ходе его исторического развития.

*Предмет работы* – нормативные правовые акты Российской Федерации, а также акты уполномоченных органов и должностных лиц, теории, концепции, взгляды ученых относительно становления института российского законодательства.

*Цель курсовой работы* – комплексное правовое исследование института развития, совершенствования и становления российского законодательства.

*Цель исследования определила постановку следующих задач:*

* Раскрыть специфику становления российской системы законодательства
* Рассмотреть различные виды структурирования российского законодательства
* Выявить основные проблемы и перспективы развития российского законодательства

*Правовой основой* исследования явились: Конституция Российской Федерации 1993 года; федеральные конституционные законы; федеральные законы; постановления Правительства Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда РФ и другие.

*Положения, выносимые на защиту:*

1. Законодательство можно характеризовать как отрытую, и закрытую систему, следует привести факты, подтверждающие эти позиции.
2. Российское законодательство имеет множество правовых коллизий, и нуждается в совершенствовании и доработке.

*Структура исследования.* Курсовая работа состоит из введения, трех глав, четырех пунктов, заключения, списка нормативных правовых актов и литературы.

**Глава 1. Исторический аспект в становлении системы законодательства**

Термин «закон», употребленный в общепринятом на сегодняшний день смысле, что закон – это совокупность правовых норм, впервые встречается на Руси в тексте русско-греческого договора 911 г., который приводится в Ипатьевской летописи. В заключительной части этого договора говорится о том, что представители князя Олега клянутся перед византийским царем «по закону и по покону» своего народа[[1]](#footnote-1). Вероятно, что под «законом русским» здесь подразумеваются правовые нормы, сложившиеся в народном быту и которые являлись частью народной традиции, т.е. «нормы действовавшего в русском обществе устного обычного права»[[2]](#footnote-2).

Таким образом, можно с большой долей уверенности предполагать, что одним из основных источников права в Московском государстве выступал обычай. По словам В.И. Сергеевича, «и в Москве обычай продолжает действовать, не только сохраняя то, что прежде сложилось, но и являясь творческой силой, которая созидает вновь нормы права... Еще в XVI в. великие князья московские находят нужным оправдывать свои распоряжения ссылкой на старину. Ясно, что еще нет сознания о том, что воля их, как субъекта верховной власти, творит право»[[3]](#footnote-3).

Судебник 1497 г. ознаменовал своим появлением начало нового этапа в истории русского права и юриспруденции. Он создавался в качестве юридического сборника для всей Руси. Его содержание было составлено, во-первых, из материалов предшествовавшего законодательства: уставных грамот, Псковской судной грамоты, Русской Правды, во-вторых, из новых норм. С.В. Юшков насчитал в Судебнике 1497 г. «40 статей, т. е. около 3/5 всего состава Судебника, не стоящих ни в какой связи с дошедшими до нас памятниками[[4]](#footnote-4). Кроме того, источниками Судебника 1497 г. стали обычное право русского общества и судебная практика. Очевидно, создание такого юридического сборника предполагало дальнейшее развитие практических навыков компиляции (преобразования) законодательного материала, способов его группировки, приемов модификации правовых норм, переработки их с целью приспособления к изменившимся социально-экономическим и политическим условиям. Вместе с тем решение данной задачи требовало совершенствования навыков правотворчества, умения формулировать новые правовые нормы. «Судебник был не только простой сводкой старого материала, - отмечал С. В. Юшков, - он был сборником, в котором уже с достаточной определенностью были провозглашены новые правовые принципы в Московском государстве»[[5]](#footnote-5).

Во второй половине XVII века, предпринята попытка создания обновленного общегосударственного законодательного акта – Уложения. Вызванное неурядицами, оставленными в наследство смутным временем крепнувшему государству Российскому, Уложение 1649 г. должно было «водворить порядок на Руси, дать суд правый и равный, освободить народ от разорявших его судебных волокит и судейской неправды, установить единство права во всем государстве»[[6]](#footnote-6). Инициатором создания юридического сборника - Соборного уложения 1649 г., был царь Алексей Михайлович, принявший данное решение после совета с Освященным собором и Боярской думой. Царь хотел, чтобы «его государства царственное и земское дело с теми со всеми выборными людьми утвердити и на мере поставити, чтобы все те великие дела, по нынешнему его государеву указу и соборному уложению, впредь были ничем нерушимы»[[7]](#footnote-7).

