МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

им. М.В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

КАФЕДРА ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

И ПОЛИТОЛОГИИ

ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

##### Дипломная работа

студента V курса

дневного отделения

Доброчинского Д.П.

Научный руководитель

кандидат юридических наук,

доцент Орехова Т.Р.

Дата сдачи работы:

Дата защиты работы:

Оценка:

#### Москва

2001**План работы:**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение | Стр. 3 |
| Глава 1. Система законодательства и система права (вопросы теории) | Стр. 4 |
| Глава 2. Особенности системы законодательства Российской Федерации как федеративного государства: проблемы и тенденции | Стр. 26 |
| Глава 3. Модели федерации и система законодательства | Стр. 52 |
| Заключение | Стр. 73 |
| Библиографический список использованных источников и литературы | Стр. 76 |

# Введение

Изменения в государственном устройстве России и в жизни российского общества привели к необходимости регулирования новых отношений, которые раньше не существовали, либо не были охвачены правом. Поэтому изучение системы законодательства Российской Федерации является актуальным 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.

Соотношение федеральных правовых актов и правовых актов субъектов федерации оказывает огромное влияние на состояние системы законодательства. Поэтому в работе затронут важный вопрос о распределении предметов ведения и полномочий в федеративном государстве. Актуальность данной темы ещё и в том, что вопрос о разграничении полномочий между Российской Федерацией и её субъектами до сих пор не решён до конца.

Обстоятельный анализ системы законодательства Российской Федерации как федеративного государства невозможен без сравнения с системами законодательства других федеративных государств. В работе будут приведены примеры различных моделей распределения предметов ведения в федеративных государствах и рассматриваются системы законодательства США, Германии, Австрии, Индии.

В работе использованы идеи и разработки, содержащиеся в трудах таких исследователей, 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.

Автор настоящей работы не претендует на полноту исследования поставленной проблемы, тем не менее в работе даётся отражение сложившейся ситуации в федеративной системе законодательства, и приводятся, по возможности, варианты решения проблем.

# Глава 1. Система законодательства и система права (вопросы теории)

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 различают понятие “законодательство” в “узком” и “широком” смысле[[1]](#footnote-1).

По мнению А.С. Пиголкина и М.С. Студеникиной, законодательство в широком смысле – это внешняя форма выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, её формальное закрепление в виде общеобязательных правил; весь комплекс издаваемых уполномоченными правотворческими органами нормативных актов, начиная с законов, принимаемых высшим представительным органом страны или непосредственным волеизъявлением народа в форме референдума, и кончая актами местного самоуправления, администрации предприятий и учреждений[[2]](#footnote-2).

Фактически, законодательство трактуется в данном случае как совокупность всех издаваемых в государстве нормативных актов. Ныне подобное понимание законодательства заложено в ст. 2 федерального закона “Об основах охраны труда в Российской Федерации”[[3]](#footnote-3): 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[[4]](#footnote-4).

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[[5]](#footnote-5). Данный подход отражен в ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации[[6]](#footnote-6), в соответствии с которой “Гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов”.

С.С. Алексеев ранее понимал под законодательством совокупность всех нормативных актов, в том числе ведомственных[[7]](#footnote-7). Сейчас к законодательству он относит лишь совокупность законов, допуская возможность включения в законодательство иных нормативных актов при условии их издания в порядке делегирования законодательныхполномочий[[8]](#footnote-8).

А.С. Пиголкин и М.С. Студеникина полагают, что в узком, собственном смысле под законодательством понимается система нормативных актов, издаваемых высшими органами законодательной и исполнительной власти, т.е. законодательные акты и правительственные решения нормативного характера[[9]](#footnote-9).

В условиях формирования собственно российского законодательства большую роль продолжают играть не утратившие силу акты бывшего СССР. Поэтому важно выяснить правовые акты каких органов бывшего СССР считались законодательными актами? В связи с тем, что в СССР отрицалась теория разделения властей, правом издания закона наделялись различные органы власти.

С учётом действующих нормативных актов СССР, на сегодняшний день к понятию “законодательный акт” можно отнести: Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные постановления Государственной Думы, нормативные постановления Совета Федерации, а также не утратившие силу законы и нормативные постановления Съездов народных депутатов СССР и РСФСР, не утратившие силу указы и постановления Президиумов Верховного Совета СССР и РСФСР, не утратившие силу и изданные до Конституции 1936 года декреты и нормативные постановления Совета народных комиссаров РСФСР, СССР, постановления ЦИК СССР и РСФСР, совместные постановления ЦИК и СНК, а также акты Совета Труда и Обороны, если они сохранились в качестве формально действующих[[10]](#footnote-10).

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[[11]](#footnote-11).

Наконец, под законодательством иногда понимается также деятельность органа законодательной власти по принятию законов. Законодательство в этом смысле – основная, наиболее важная форма правотворческой деятельности, олицетворяющая суверенитет народа[[12]](#footnote-12).

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

В современной правовой науке сложилось различное применение понятия или самого термина “система” к характеристике наиболее общих категорий позитивного права. Так, в теории, обращённой к внутригосударственному праву той или иной страны, применяются понятия “система права” и “система законодательства”, когда имеют в виду те или иные аспекты структурной дифференциации правовых норм или законодательных актов, сложившейся в данном государстве, в его “национальном” праве[[13]](#footnote-13).

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[[14]](#footnote-14).

Система права – объективное, обусловленное системой общественных отношений внутреннее строение национального права, заключающееся в разделении единой по своей социальной сущности и назначению в общественной жизни, внутренне согласованной совокупности норм права на определённые части, называемые отраслями права и институтами права[[15]](#footnote-15).

Несовпадение системы права и системы законодательства в науке рассматривалось по-разному.

Наиболее резкую позицию в вопросе о соотношении системы права и системы законодательства занял Р.З. Лившиц, который считал, что если и то и другое рассматривать как “систему норм”, то “дуализм понимания системы очевиден”. Если же право рассматривать как идеи, нормы, отношения, отказавшись от нормативного понимания права, а систему законодательства – как составляющие его отрасли, то “проблема отпадёт сама собой”; с этих позиций он и предлагал отказаться от системы права в пользу системы законодательства[[16]](#footnote-16).

Большинство российских правоведов, в частности, И.Н. Сенякин, считают, что система законодательства и система права соотносятся между собой, как форма и содержание. Система права, по его содержанию – это внутренняя структура права, соответствующая характеру регулируемых им общественных отношений. Система законодательства – внешняя форма права, выражающая строение его источников, то есть систему нормативно-правовых актов[[17]](#footnote-17).

В науке высказывались и другие мнения, но они не получили широкой поддержки. Так, В.П. Мозолин придерживался позиции, согласно которой система права является формой, а система законодательства содержанием, так как сущностная природа права выражается через систему законодательства, законодательство более подвижно, поэтому вносит изменения, поправки в систему права[[18]](#footnote-18). Видимо, в данной позиции сказалось традиционное признание в российском праве существования только такой формы права как нормативный акт.

Подавляющее большинство исследователей разделяют точку зрения, согласно которой система права носит объективный характер. А.С. Пиголкин, например, считает что в отличии от системы права, имеющей объективный характер, система законодательства отличается тем, что на её формирование значительно влияет субъективный фактор, обусловленный потребностями юридической практики, динамикой развития общественной жизни, необходимостью её эффективной, оптимальной регламентации[[19]](#footnote-19).

Иная точка зрения была высказана Р.З. Лившицем. Он считал, что объективна лишь система законодательства, применительно к которой наукой должна строиться система права[[20]](#footnote-20).

В свете изложенного, поставленные в данной работе задачи исследования законодательства РФ должны решаться путем рассмотрения законодательства как самостоятельного явления, тесно взаимосвязанного с правом.

Однако, в юридической науке вопрос о том: является ли законодательство системой, вызвал дискуссии. Его положительное решение давало возможность говорить о целостности, органичности законодательства - признаках, характерных для системы.

Высказывались мнения, что законодательство – это только систематика нормативного массива, осуществляемая с прикладными целями, для установления и устранения пробелов, противоречий между актами[[21]](#footnote-21).

Позиция о законодательстве как системе обоснована многими авторами, например С.С. Алексеевым, С.В. Полениной[[22]](#footnote-22). Перед ними стояла задача выяснения признаков системы у законодательства: наличие связей, образующих единую целостность, и структуры.

Единство системы законов и иных нормативных актов обусловлено единством их содержания – выраженных в них юридических норм. Внешне оно характеризуется взаимосвязанностью актов и обусловлено с юридической стороны верховенством закона, а также объединяющей функцией кодифицированных актов.

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”[[23]](#footnote-23). При этом по мнению С.В. Полениной, право, как и законодательство, относится к типу органичных систем[[24]](#footnote-24).

С.С. Алексеев в отличие от С.В. Полениной не считает законодательство органичной системой[[25]](#footnote-25).

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.

Итак, система законодательства не совпадает с системой права. И.Н. Сенякин выделяет пять существенных различий между системой законодательства и системой права:

1. Первичным элементом системы права является норма права, а первичным элементом системы законодательства выступает нормативно-правовой акт.
2. Законодательство по объёму содержащегося в нём материала шире системы права, так как включает в своё содержание положения, которые в собственном смысле не могут быть отнесены к праву (различные программные положения, указания на цели и мотивы издания актов и т.п.).
3. В основе деления системы права на отрасли и институты лежат предмет и метод правового регулирования. Поэтому нормы отрасли права отличаются высокой степенью однородности. Отрасли же законодательства, регулируя определённые сферы государственной жизни, выделяются только по предмету правового регулирования и не имеют отдельного метода.
4. Внутренняя структура системы права не совпадает с внутренней структурой системы законодательства.
5. Система права носит объективный характер, а система законодательства в большей степени подвержена субъективному фактору и зависит во многом от воли законодателя[[26]](#footnote-26).

От системы законодательства и системы права следует отличать понятие “правовая система”.

Долгие годы понятие “система права” рассматривалось как идентичное понятию “правовая система”. Характерным взглядом на данную проблему являются положения, высказанные Л.С. Явичем. Однако в последующее время при всём разнообразии взглядов на понятие “правовой системы” выработалось определённое совпадение по основным вопросам правовой системы. Её структуру определяют такие правовые явления, как: а) юридические нормы, принципы и институты (нормативная сторона); б) совокупность правовых учреждений (организационная сторона); в) совокупность правовых взглядов, представлений, идей, свойственных данному обществу, правовая культура. Отсюда можно сделать вывод, что категория “правовая система” шире, чем понятие “система права”, поскольку она характеризует не только состояние и взаимосвязь отраслей права, т.е. систему права, но и развитие и структуру законодательства – систему законодательства[[27]](#footnote-27).

Как уже было сказано, 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 федеративную системы законодательства.

**Отраслевая (горизонтальная) структура законодательства** ориентирована на объективно существующую отраслевую структуру права.

Вопрос о критериях деления права на отрасли и институты постоянно находится в центре внимания учёных-юристов и является предметом обсуждения ряда научных дискуссий.

В ходе первой дискуссии (1938-1941 гг.) была отмечена важность выделения объективного критерия деления права на отрасли и институты, коим является предмет правового регулирования[[28]](#footnote-28).

Предмет правового регулирования представляет собой совокупность качественно однородных общественных отношений, которые регулируются нормами, относящимся к той или иной отрасли права[[29]](#footnote-29).

Однако классификация отраслей права только по предмету регулирования, по существу, сводила вопрос о системе права к вопросу о системе общественных отношений. Поэтому в ходе второй дискуссии (1955-1958 гг.) было признано необходимым помимо основного критерия (предмета правового регулирования) выделить и дополнительный критерий – метод правового регулирования[[30]](#footnote-30).

Под методом правового регулирования понимается способ воздействия норм права на те или иные общественные отношения, на поведение людей[[31]](#footnote-31).

В ходе третьей дискуссии (1982 г.) В.Ф. Яковлевым, С.С. Алексеевым и П.Б. Евграфовым было предложено в качестве системообразующего фактора вместо метода использовать механизм правового регулирования, принципы и правовой режим[[32]](#footnote-32). Но эта точка зрения не получила признания.

Горизонтальная структура законодательства, в которой основными звеньями выступают отрасли законодательства, наиболее близка к структуре права. Главные подразделения системы законодательства, так называемые основные отрасли, в своей основе соответствуют структуре права. Вместе с тем, при изучении соотношения системы законодательства с системой права выясняется, что законодательство, с точки зрения его отраслевой структуры, не совпадает с правом.

К примеру, С.В. Поленина следующим образом представляет данную ситуацию:

а) отрасль законодательства совпадает с отраслью права;

б) отрасли законодательства и права в основном совпадают;

в) большинство норм отрасли законодательства относятся к одной из отраслей права, оставшиеся нормы составляют лишь некоторую часть других отраслей;

г) отрасль законодательства не совпадает с отраслью права[[33]](#footnote-33).

Рассмотрение особенностей этого вопроса в науке привело к выводу о существовании в законодательстве наряду с основными отраслями, совпадающими, в основном, с отраслями права, комплексных образований, в частности, отраслей других видов комплексов[[34]](#footnote-34).

В.Н. Синюков считает, что в основе отраслевой (горизонтальной) системы законодательства лежат два критерия: 1) система права и 2) 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 (ГК, УК, ГПК, УПК, КЗоТ, КоБС 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[[35]](#footnote-35).

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[[36]](#footnote-36).