Соборное уложение 1649 г. стало первым в России юридическим сборником, выпущенным в свет в печатном виде.

Конец века XVIII и добрая половина века XIX в истории становления российского законодательства отмечены некоторой правоустроенностью, большей его структурированностью. Основные направления работы были намечены еще в деятельности Уложенной комиссии Екатерины II.

Комиссии поручалось составить общие государственные законы, действующие на территории всей России. Из массы действующих законов следовало выбрать те, которые наиболее полезны для блага народа и соответствуют духу нации и естественным условиям страны.

Осуществление проекта началось в 1810 г., когда был создан Государственный совет. Сперанский внес на его рассмотрение подготовительный проект первой части гражданского Уложения, чуть позже - проект второй части. Будучи рецепцией французского законодательства, обе части вызвали решительную критику, но, несмотря на это, в 1812 г. в Государственный совет был внесен проект третьей части Уложения.

Однако, император Николай I, продолжая дело своих предшественников по кодификации русского права, стал настаивать на создании Свода законов, а не нового Уложения. Уложенная комиссия была преобразована во второе отделение Собственной канцелярии Его Величества (1826 г.). Из двух возможных подходов к кодификации права - сведение всех существующих (действующих и недействующих) законов воедино и без изменений и составление нового Уложения - был выбран первый (образцом стал кодекс Юстиниана).

Необходимо особо отметить, что в 1811 г. издается «Общее учреждение министерств» - документ, подготовленный М.М. Сперанским. На основании этого акта власть министров определялась как высшая исполнительная, непосредственно подчиненная верховной императорской власти.

В России XIX - начала XX в. была довольно развитая система законодательства. Но множество законов не обеспечивало режима законности, пренебрежение законом было свойственно российской действительности. В народном сознании бытовало убеждение, что сами власти злоупотребляли законом.

История становления советского законодательства, его систематизации и структурирования в период с 1917 года по 1993 год, когда началась социально-экономическая перестройка системы законодательства России, содержит основные моменты, присущие системе законодательства современной России.

Стоит отметить, что в советское время была проведена глубокая систематизация законодательства, также выраженная в разделении всего объема законодательных норм на отраслевые блоки. Структурно законодательство подразделялось на общесоюзное и законодательство республик в составе СССР.

Законодательство этого периода включало в себя кодифицированные нормативно-правовые акты, во всех отраслях права, правовое регулирование отношений в РСФСР производилось законами РСФСР, принимаемыми в соответствии с Конституцией РСФСР, однако, все законодательство не могло противоречить общесоюзным Конституции СССР и законам.

Значимая разница может наблюдаться лишь в правоустановлениях, выраженных в социально-экономических и политических приоритетах, которые трактовались советским правом – как социалистических, а в российском – построены на отношениях частной собственности.

Таким образом, российское законодательство имеет богатые исторические корни своего развития, которые включают в себя не только собственно русские правовые традиции, но так, же и перенятые у других правовых систем нормы.

**Глава 2. Понятие системы законодательства и её структура**

**2.1 Система законодательства в федеративном государстве**

Для исследования вопроса о системе законодательства в федеративном государстве прежде всего необходимо определиться с понятиями «законодательство», «система законодательства» и «система права».

Исследование специальной литературы показывает, что понятие «законодательство» до сегодняшнего дня остается дискуссионным, его нормативное определение отсутствует. В правовых актах и научной литературе «законодательство» принято рассматривать в «узком» и «широком» смыслах[[8]](#footnote-8).

Фактически, законодательство трактуется в данном случае как совокупность всех издаваемых в государстве нормативных актов. Ныне подобное понимание законодательства заложено в ст. 2 федерального закона № 181-ФЗ от 23 июня 1999 г. «Об основах охраны труда в Российской Федерации»[[9]](#footnote-9): наряду с законами к законодательству об охране труда относятся и иные нормативные акты РФ и субъектов Федерации.

Вместе с тем высказывается позиция, согласно которой включение ведомственных актов в законодательство возможно лишь при условии делегирования права их издания Правительством ведомствам[[10]](#footnote-10).

Официальный источник – «Собрание законодательства Российской Федерации» публикует акты Парламента, Президента и Правительства, а также решения Конституционного Суда РФ, включая, тем самым, часть подзаконных актов в содержание термина «законодательство».