С.А. Комаров высказал мнение, что концепция “комплексной отрасли права” – это отзвук давно преодоленного взгляда на систему права как сознательно создаваемую законодателем. Употребление термина “отрасль” к образованию, именуемому комплексным, некорректно, так как это понятие уже получило в юридической науке определенный объективный смысл. Поэтому ничем нельзя оправдать стремления использовать его для обозначения тех правовых массивов, которые образуются в результате сознательно проводимой систематизации права, приводящей к принятию комплексных актов[[37]](#footnote-37).

Мы считаем, что комплексные отрасли законодательства можно рассматривать в качестве системных образований. Объединенные регулированием определенной сферы общественных отношений нормативные акты приобретают в процессе взаимодействия новые качества, и становятся системами.

Представление об отраслевой структуре законодательства даёт Классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511[[38]](#footnote-38). Но классификатор является лишь средством эффективной организации поиска правовой информации, поэтому его недопустимо использовать в качестве основания определения отраслевой структуры законодательства[[39]](#footnote-39).

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

**Иерархическая (вертикальная) структура законодательства.**

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.

Для совершенствования законодательства необходим оптимальный выбор вида и формы нормативного акта при регулировании определенных общественных отношений. В свете данной проблемы необходима разработка и принятие закона о нормативно-правовых актах, проект которого принят Государственной Думой в первом чтении 11 ноября 1996 г. Однако, его рассмотрение отложено до неопределенного времени.

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, государственных комитетов 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)[[40]](#footnote-40).

Полагаем, что в вертикальную структуру законодательства также должны быть включены ратифицированные международные договоры и нормативные постановления Конституционного суда. Подробнее об этом будет сказано далее.

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

Связующим звеном разнообразия правовых актов выступает Конституция Российской Федерации[[41]](#footnote-41) (далее – Конституция). Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции все законы и иные правовые акты, принимаемые в России, а значит, и в субъектах Федерации, не должны противоречить Конституции. 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 России.

Существуют различные определения Конституции. В настоящей работе под Конституцией мы будем понимать правовой акт, обладающий высшей юридической силой, регулирующий основы организации государства и общества, а также основы взаимоотношения государства и гражданина[[42]](#footnote-42).

Подобное определение указывает на высшее место Конституции в иерархической структуре законодательства. Все правовые акты должны приниматься в соответствии с ней и не должны ей противоречить. Законы и подзаконные акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы.

Особое место Конституции подчеркивается предусмотренным в ней особенным порядком внесения изменений и принятия новой Конституции. 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.[[43]](#footnote-43)

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 закреплено: “В Российской Федерации охраняется труд и здоровье граждан...” Данное правовое положение имеет невысокую нормативную концентрацию. Поэтому Конституция выступает в качестве базы регулирования общественных отношений посредством принятия соответствующих законов.

В то же время сама Конституция предусматривает принятие федеральных конституционных законов, которые бы служили развитию ее положений. Поэтому некоторые авторы выделяют две формы прямого действия Конституции – непосредственное и опосредованное[[44]](#footnote-44).

Вопрос о прямом действии норм Конституции нужно рассматривать в совокупности со ст. 18 Конституции, которая провозглашает также непосредственно действующими права и свободы человека. Данные положения Конституции устанавливают критерии деятельности органов государственной власти, в том числе правосудия. Указание на прямой характер действия Конституции дает возможность судам при рассмотрении споров по защите прав граждан выносить решения, основываясь только на нормах Конституции. Таким образом, прямое действие Конституции является одним из способов преодоления коллизий в праве. Это важно, так как федеральные законы часто корректируют содержание субъективных прав, сформулированных в Конституции, “размывая” тем самым прямое действие Конституции. К тому же традиционно в правосознании россиян преобладает мнение, что для регулирования общественных, отношений нельзя опираться на Конституцию, необходим закон, а еще лучше правовой акт исполнительного органа власти.

По вопросу о прямом действии Конституции большое значение имеет постановление Пленума Верховного Суда РФ № 8 от 31 октября 1995 г. “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия”[[45]](#footnote-45). В нем указывается, что суд, разрешая дело, применяет Конституцию непосредственно:

“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[[46]](#footnote-46).

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.

В тексте Конституции можно найти различные варианты отсылок к закону: “закон” в собирательном смысле, федеральный закон, федеральный конституционный закон, закон субъекта Федерации.

Классификацию законов можно проводить по различным основаниям, в частности:

* по юридической силе (федеральные конституционные законы и федеральные законы);
* по сфере действия (федеральные законы и законы субъектов Федерации);
* по внешней форме выражения (кодекс, устав, закон).

Итак, Конституция РФ предусматривает принятие законов в форме федеральных законов. Они принимаются Федеральным Собранием по предметам ведения Федерации, обозначенных ст.ст. 71, 72 Конституции РФ.

Федеральные конституционные законы в качестве самостоятельного вида впервые указаны в Конституции. Они имеют ряд особенностей. Согласно ч. 1 ст. 108 Конституции РФ, они принимаются по вопросам, прямо предусмотренным в Конституции.

Конституционные (органические) законы призваны регулировать наиболее важные общественные отношения. Высшая юридическая сила конституционных законов выражается также в особом порядке их принятия – требуется квалифицированное большинство голосов в обеих палатах Федерального Собрания (ч. 2 ст. 108 Конституции). Думается, что изменения в конституционные законы, хотя об этом не сказано в Конституции, должны вноситься в порядке, предусмотренном для их принятия.

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

На наш взгляд, фёдеральные конституционные законы есть способ конкретизации Конституции. Стоит согласиться, что в данном случае изменения в Конституцию не вносятся, а происходит развитие ее положений, в ходе которого Конституция фактически дополняется[[47]](#footnote-47).

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.

В.А. Четвернин считает, что в силу ч. 2 ст. 40 ФКЗ “О референдуме Российской Федерации” федеральные законы, принятые в результате референдума, обладают большей легитимностью и не могут быть отменены Федеральным Собранием[[48]](#footnote-48).

Интересна судьба законов о внесении изменений в Конституцию. Их особенный статус подчеркнут тем, что принят специальный федеральный закон[[49]](#footnote-49).

Некоторые авторы среди федеральных законов выделяют приоритетный характер федеральных законов о ратификации международных договоров, так как ратифицированные ими международные договоры могут устанавливать иные правила, чем законы РФ, а потому в силу ст. 15 Конституции иметь приоритет[[50]](#footnote-50).

Конституция подчеркивает высокий статус федеральных и федеральных конституционных законов, устанавливая их верховенство на всей территории России (ст. 4 Конституции). Данные положения исключают необходимость принятия на уровне субъектов РФ правовых актов о введении в действие федеральных законов, включения норм федеральных законов в правовые акты субъектов Федерации. Причем, считаем, что в данном случае речь идет о собирательном понятии “федеральный закон”, к которому относятся и конституционные законы.

Наибольшее значение в построении отраслей законодательства играют федеральные законы в форме кодексов. Кодифицированные акты обладают большой юридической цельностью, внутренней согласованностью, стабильностью.