Существует и «узкое» понимание законодательства. В рамках этого подхода можно выделить позицию, согласно которой «законодательство» есть лишь совокупность законов[[11]](#footnote-11). Данный подход отражен в ст.3 ГК РФ[[12]](#footnote-12), в соответствии с которой «Гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов».

Единственным критерием для отнесения принятых на различном уровне актов к законодательству в этих случаях является их нормативный характер. Закон, тем самым, теряет свою особую значимость. Неслучайно на практике появилась попытка разграничить понятие «законодательный акт» и «акт законодательства». Как замечают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский: « Без указания в каких-либо источниках молчаливо признавалось, если закон предусмотрел принятие «законодательного акта», то это означало решение вопроса непременно в законе или приравненном к нему акте. Под «актами законодательства» подразумевались подзаконные акты – от указов Президента РФ до актов местных органов власти[[13]](#footnote-13).

Некоторые ученые, под законодательством иногда понимают также деятельность органа законодательной власти по принятию законов, замещая тем самым понятие «законотворчество», однако такая позиция не прижилась в современной правовой науке. Законодательство, в этом смысле – основная, наиболее важная форма правотворческой деятельности, олицетворяющая суверенитет народа[[14]](#footnote-14).

Таким образом, исследование содержания самого термина «законодательство» свидетельствует о большом количестве теоретических вопросов, решение которых необходимо для совершенствования законодательства.

Под системой законодательства понимается единый по своей социальной направленности и назначению комплекс действующих нормативных актов государства, разделяемый на составные элементы в зависимости от характера регулируемых отношений в различных сферах жизни, а также от места органов, принимающих нормативные акты, в общей иерархической системе органов государства[[15]](#footnote-15).

Целостность системы законодательства проявляется также в его обширных внутренних связях. С.В. Поленина, пишет: «В философской науке различают системы органического и суммативного вида. Свойства последних представляют собой простую сумму свойств образующих систему элементов. Что касается органичных систем, то для признания их системного характера недостаточно наличия у них любого множества элементов, выполняющих определённые функции. Необходимо, чтобы они представляли собой целостные образования, обладающие элементами и структурой, которые способны изменять свою внутреннюю организацию под влиянием внешней среды[[16]](#footnote-16)«. При этом, по мнению С.В. Полениной, право, как и законодательство, относится к типу органичных систем.

С.С. Алексеев в отличие от С.В. Полениной не считает законодательство органичной системой.

Несмотря на установленную целостность и единство в законодательной системе, составляющие её нормативные акты выполняют специфические функции, регулируют различные стороны общественной жизни. Поэтому система законодательства характеризуется внутренней расчлененностью, дифференцированностью. Составляющие её нормативные акты вступают в большое количество различных связей и отношений, а потому образуют в рамках законодательства как системы целый ряд структур. Законы и подзаконные нормативные акты представляют собой в совокупности структурно сложную динамическую систему, взаимосвязанные звенья, которой сами представляют собой самостоятельные, причем тоже сложные системы.

**2.2 Отраслевая структура законодательства**

Как уже было сказано выше, система законодательства носит субъективный характер. Поэтому при рассмотрении структуры законодательства необходимо учитывать субъективные факторы: федеративное устройство государства, сложившуюся структуру государственного аппарата, степень разработанности уже имеющегося законодательства, волю законодателя и т.д.

В зависимости от специфики можно выделить: отраслевую (горизонтальную), вертикальную (иерархическую) и федерративно-территориальную системы законодательства.

Вопрос о критериях деления права на отрасли и институты постоянно находится в центре внимания учёных-юристов таких как Алексеев А.А., Тихомиров Ю.А. и др., и является предметом обсуждения ряда научных дискуссий.

В ходе первой дискуссии (1938-1941 гг.) была отмечена важность выделения объективного критерия деления законодательства на отрасли и институты, коим является предмет правового регулирования[[17]](#footnote-17).

В.Н. Синюков считает, что в основе отраслевой (горизонтальной) системы законодательства лежат два критерия: *система права* и *система отраслей государственного управления*. В соответствии с этими критериями горизонтальная плоскость системы законодательства расчленяется на отрасли законодательства, соответствующие отраслям права (конституционное право – конституционное законодательство, гражданское право – гражданское законодательство и т.д.), и комплексные отрасли законодательства, выделенные применительно к сферам государственного управления экономикой и социальными отношениями (природоохранительное законодательство, сельскохозяйственное законодательство, транспортное законодательство и т.д.). Комплексная отрасль законодательства – своего рода нормативный массив актов над основной, базовой отраслью или отраслями законодательства. Последние представлены, в основном, в виде отраслевых кодексов (Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Гражданско-процессуальный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и др.). Таким образом, отраслевая (горизонтальная) структура законодательства России состоит из образований разного уровня: надотраслевых массивов (комплексных отраслей), основных отраслей, подотраслей, институтов законодательства, нормативных актов[[18]](#footnote-18).

Отрасли законодательства, совпадающие по содержанию с отраслями права, управляются основополагающими законами. Комплексные отрасли законодательства имеют двойное управление: и со стороны стоящего во главе комплексного закона, и со стороны соответствующих отраслевых основополагающих законов. Естественно, что “двойное” управление влияет на нестабильность комплексных отраслей[[19]](#footnote-19).

В некоторой мере раскрывает отраслевую структуре законодательства Классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ № 511 от 15 марта 2000 г.[[20]](#footnote-20). Но, он является лишь средством эффективной организации поиска правовой информации, поэтому его недопустимо использовать в качестве основания определения отраслевой структуры законодательства[[21]](#footnote-21).

Обобщив всё вышесказанное, можно сказать, что отраслевую структуру современного российского законодательства можно представить как совокупность основных отраслей, комплексных отраслей и законодательных массивов.

**2.3 Система законодательства в федеративном государстве**

Главным признаком, определяющим место нормативно-правового акта в иерархической структуре законодательства, является его юридическая сила, которая выражает степень подчиненности данного акта актам вышестоящих органов. Юридическая сила акта зависит от объема компетенции органа, издавшего акт.

Существуют различные критерии классификации нормативных правовых актов. В зависимости от юридической силы они подразделяются на законы и подзаконные акты.

Вертикальная структура российского законодательства, по мнению А.С. Пиголкина, представляется в следующем виде:

1. Конституция РФ,

2. Федеральные конституционные законы,

3. Федеральные законы,

4. Нормативные указы Президента РФ,

5. Нормативные постановления Правительства РФ,

6. Нормативные приказы, постановления, инструкции и акты иных наименований министерств, и иных центральных органов исполнительной власти,

7. Нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления,

8. Нормативные акты, издаваемые администрацией предприятий и учреждений в пределах предоставленных им полномочий (локальные акты)[[22]](#footnote-22),

В вертикальную структуру законодательства также включены ратифицированные международные договоры и нормативные постановления Конституционного суда РФ.

В иерархическую структуру законодательства так же включены акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления. Но подробно их соотношение с федеральными нормативно-правовыми актами, будет рассматриваться в следующей главе настоящей работы.

Объединяющим звеном различных правовых актов выступает Конституция Российской Федерации[[23]](#footnote-23) (далее – Конституция). Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ все законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, а значит, и в субъектах РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Статьей 4 установлено верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Эти конституционные нормы придают Конституции особый статус в системе правовых актов, устанавливают единство правового пространства в РФ.

Особое место Конституции подчеркивается предусмотренным в ней особенным порядком внесения изменений и принятия новой Конституции РФ. Этот факт послужил выделению некоторыми авторами в самой Конституции нескольких уровней иерархии.

Так, В.А. Четвернин считает, что иерархия норм Конституции имеет 3 уровня: 1 глава, 2 и 9 главы, главы 3-8.[[24]](#footnote-24)

Немаловажное значение для понимания места и роли Конституции в системе законодательства имеет указание ст.15 Конституции на прямой характер ее действия. Однако, прямое действие норм Конституции осложнено особенностью конституционных норм: большое место в ней занимают нормы-принципы, нормы-цели, учредительные нормы, которые не содержат определенных правил поведения. Так, в ст. 7 Конституции РФ закреплено: «В Российской Федерации охраняется труд и здоровье граждан...» Данное правовое положение имеет невысокую нормативную концентрацию. Поэтому Конституция РФ выступает в качестве базы регулирования общественных отношений посредством принятия соответствующих законов.

«а) Когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из её смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность её применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

б) Когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

в) Когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) Когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения».

Несмотря на указанные проблемы, Конституция является главным правообразующим фактором. В процессе правотворчества и правоприменения происходит конкретизация конституционных норм, но при этом недопустимо отступление от буквы и духа Конституции.

Следующим звеном в иерархической структуре законодательства является закон. Закон – это принятый в особом, порядке правовой акт, обладающий высшей юридической силой и направленный на регулирование наиболее важных общественных отношений[[25]](#footnote-25).