Система отраслей законодательства в определенной мере отражается в системе кодификационных актов, но эти системы не тождественны. Не каждая отрасль законодательства представлена сейчас кодификационным актом, не каждый кодификационный закон выступает как основной акт самостоятельной отрасли законодательства.

По мнению М.И. Брагинского и В.В. Витрянского, кодексы, хотя и не относятся к федеральным конституционным законам, приравниваются к ним по юридической силе, так как занимают главенствующее положение среди правовых актов отрасли[[51]](#footnote-51).

В федеративном государстве может приниматься такой кодификационный закон как Основы законодательства. Подробнее об Основах законодательства будет сказано во второй главе настоящей работы.

Большой удельный вес в каждой отрасли законодательства занимают подзаконные акты. Они издаются на основе и во исполнение законов. Их содержание не должно противоречить законам, выходить за рамки полномочий издавшего органа. По юридической значимости они делятся на нормативные и ненормативные, первые входят в состав законодательства.

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”. Указанная формула вызывает ряд вопросов. В частности, должны ли указы соответствовать конституционным законам? Следует дать положительный ответ. Видимо и в данном случае термин “федеральный закон” употребляется в собирательном смысле.

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

Издание “опережающих” законы указов обусловлено отсутствием в Конституции четкого и детального определения полномочий Президента, а также перечня вопросов, подлежащих урегулированию только законами.

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[[52]](#footnote-52).

Соответствующее разъяснение по затронутым проблемам было дано Конституционным Судом Российской Федерации. Конституционный Суд установил, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке, а в случае, когда этот порядок не детализирован, общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Конституционный Суд указал, что точка зрения, согласно которой полномочия Президента могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции[[53]](#footnote-53).

В любом случае полномочия Президента не должны выходить за рамки исключительных предметов ведения Федерации и круга ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов. Вместе с тем акты Президента являются гарантией целостности системы законодательства, так как обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

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.

По оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, Правительство принимает распоряжения, которые не входят в законодательство. К сожалению, в практике встречаются распоряжения, имеющие фактически нормативный характер.

Статьей 115 Конституции, ст. 23 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации”[[54]](#footnote-54) установлена обязательность исполнения постановлений Правительства на всей территории Российской Федерации, чем подчеркивается их высокий статус в иерархической системе законодательства.

Конституция (ст. 115) предусматривает возможность отмены постановлений Правительства Президентом в случае их противоречия федеральным законам и указам Президента. Однако парламент не может отменить акты Правительства, тем самым соблюдается конституционный принцип разделения властей. Для разрешения вопроса парламент может обратиться к Президенту РФ, либо в Конституционный Суд РФ.

По своему содержанию акты, издаваемые Правительством, разнообразны, так как часть из них создается во исполнение Конституции, федеральных законов, указов Президента, а часть по вопросам собственной компетенции. С помощью этих актов регулируются важнейшие вопросы экономической, социально-культурной жизни. Часто постановления утверждают положения, правила, порядок. Думается, эти акты имеют силу постановлений.

Министерства, государственные комитеты и другие ведомства 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[[55]](#footnote-55).

В силу большого значения в регулировании общественных отношений ведомственных правовых актов ставится вопрос об их включение в иерархическую структуру законодательства. По нашему мнению, включение данных актов в структуру законодательства “размывает” понятие законодательства. Это возможно только в случаях, когда право принятия правового акта было делегировано ведомствам Президентом или Правительством РФ.

Актуальным является также вопрос о включении в систему законодательства локальных актов. В условиях предоставляемой законодателем свободы участникам трудовых отношений это возможно при условии нормативности положений локальных актов. Такой позиции придерживается В.Н. Синюков[[56]](#footnote-56).

На сегодняшний день четко не определены границы взаимодействия национального и международного законодательства. Статья 15 Конституции РФ провозгласила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы России, нормы международных договоров имеют приоритет перед законами России. Входят ли в таком случае в иерархическую структуру законодательства нормы международного законодательства?

Следует считать, что некоторое международное законодательство является частью российского законодательства, ведь законодательство – одно из составляющих национальной правовой системы, в которую включены общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры.

Однако, что следует понимать под “общепризнанными принципами и нормами международного права”? Все или только ратифицированные международные договоры являются составной частью российского законодательства?

На наш взгляд, частью российского законодательства следует считать только ратифицированные международные договоры. Ведь международное право действует не непосредственно, а опосредованно, через волю конкретного государства. Закон “О международных договорах Российской Федерации”[[57]](#footnote-57) указывает, что положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующих издания внутригосударственных актов для их применения, действуют в России непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров принимаются соответствующие внутригосударственные акты (ст. 5).

Считаем также, что положение п. 4 ст. 15 Конституции позволяет говорить о верховенстве только ратифицированных международных договоров (но не общепризнанных принципов и норм международного права) и только перед законами РФ. Это правило не распространяется на Конституцию России.

В.А. Четвернин ставит нормы международных договоров в иерархическую структуру даже после федеральных конституционных законов, но перед федеральными законами[[58]](#footnote-58).

Акты судов традиционно считаются правоприменительными актами. Создание конституционного судопроизводства заставило взглянуть на эту проблему иначе. Вновь возродились споры о судебном прецеденте как источнике российского права. Каково же соотношение законодательства с прецедентом?

Существует мнение, что нормативные постановления Конституционного Суда должны включаться в систему законодательства[[59]](#footnote-59). Видимо, с этим следует согласиться. В соответствии с Федеральным конституционным законом “О Конституционном Суде Российской Федерации”[[60]](#footnote-60) Конституционный Суд вправе разрешать вопросы о соответствии Конституции федеральных законов, других нормативных правовых актов, давать толкование Конституции. Конституционный Суд, принимая решения по делу, оценивает не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием, сложившейся правоприменительной практикой, а также место акта в системе правовых актов. Согласно ст. 79 вышеуказанного закона решения Конституционного Суда РФ действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и лицами. Акты или их части, признанные неконституционными, утрачивают силу. Признание акта неконституционным является также основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на акте, признанном неконституционным (ст. 87). Таким образом, решения Конституционного Суда влияют на структуру действующего законодательства.

При выяснении соотношения иных источников права с законодательством, например, правового обычая, должно действовать правило, закрепленное в ст. 5 Гражданского Кодекса РФ: обычаи, противоречащие положениям законодательства, не применяются.

Хотя высказываются точки зрения, что у каждого источника права – свой предмет регулирования, поэтому не должно быть монополии закона[[61]](#footnote-61), не следует забывать, что правовой обычай приобретает обязательную силу лишь с санкции государства.