Закон обладает верховенством в иерархической системе законодательства, носит первичный характер. Другие правовые акты должны основываться на законе и не могут ему противоречить. Должна проявляться связь между правовой силой актов и кругом регулируемых ими общественных отношений. Чем важнее общественные отношения, тем выше по юридической силе должен быть правовой акт. При этом встает проблема определения важности общественных отношений. Принятие законов по “узким” вопросам общественных отношений, но рассчитанных на неоднократное применение, возможно. Это не должно приводить к мелочной регламентации общественной жизни.

Важным является установление взаимоотношений между федеральными конституционными законами и Конституцией. Прямое указание на соотношение их юридической силы в Конституции отсутствует.

Часть 3 статьи 76 Конституции устанавливает приоритет федеральных конституционных законов над федеральными законами. Следовательно, последние должны соответствовать первым и стоят в иерархической структуре на ступень ниже. Федеральные законы принимаются по текущим вопросам общественной жизни. Для их принятия Конституция устанавливает менее сложную процедуру, чем для принятия конституционных законов.

К подзаконным актам российского законодательства относятся нормативные указы Президента Российской Федерации. В отличие от правоприменительных указов они содержат нормы права, имеют общеобязательное значение, рассчитаны на многократное применение. Возможность издания Президентом нормативных указов предусмотрена ч. 1 ст. 115 Конституции.

Согласно ч. 3 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента “не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам”. Видимо, и в данном случае термин “федеральный закон” употребляется в собирательном смысле.

Особые отношения актов Президента с законами объясняются тем, что согласно Конституции Президент не входит в систему разделения властей, соответственно акты, им издаваемые, во многом утратили исполнительно-распорядительный характер.

Некоторые авторы положительно оценивают издание указов, носящих законодательный характер, так как они способствуют устранению пробелов в законодательстве. В.А. Четвернин даже разделяет указы Президента по юридической силе, считая, что указы Президента, изданные по вопросам, не урегулированным федеральным законом, выше по иерархии, чем указы, изданные на основании и во исполнение законов[[26]](#footnote-26).

Правительство Российской Федерации принимает постановления, носящие нормативный характер. Они издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и указов Президента. Тем самым определяется их подзаконный характер.

Статьей 115 Конституции, ст. 23 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”[[27]](#footnote-27) установлена обязательность исполнения постановлений Правительства на всей территории Российской Федерации, чем подчеркивается их высокий статус в иерархической системе законодательства.

Министерства, федеральные службы и федеральные агентства принимают правовые акты с различными названиями: приказы, инструкции, инструктивные письма и т.д. Такое многообразие приводит в правоприменительной деятельности к проблеме выяснения юридической силы акта.

Данные акты объединяет то, что они издаются органами власти, обладающими специальной компетенцией. Они являются подзаконными актами, принимаемыми на основе и во исполнение законов, указов Президента, актов Правительства. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 № 1622-Р устанавливается, что нормативные акты федеральных органов исполнительной власти должны приводится в соответствие с вновь принятыми законами Российской Федерации, правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в течение 30 дней после вступления их в силу, если в законе не указан конкретный срок[[28]](#footnote-28).

Таким образом, можно сделать вывод что главным требованием к всем нормативно-правовым актам, вне зависимость от их места в иерархии, является их законность, и точное следование и исполнение Конституции Российской Федерации.

**2.4 Федерально–территориальная структура системы законодательства**

Наличие федеративной структуры в системе законодательства является отличительной особенностью федеративного государства. Соотношение федеральных правовых актов и правовых актов субъектов федерации оказывает огромное влияние на состояние системы законодательства.

Россия является федеративным государством. Составляющие федерацию субъекты связаны общеобязательностью норм Конституции РФ и взаимной ответственностью. В то же время структурные элементы Федерации (субъекты), как и сама Федерация, обладают определённой самостоятельностью по отношению друг к другу. Самостоятельность Федерации проявляется в суверенитете Российской Федерации, наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на территорию всей страны, верховенстве федеральных законов и Конституции. Таким образом, Россия является государством, в котором должно формироваться единое правовое пространство.

Изучение опыта размежевания предметов ведения в других странах дает основание утверждать, что подход Российской Конституции является одним из перспективных. В Конституции ФРГ используется опыт конституционного разграничения предметов ведения Германии. Признавая конституционное разграничение предметов ведения, субъекты РФ вне пределов компетенции Федерации, обладают всей полнотой государственной власти. В процессе реализации собственных полномочий субъекты Федерации формируют собственное законодательство, право на создание которого, предусматривается Конституцией РФ (ст.ст. 5, 73, 76).

Исследование федеративной структуры законодательства предполагает выяснение характера связей между федеральными и региональными правовыми актами.

Одной из главных причин противоречий в федеративной структуре законодательства являются заключаемые двухсторонние договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Данные договоры отражают общую тенденцию децентрализации правового регулирования. Они устанавливают разный объем полномочий для субъектов Федерации. Положения договоров предопределяют содержание законодательства субъектов Федерации. Поэтому при выяснении соответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству возникает проблема приоритета положений договоров или норм федерального законодательства.

Отсутствие четких представлений о соотношении федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации объясняется, во многом, разнообразием взглядов на характер и природу российского федерализма, степень самостоятельности субъектов Федерации. Следовательно, изучение федеративной структуры законодательства неотделимо от общего анализа современного российского федерализма.

В Конституции РФ закреплена модель симметричной федерации, однако асимметричный характер России придаёт заключение договоров с нарушением ст.ст. 71-73 Конституции.

Вышеприведенная характеристика российского федерализма означает, что нормы Конституции РФ имеют приоритетное значение для определения соотношения двух уровней законодательства. В ч.2 ст.4, ч.1 ст.15 Конституции Российской Федерации установлен принцип верховенства федерального законодательства. Следовательно, Россия вправе требовать признания своего законодательства на всей территории, что должно служить формированию единой непротиворечивой системы законодательства, созданию единого правового пространства. Поэтому правовые акты должны приниматься в строгом соответствии с разграничением предметов ведения, определенном Конституцией РФ.

На территории субъекта Российской Федерации действуют федеральные законы и законы субъектов РФ. Из смысла Конституции РФ (ч. 4 ст. 76) вытекает, что федеральные законы обладают верховенством в случаях их принятия по предметам ведения собственно федерации и по вопросам, регулируемым Федерацией в рамках совместного ведения. Законы субъектов Федерации, принятые по предметам ведения субъектов Федерации имеют равную юридическую силу с федеральными законами.

Противостояние законов федерального и регионального уровня возможно, когда один законодатель внедряется в предмет ведения другого законодателя. В этом случае возникают юридические коллизии. Правом окончательного их разрешения обладает суд.

Многие субъекты Федерации до сих пор не нашли предмета для собственного правового регулирования. Поэтому они часто “внедряются” в сферу полномочий Федерации, либо просто “дублируют” федеральные акты.

Таким образом, на сегодняшний день нельзя говорить о четком соответствии правовых актов в рамках федеративной структуры законодательства. Решение проблем в теории не приведет сразу к положительным сдвигам на практике. Во многом, причины несоответствия актов регионального уровня федеральным правовым актам носят экономический характер. Именно, стремясь к финансовым выгодам, субъекты Федерации идут на заключение двухсторонних договоров. Поэтому необходимо укрепление федеративных отношений в финансовой сфере.

**Глава 3. Проблемы и перспективы развития системы российского законодательства**

Рассмотрим вопроспроблемы и перспективы развития системы Российского законодательства на примере становления экологического законодательства.

В современных условиях постоянного и кардинального изменения природоохранительного законодательства, формирования концептуальной и доктринальной основы обеспечения как национальной безопасности в целом, так и экологической безопасности, особую роль приобретает необходимость формирования адекватного институционального подхода, способного выявить общие и характерные черты обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера как совокупности внутренне связанных норм, регулирующих отдельную группу однородных, взаимосвязанных общественных отношений.

В классическом понимании «правовой институт» – это система взаимосвязанных норм права, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства.