Нормативный договор – другой важный источник российского права. Широко применяются договоры в современной России для регулирования федеративных отношений. Нормативность договоров, заключаемых между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, объясняется публично-правовой природой их участников. Считаем, что нормы законодательства должны обладать приоритетом перед нормами договоров. Подробнее эта проблема будет проанализирована при рассмотрении федеративной структуры российского 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. Далее будет рассмотрена федеративная структура законодательства Российской Федерации и ряда зарубежных федеративных государств.

# Глава 2. Особенности системы законодательства Российской Федерации как федеративного государства: проблемы и тенденции

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.

В то же время можно говорить о выделении **правового пространства субъектов Федерации**. В федеральной Конституции закреплена такая модель разграничения предметов ведения, при которой дается перечень только двух сфер: федеральной и субъектов Федерации. Изучение опыта размежевания предметов ведения в других странах дает основание утверждать, что подход Российской Конституции является одним из перспективных. В Конституции 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).

В основе федеративной системы российского законодательства лежат два критерия:

1. федеративная структура государства;
2. компетенция субъектов федерации в области законотворчества[[62]](#footnote-62).

По мнению Ф.М. Раянова, в федеративном государстве система законодательства является двухуровневой:

1. федеральное законодательство;
2. законодательство субъектов федерации[[63]](#footnote-63).

По мнению В.Н. Синюкова, законодательство Российской Федерации состоит из четырёх уровней:

1. федеральное законодательство (Конституция РФ, Основы законодательства РФ и субъектов Федерации, Основы политики РФ, федеральные законы и иные нормативно-правовые акты федерации);
2. законодательство республик в составе Российской Федерации (Конституции республик, законы и иные нормативные акты республиканского законодательства);
3. уровень краёв и областей (нормативно-правовые акты – Уставы, законы, решения, постановления краевых, областных, городских Москвы и Санкт-Петербурга представительных органов, глав соответствующих администраций);
4. уровень автономной области и автономных округов (нормативно-правовые акты – законы, решения и т.д. областного и окружных представительных органов, глав соответствующих администраций)[[64]](#footnote-64).

Несмотря на то, что ни в одном документе федерального уровня прямо не говорится о системе законодательства субъекта Российской Федерации, толкование некоторых положений этого законодательства приводит к мысли, что федеральный законодатель рассматривает законодательство субъекта Российской Федерации как системное образование. Такой вывод, по справедливому замечанию Ф.М. Раянова, непосредственно вытекает из ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации, где сказано, что “Республика (государство) имеют свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство”. По его мнению, понятие “законодательство”, употребляемое в сочетании со словами “своё”, можно трактовать как систему законодательства субъектов Российской Федерации[[65]](#footnote-65).

Субъекты Федерации, воспользовавшись предоставляемыми правами, окунулись в мощную лавину правотворчества. В некоторых субъектах РФ собственное законодательство практически сформировано, в других - еще в процессе становления.

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

В процессе правотворчества субъектов Федерации часто возникают коллизии между принимаемыми ими правовыми актами и правовыми актами Федерации. Российское законодательство, с точки зрения его федеративной структуры, носит противоречивый характер. Пункт “а” ст. 72 Конституции РФ относит обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Самый простой способ разрешения возникающих коллизий между федеральными и региональными правовыми актами возможен в случае их принятия в пределах предметов ведения, предусмотренных ст.ст. 71–73 Конституции РФ, на основе сравнения юридической силы:

* закону РФ отдается приоритет перед нормативными правовыми актами субъекта РФ;
* закону субъектов Федерации принадлежит приоритет перед нормативными актами органов исполнительной власти РФ;
* указу Президента или постановлению Правительства РФ отдается приоритет перед актами органов исполнительной власти субъектов РФ;
* постановлению Правительства субъектов Федерации отдается приоритет перед актами федеральных министерств и других центральных органов федеральной исполнительной власти[[66]](#footnote-66).

В практике возникает множество вопросов, так как положения ст. 71–73 Конституции РФ далеки от совершенства. Система конституционных норм не дает ответ на вопрос о принципах соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации. Федеральный законодатель часто отступает от духа и буквы Конституции. Действия Президента и Правительства ставят еще больше вопросов.

Федеративное устройство государства наложило отпечаток на использование такого вида кодификационного закона как **Основы законодательства**. Современная Конституция РФ не предусматривает принятие правовых актов в форме Основ. Регулирование общественных отношений Основами законодательства предусматривалось Федеративным договором[[67]](#footnote-67).

Согласно ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами осуществляется, в том числе на основании Федеративного договора. В соответствии с “Заключительными и переходными положениями” Конституции РФ в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции действуют положения Конституции РФ. Однако, принятие Основ законодательства, на наш взгляд, не противоречит Конституции России, так как в ней не решается вопрос о видах кодифицированных правовых актов.

Вместе с тем законодатель, видимо, хочет отказаться от использования Основ законодательства. С 1993 года законы в форме Основ законодательства не принимаются. По вопросам совместного ведения принимаются кодексы и федеральные законы. Однако С.В. Полениной справедливо замечено, что правомерность замены основ кодексами, с точки зрения принципов разграничения сферы ведения между Федерацией и ее субъектами, закрепленных в ст. 76 Конституции, достаточно дискуссионна[[68]](#footnote-68).

Отдельные Основы законодательства продолжают действовать, поэтому рассмотрим их особенности. Их принятие возможно по предметам совместного ведения. Основы законодательства являются высшим по юридической силе актом в определенной отрасли.

В Основах законодательства возможна конкретизация в разграничении компетенции между органами государственной власти Федерации и органами власти субъектов РФ. До принятия собственных актов субъекты Федерации при регулировании общественных отношений должны руководствоваться Основами законодательства.

В составе действующего законодательства можно выделить такие виды федеральных законов как “основы”, “общие принципы” (например, ФЗ “Об основах государственной службы Российской Федерации” и др.)[[69]](#footnote-69). Они весьма близки к Основам законодательства, к тому же они принимаются по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

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.

Отечественные ученые активно занимаются изучением проблем федерализма, в частности в России. Важным является **вопрос о типологии федераций**. В юридической литературе типы федераций выделяются с позиции различных критериев. В этой части работы рассмотрим особенности отечественного федерализма. По данному вопросу в правовой науке нет единого мнения.

В юридической науке отсутствует единство взглядов по вопросу момента начала формирования Федерации в России и, следовательно, типа Федерации в зависимости от учреждающего ее акта. В зависимости от того, какой акт является приоритетным в учреждении России, решается вопрос о верховенстве Конституции или договоров в регулировании федеративных отношений.

Существуют разные подходы и к развернувшемуся после принятия Конституции договорному процессу. В зависимости от данной позиции решается вопрос о характере Федерации.

По мнению Ю.А. Тихомирова[[70]](#footnote-70), И.А. Умновой[[71]](#footnote-71), В.Е. Чиркина[[72]](#footnote-72), Россию можно охарактеризовать как конституционно-договорную Федерацию.

Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян[[73]](#footnote-73), В.Н. Синюков[[74]](#footnote-74), Д.Л. Златопольский[[75]](#footnote-75) считают Россию конституционной Федерацией и выступают против практики заключения договоров, так как договоры разрушают Российскую государственность, превращая ее в конфедерацию.

В частности, В.Н. Синюков пишет: “Практика как бывшего СССР, так и РФ свидетельствует, что попытки изобрести некую новую модель федерации, никому неизвестную в мире – конституционно-договорную – не увенчались успехом. Эксперимент, проведённый по “живой” государственности, привёл либо к смерти (СССР), либо коматозному состоянию (РФ) конституционного организма. Конституционно-договорные гибриды в силу своей двусмысленности долго не живут, что создаёт состояние переходности государственного устройства и всей Конституции либо к полностью договорной конфедерации, либо к восстановлению федерации с обычными автономными субъектами, которая не знает, кроме Конституции, никаких параллельных учредительных актов”[[76]](#footnote-76).

На наш взгляд, Россия является конституционно-договорной федерацией, образованной путём децентрализации полномочий федеральной властью, с асимметричным статусом субъектов.

Договоры представляют собой необходимую особенность становления российского федерализма, так как позволяют учесть специфические интересы отдельно взятого региона, но они не должны противоречить Конституции РФ.

Считаем так же, что в Конституции РФ закреплена модель симметричной федерации, однако асимметричный характер России придаёт заключение договоров с нарушением ст.ст. 71-73 Конституции.

В.Е. Чиркин[[77]](#footnote-77), И.А. Умнова[[78]](#footnote-78) и другие учёные отрицают возможность существования двух суверенитетов в одном государстве.

**Вопросы суверенитета субъектов Федерации** рассматривались Конституционным Судом РФ[[79]](#footnote-79). Правовая позиция Конституционного Суда заключается в том, что государственным суверенитетом ни республики в составе РФ, ни иные субъекты РФ обладать не могут, даже при условии, если бы их суверенитет признавался ограниченным. Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Слово “государства” при характеристике республик в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ отражает лишь особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Неконституционными признаются положения о договорном характере статуса субъектов Федерации.

Несмотря на указание Конституционного Суда о неконституционности в этой части положений республиканских Конституций, анализ двухсторонних договоров и региональных правовых актов показал, что в некоторых из них признается суверенитет республик. В частности, ст. 61 Конституции Татарстана объявляет его государством, ассоциированным с Россией[[80]](#footnote-80). Тем самым отрицается конституционное положение о Татарстане как республике, входящей в состав Российской Федерации. Ст. 1 Договора России и Башкортостана закрепляет, что Башкортостан является суверенным государством в составе Российской Федерации[[81]](#footnote-81). Этот же принцип закрепляется в Конституциях Башкортостана[[82]](#footnote-82), Якутии[[83]](#footnote-83) и др.

На признании суверенитета республик в составе РФ основывается позиция о делегированном характере Федерации. Аспект делегирования нашел отражение и в законодательстве республик. Так, ст. 39 Конституции Якутии устанавливает положение о добровольной передаче республикой на основе Федеративного договора части принадлежащих ей суверенных прав на определенный срок в ведение федеральных органов власти Российской Федерации. Подобные нормы содержатся в Конституциях Татарстана, Башкортостана и др. Конституция же Российской Федерации предусматривает делегирование полномочий лишь между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 78).

Таким образом, обозначенный в Конституции принцип единого и неделимого государственного суверенитета отрицается законодательством отдельных регионов, а также некоторыми двухсторонними договорами. Представления о Российской Федерации как Федерации договорной приводят к разрушению целостности единого правового пространства. Законодательство субъектов Федерации, не признавая суверенитета РФ, вторгается в компетенцию федерального законодателя. Заключаемые двухсторонние договоры могут лишь детализировать разграничение компетенции между органами власти разных уровней, а не корректировать положения федеральной Конституции. Поэтому нельзя подменять конституционное разграничение предметов ведения между субъектами Федерации договорами между органами государственной власти.

Исследование вопроса о приоритете положений законодательства над нормами договоров тесно связано с выяснением **статуса субъектов Федерации в отношениях друг с другом**.

Конституционные нормы носят противоречивый характер. Так, в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, с одной стороны, закреплён принцип равноправия субъектов Федерации, а с другой стороны, в ч. 2 ст. 5 устанавливается для республик особый статус – государства. Ч. 2 ст. 68 допускает установление республиками собственных государственных языков. Пункт “а” ст. 72 устанавливает необходимость соответствия федеральному законодательству Конституций и законов республик, а в отношении других субъектов РФ – всех нормативных правовых актов.

Противоречие в конституционных нормах привело в научной литературе к различному пониманию термина “равноправие”. По мнению М.В. Золотарёвой, равноправие следует понимать, как обладание равными правами. Следовательно, положение Конституции РФ, о неравноправии субъектов Федерации, носит противоречивый характер[[84]](#footnote-84).

Другая позиция различает понятие “равноправие” и “обладание равными правами”. И.А. Умнова считает, что конституционное равноправие субъектов Федерации – это их формальное равенство в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, равенство возможностей, но не равенство приобретенных полномочий. “Обладание равными правами” означает одинаковый объем прав и обязанностей[[85]](#footnote-85). Подобная позиция поддерживает конституционный принцип о симметричном характере Российской Федерации.

Л.М. Карапетян,[[86]](#footnote-86) В.Г. Вишняков[[87]](#footnote-87) считают, что федерализм в принципе не может быть асимметричным.

В науке существует точка зрения об асимметричности российского федерализма. Объявленные равноправными субъекты Федерации на деле различаются по государственно-правовому статусу, экономическому потенциалу[[88]](#footnote-88). Приближение России к симметричной Федерации связывается с постепенным переходом от национально-территориального принципа федеративного устройства к территориальному[[89]](#footnote-89). Другие ученые придерживаются позиции, что национально-территориальный принцип федерализма отвечает специфике России[[90]](#footnote-90).

На наш взгляд, асимметричный характер России придает заключение двухсторонних 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 федеральном уровне решению этого вопроса уделяется значительное внимание. Так, в целях координации с федеральным законодательством при формировании системы регионального законодательства была сформирована Комиссия при Президенте РФ по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Федерации[[91]](#footnote-91).

Каким образом решается в законодательстве субъектов Федерации **вопрос о создании единого правового пространства**? Проанализируем положения республиканских конституций на предмет действия федеральных законов и Конституции РФ на территории субъектов Федерации.

По мнению Г. Ермошина, можно выделить два подхода:

1. законодатель субъекта Федерации прямо декларирует соподчиненность всего своего законодательства федеральному законодательству на принципах, предусмотренных Конституцией РФ;

2. действие федеральных законов допускается по правилам, установленным субъектом Федерации[[92]](#footnote-92).