Правовые институты, как отмечает О.Е. Кутафин, призваны регламентировать отдельные участки, фрагменты, стороны общественной жизни. Такие институты функционируют в тесной взаимосвязи друг с другом – как внутри данной отрасли, так и вне ее. [[29]](#footnote-29) По мнению С.А. Авакьяна, юридической категорией, позволяющей связать реальные сферы общественных отношений и право, и являются правовые институты[[30]](#footnote-30). Появление новой сферы общественных отношений в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях поставило перед юристами-экологами ряд сложных теоретических и практических проблем о:

– границах проблематики в сфере чрезвычайных ситуаций, ее соотношении с конституционным, административным, гражданским, экологическим законодательством, законодательством в сфере промышленной, биологической и химической безопасности и др.;

– новых взглядах на систематизацию и кодификацию экологического законодательства;

– взаимопроникновении качественно разнородных дисциплин (наук), об использовании их определений, научного аппарата, различных аспектов правового регулирования в рамках различных отраслей права. Речь идет скорее не только и не столько о теоретическом вкладе в осмысление права чрезвычайных ситуаций, а о сугубо практическом направлении законотворчества.

В соответствии со ст.72 Конституции РФ обеспечение экологической безопасности, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что создает основу для формирования законодательства в данной сфере общественных отношений на федеральном и региональном уровнях. Классификатор правовых актов относит законодательство о чрезвычайных ситуациях к административному праву в части регулирования административных режимов и к экологическому праву в части правового регулирования зон чрезвычайной ситуации и зон экологического бедствия. Вместе с тем нормы, регулирующие общественные отношения в сфере чрезвычайных ситуаций, содержатся и в конституционном праве (например, режим чрезвычайного положения), в гражданском праве (обстоятельства непреодолимой силы) и в других отраслях права и законодательства.

Институт права чрезвычайных ситуаций отражает подход о наибольшей общественной опасности деятельности, связанной с высокими антропогенными рисками; чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. К этим отношениям наиболее близко зонирование экологически неблагополучных территорий. Очевидно, что урегулированные нормами экологического права отношения по экологическому контролю, экологическому аудиту и сертификации, экологической экспертизе также направлены на предупреждение чрезвычайных ситуаций.

Обособление института «экологической безопасности» и его вспомогательного «права чрезвычайных ситуаций» формируется, во многом исходя из развития экологического права, национальной и территориальной безопасности, правовых норм, регулирующих различные сферы высокорисковой деятельности: техногенной безопасности, промышленной, химической, биологической, пожарной и других видов безопасности.

Таким образом можно говорить о формировании комплексной отрасли законодательства – «права чрезвычайных ситуаций», объединяющей нормы в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Система законодательства о чрезвычайных ситуациях, включает как нормы обеспечивающие охрану и защиту как человека, так и окружающей среде, на сегодняшний день она развивается, и это развитие предполагает подготовку и принятие ряда законодательных актов, которые необходимо уже принять в самое ближайшее время, которые в бедующем смогут более детально регламентировать деятельность государственных органов власти в чрезвычайных ситуациях.

### Заключение

Анализ российского законодательства показал, что оно носит противоречивый характер. Часто в правотворческой деятельности государства наблюдается преобладание интересов некоторых субъектов Федерации и отдельных групп населения, что приводит к ослаблению внутренних связей законодательства. Приведение его в упорядоченное состояние зависит, в том числе, и от решения теоретических проблем.

При исследовании системных качеств российского законодательства значительное внимание было уделено рассмотрению системы российского законодательства, в которой были выделены горизонтальная, иерархическая и федеративная структуры.

Изучение горизонтальной структуры законодательства показало усиление процессов интеграции в законодательстве, что отражается в большом количестве формирующихся отраслей законодательства.

Анализ иерархической структуры законодательства выявил множество проблем в соотношении актов по юридической силе. Особое внимание заслуживает необходимость применения Конституции РФ как правового акта, обладающего высшей юридической силой и прямым действием. Должен быть урегулирован на федеральном уровне вопрос о соотношении правовых актов Президента РФ с федеральными законами.

Рассмотрение иерархической структуры законодательства позволило определить круг правовых актов, составляющих законодательство, что дает возможность нормативного закрепления данного понятия. Постепенный переход к “узкому” пониманию законодательства как совокупности законов, на наш взгляд, повысит эффективность правоприменительной деятельности.

Особое внимание в работе уделено изучению федеративной структуры законодательства в силу того, что федеративный аспект государственности оказывает в настоящее время основное влияние на целостность законодательства России.

Поводя итоги, обращаем внимание на тесную связь между становлением четкой, упорядоченной федеративной структуры законодательства в России. Непротиворечивая федеративная структура законодательства будет призвана обеспечить равенство экономических возможностей субъектов Федерации. Это позволит им упрочить своё политическое и социально-экономическое положение, и в свою очередь будет способствовать реализации прав граждан в Российской Федерации.