Необходимо выделить третий подход, так как в конституциях некоторых республик, вообще, ничего не говорится о действии на их территории федеральной Конституции и законов. Так, ст. 59 Конституции Татарстана провозглашает, что законы республики обладают верховенством на всей ее территории, если не противоречат международным обязательствам Татарстана.

Прямо декларируется соподчиненность федеральному законодательству в Конституциях Республики Марий Эл[[93]](#footnote-93) (ст.ст. 4, 7), Адыгеи[[94]](#footnote-94) (ст. 6), Республики Хакасия[[95]](#footnote-95) (ст. 4).

Особенности в регулировании этого вопроса закреплены в Конституции Башкортостана. В ст.ст. 126, 128 провозглашается, что Республика имеет самостоятельную систему законодательства, обеспечивающую регулирование всех общественных отношений кроме тех, регулирование которых добровольно передано Республикой по Договору в ведение Федерации. Обязательными на территории Башкортостана являются законы, принятые по вопросам, переданным Республикой в ведение России.

Нарушают принцип верховенства федерального законодательства и другие нормы республиканских Конституций. Например, положения об особом порядке введения в действие федеральных законов, об их ратификации и приостановлении на территориях субъектов Федерации.

В Конституции Якутии (ст. 41) также закрепляется право приостановления субъектами РФ в одностороннем порядке правовых актов Федерации, если они противоречат Федеративному договору, Конституции или законам субъекта.

В Республике Якутия законы РФ, принятые по вопросам, отнесенным к совместному ведению, вступают в силу после ратификации их Палатой Представителей Государственного Собрания Республики (ст. 41 Конституции Якутии).

Итак, многие регионы предпочитают ориентироваться на положения Федеративного договора и двухсторонних договоров, а не Конституции РФ. Поэтому необходимо выяснение действия федеральных законов на территории таких субъектов Федерации при расхождении их положений с нормами договоров.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 и ч. 2 ст. 76) установила верховенство федеральных конституционных и федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации и по предметам ведения РФ в рамках совместного ведения РФ и субъектов Федерации на всей территории Российской Федерации. Однако, этот принцип не учтен в ст. 11 Конституции при решении вопроса о разграничении компетенции между органами государственной власти субъектов РФ и органов государственной власти Федерации.

Федеральный закон “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”[[96]](#footnote-96) (далее – ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения”) четко устанавливает верховенство Конституции и федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения, в случае несоответствия им положений договоров (ст. 4).

Однако, **договорная практика**, складывающаяся до принятия закона, по-разному отражала соотношение между федеральным законом и договором, что в последующем отражалась в законодательстве субъектов Федерации.

Наибольший отход от федеральной Конституции, который объясняется политическими причинами, характерен для договоров, заключенных в 1994–1995 годах. Начиная с 1996 года, в договорах не наблюдается резких противоречий с федеральной Конституцией, хотя и имеются расхождения. И именно в ранее заключенных договорах приоритет отдается договорам, а не федеральным законам (например, договоры с Татарстаном[[97]](#footnote-97), Башкортостаном[[98]](#footnote-98) и др.). В заключенных позже двухсторонних договорах признается более высокая юридическая сила федерального законодательства (договоры с Бурятией[[99]](#footnote-99), Иркутской областью[[100]](#footnote-100) и др.).

Ряд договоров устанавливают приоритет действия их норм над правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (например, Договоры с органами государственной власти Тверской области[[101]](#footnote-101) (ст. 7), Сахалинской области[[102]](#footnote-102) (ст. 7, 10), Омской области[[103]](#footnote-103) и др.).

В Договоре с органами власти Свердловской области[[104]](#footnote-104) устанавливается неприменение федеральных подзаконных актов на территории области до вынесения решения судом. Таким образом, устанавливается примат норм договоров над нормами федеральных нормативных актов.

Для формирования целостной системы законодательства в случаях договорного регулирования необходимо строго соблюдать установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения. К тому же Конституция не предусматривает возможности передачи полномочий федеральных законодательных органов законодательным органам субъектов Федерации.

В ст. 3 ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” установлено, что договоры не могут перераспределять установленные Конституцией предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Федерации и субъектов.

К сожалению, договорная практика часто шла другим путем.

Так, не допустимой является передача предметов исключительного ведения Федерации в ведение отдельных субъектов Федерации (в частности п. 11 ст. 3 Договора с Башкортостаном), либо отнесение их к совместному велению субъектов договорных отношений (п. “м” ст. 2 Договора с Тверской областью). Любые договоры, которые относят вопросы ст. 71 к компетенции субъектов Федерации противоречат Конституции РФ, так как они заключаются не на основании федеральных законов о передаче конкретным субъектам конкретных полномочий.

ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” указывает, что предметом договоров может быть конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 17). Предметы совместного ведения могут конкретизироваться с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей регионов (ст. 14).

В договорах иногда указывается перечень вопросов исключительного ведения субъектов, хотя согласно ст.73 Конституции он является открытым.

Большое значение на формирование двухуровневой системы законодательства оказывают соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Конституции РФ предусматривает лишь заключение соглашений по передаче осуществления части полномочий между исполнительными органами (ст. 78). ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” как и Конституция РФ, не предусматривают заключение соглашений о разграничении полномочий между органами исполнительной власти.

Сложная ситуация сложилась в **формировании законодательства на уровне субъектов Федерации, включающих в себя автономные образования**. Согласно п. 4 ст. 66 Конституции РФ в “сложносоставных” субъектах Федерации отношения между автономными округами и краями, областями, в которые они входят, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края, области.

Закон “Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами” принятый Государственной Думой 13 июня 1997 г. был отклонён Президентом 21 июля 1997 г. Но договоры между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края, области уже заключаются.

Конституционный Суд РФ фактически высказал позицию о том, что нормативные правовые акты автономных образований при условии правильного разграничения полномочий не должны противоречить нормативным правовым актам края (области)[[105]](#footnote-105). В этом случае возникает проблема осуществления равноправия субъектов Федерации. По этому поводу Суд пояснил, что “вхождение” автономного округа в состав иных субъектов Федерации, не умаляет его статуса как равноправного субъекта Федерации, так как он вправе распоряжаться самостоятельно объёмом полномочий, предоставленных ему Конституцией. В то же время Конституционный Суд подчеркнул такой аспект равноправия субъектов Федерации как их равноправие между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Создание единой системы законодательства требует, чтобы законодательство всех субъектов РФ формировалось на основании единых принципов. Предметы ведения и полномочия закреплены Конституцией и договорному переделу не подлежат.

Договорная практика приводит к повышению правового и социально-экономического статуса отдельных субъектов Федерации, нарушая провозглашенный в Конституции принцип равноправия субъектов Федерации. Поэтому при заключении договоров необходимо соблюдать принцип приоритета федерального законодательства над нормами договоров, а также заложенный в ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации (ст. 3).