# Список литературы

**Законодательство Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25 декабря 1993 г.

Федеральный закон от 6 февраля 1998 г. № 33-ФЗ “О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации” // Российская газета. 10 марта 1998 г.

Федеральный конституционный закон от 11 апреля 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Российская газета. 23 декабря 1997 г.

Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 181-ФЗ “Об основах охраны труда в Российской Федерации” // С ЗР Ф. 1999 г. № 29

**Комментарии к нормативным правовым актам**

Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК, 2005.

**Учебная и научная литература**

Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 2004.

Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: 2005.

Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит., 2004

Алексеев С.С*.* Государство и право: Начальный курс. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 2006

Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В Малько. – М.: Юристъ, 2007.

Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М. 2001.

Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятия и формирование Советское государство и право. 1977. №2.

Золотарёва М.В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1999. № 1.

Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. Указ. соч.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 1998.

Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.:

**Периодические издания**

Издательство “Зерцало”, 1998. Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М*.* Российский федерализм:равноправие и ассиметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3.

Златопольский Д.Л*.* Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1998. № 6.

Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З. и др*.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации // Государство и право. 2005. №3

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 № 1622-Р // Российская газета. 18 октября 1994 г.

1. Такие данные можно найти, см.: Полное собрание русских летописей. Т.1. Повесть временных лет по Лаврентьевскому списку. - М., 1997. Стлб. 37 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Развитие юриспруденции в Московском государстве (XIV-XVI вв.) (В.А. Томсинов) // Законодательство, N 4, 5, 6, апрель, май, июнь, 2005 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права / Под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. - М., 2004. С. 14, 16. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Юшков С.В. Судебник 1497 г. // Серафим Владимирович Юшков. - М., 1989. С. 402 (Серия «Труды выдающихся юристов»). [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Юшков С.В. Там же. С. 382. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Таганцев Н. С. Курс уголовного права. - С.-Петербург, 1902 г. - С. 232 [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Латкин В. Исследование о Земских соборах Древней Руси, 1885 г. - С.214 [↑](#footnote-ref-7)
8. Подробнее об этом см.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК, 2005. – 478 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 181-ФЗ “Об основах охраны труда в Российской Федерации” // С ЗР Ф. 1999 г. № 29. стр. 3702. [↑](#footnote-ref-9)
10. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М: Просвет 1999, стр. 4-5. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие– М.: 2005. стр. 11. [↑](#footnote-ref-11)
12. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 1994 . 8 декабря № 14-ФЗ // Российская газета. 6, 7, 8 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Брагинский М.И., Витрянский В.В*.* Договорное право: рекомендации. М.: Статут, 1998. стр. 26-27. [↑](#footnote-ref-13)
14. Российская юридическая энциклопедия. М.: Юристь; стр. 340. [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская юридическая энциклопедия: энциклопедия. М.: Просвет - стр. 889. [↑](#footnote-ref-15)
16. Алексеев С.С*.* Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит., 2004 стр. 224. [↑](#footnote-ref-16)
17. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. М.: Юрсить., стр. 234. [↑](#footnote-ref-17)
18. Синюков В.Н. Российская правовая система. – Саратов: 2004. С. 355. [↑](#footnote-ref-18)
19. Алексеев С.С*.* Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит., 2004 стр. 228. [↑](#footnote-ref-19)
20. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 “О классификаторе правовых актов” // Российская газета. 21 марта 2000 г. [↑](#footnote-ref-20)
21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П // Российская газета. 18 марта 1997 г. [↑](#footnote-ref-21)
22. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 889. [↑](#footnote-ref-22)
23. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-23)
24. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. *В.А. Четвернин*. – М.: Б. И., 2007. С. 51. [↑](#footnote-ref-24)
25. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. *Н.И. Матузова* и *А.В Малько*. – М.: Юристъ, 1997. стр. 336. [↑](#footnote-ref-25)
26. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Указ. соч. С. 52. [↑](#footnote-ref-26)
27. Федеральный конституционный закон от 11 апреля 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Российская газета. 23 декабря 1997 г. [↑](#footnote-ref-27)
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 № 1622-Р // Российская газета. 18 октября 1994 г. [↑](#footnote-ref-28)
29. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.:Юристь 2001. стр. 56. [↑](#footnote-ref-29)
30. Авакьян С.А. Государственно- правовые институты: понятия и формирование Советское государство и право. 1977 М.: Правовед. стр. 13-19. [↑](#footnote-ref-30)