Для того, чтобы положения договоров не противоречили федеральному законодательству, необходимо усилить контроль над процессом их заключения. На наш взгляд, ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” урегулировал далеко не все вопросы. К примеру, неясно, будет ли подписан договор при отрицательном заключении Совета Федерации? Следует зафиксировать обязательность учета мнения Совета Федерации Президентом. Закон не включил предложения депутатов об утверждении договоров законом, а также обязательность переутверждения в Совете Федерации уже подписанных договоров.

В законе необходимо было указать, кто обладает полномочиями по подписанию договоров и соглашений, каков статус и функции уполномоченного.

В законе следовало определить источник официального опубликования договоров. Можно было установить требование регистрации Министерством юстиции РФ всех договоров и соглашений.

Итак, двухсторонние договоры не должны противоречить федеральному законодательству. Федеральное законодательство имеет верховенство на всей территории Российской Федерации, в том числе и в субъектах Федерации, заключивших двусторонние договоры.

Вместе с тем федеративная структура законодательства зависит от **круга полномочий субъектов Федерации в сфере законодательства**, поэтому положение о верховенстве федерального законодательства нуждается в уточнении.

На территории субъекта Федерации действуют федеральные законы и законы субъектов Федерации. 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.

М.С. Саликов в своей работе выделяет предметы ведения и полномочия субъектов Федерации. Он пишет, что отсутствие в Конституции собственно перечня предметов ведения субъектов Федерации не означает, что Основной Закон не предусматривает их отдельных правомочий, часть из которых можно рассматривать в качестве федеральных гарантий. Так, ст. 5 Конституции устанавливает равноправие всех субъектов, называет принципы федеративного устройства, предусматривает право субъектов принимать собственные конституции (уставы) и законодательство. Ч. 2 ст. 11 и ст. 77 закрепляет право субъектов самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти; ч. 3 ст. 11 – конституционно-договорные основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами; ч. 3 ст. 67, ч. 4 и 5 ст. 76 – осуществление собственного правового регулирования вне пределов федерального и совместного ведения; ст. 68 – право на установление государственных языков; ч. 6 ст. 76 – превалирование региональных правовых актов, принятых по предметам ведения субъектов Федерации, над федеральными; ч. 2 и 3 ст. 77 – взаимное делегирование полномочий; ч. 2 ст. 95 – представительство субъектов в Совете Федерации; ст. 125 – обращение в Конституционный Суд Федерации с различными запросами; ч. 3 ст. 129 – согласование вопроса о назначении прокурора субъекта Федерации; ст. 136 – одобрение поправок к главам с 3 по 8 федеральной Конституции; ч. 2 ст. 137 - изменение собственного наименования и др.[[106]](#footnote-106).

Анализ Основных Законов российских регионов, закрепляющих собственную компетенцию, позволяет выделить ряд типичных предметов ведения и полномочий субъектов Федерации. К ним, в частности, относятся:

1. Учредительные: принятие конституции или устава, внесение в них изменений и дополнений, контроль за их соблюдением; территория и административно-территориальное устройство; установление системы органов государственной власти, порядка их организации и деятельности; законодательное обеспечение организации местного самоуправления.
2. Законодательные и правоохранительные: принятие и изменение законов, контроль за их соблюдением.
3. Социально-экономические: собственность субъектов и управление ею; принятие и утверждение программ в областиэкономического, экологического, социального, культурного и национального развития субъектов; региональный бюджет; региональные внебюджетные фонды; региональные налоги и сборы;
4. Международные и внешнеэкономические: международные и внешнеэкономические связи субъектов[[107]](#footnote-107).

Вместе с тем, по замечанию отдельных авторов, в Конституции РФ практически все мыслимые предметы регулирования находятся, как минимум, в совместном ведении Федерации и субъектов РФ, а закрепление в ст. 73 Конституции остаточной компетенции субъектов РФ, дает возможность расширительного толкования полномочий Федерации в сфере ее исключительного ведения[[108]](#footnote-108).

Может ли осуществляться разграничение предметов совместного ведения и полномочий федеральными законами? Такой вопрос поставило Правительство Республики Карелия перед Конституционным Судом в обращении по конституционности положений Лесного кодекса, основываясь на ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, в соответствие с которой разграничение предметов ведения и полномочий определяется Конституцией, Федеративным и иными двухсторонними договорами.

Из правовой позиции Конституционного Суда в постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ[[109]](#footnote-109) следует подтверждение конституционного порядка разграничения предметов ведения и права федерального законодателя определения и разграничения полномочий в рамках определенного предмета совместного ведения.

В ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” прямо указывается, что по вопросам, указанным в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, принимаются федеральные законы, определяющие основы правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти (ч. 1 ст. 12).

И.А. Умнова обращает внимание на то что, если строго следовать логике ст. 76, то принятие других актов, кроме федеральных законов, по предметам совместного ведения в Конституции не предусматривается[[110]](#footnote-110). Однако, такая возможность закрепляется в принимаемых федеральных законах. Конституционный Суд в указанном выше постановлении пояснил, что издание не только законов, но и иных нормативных актов по предметам совместного ведения не противоречит ст. 76 (ч. 2) Конституции РФ. Свою позицию Конституционный Суд подтвердил также в постановлении по делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 78 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации[[111]](#footnote-111).

И.А. Умнова предлагает три возможных варианта установления пределов законодательного регулирования Федерации. Основной способ выражается в разграничении компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а иногда и органов местного самоуправления. Второй способ состоит в установлении принципов законодательного регулирования. Третий способ заключается в сочетании двух первых с одновременным применением дополнительных приемов (конкретизация принципов и т.д.)[[112]](#footnote-112).

В практике возник также вопрос: могут ли субъекты Федерации осуществлять опережающее правотворчество, по предметам совместного ведения. Это право содержалось в Федеративном Договоре,[[113]](#footnote-113) Конституция РФ не дает ясного ответа.

Конституционный Суд в ряде своих решений указал, что отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения не препятствует субъектам Федерации принимать собственные правовые акты с последующим приведением их в соответствие с принятым федеральным законодательством, это следует из смысла ч. 5 ст. 76[[114]](#footnote-114).

Принятие ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” сняло данную проблему. Часть 2 ст. 12 закона закрепила позицию Конституционного Суда.

Формирование целостной системы законодательства требует учета позиций субъектов Федерации в процессе принятия федеральных законов по предметам совместного ведения. В принятом федеральном законе (ст. 13) отражен особый порядок рассмотрения таких законопроектов по предметам совместного ведения.

Следует согласиться с предложением о том, что в субъектах Федерации нужно установить специальные правила рассмотрения федеральных законопроектов, например обязательность обсуждения подготовленного заключения на проект в законодательном органе[[115]](#footnote-115).

Актуальным считаем предложение о том, чтобы в федеральном законе был установлен порядок согласования не только федеральных законов по предметам совместного ведения, но и международных договоров, нормативных актов Президента и Правительства, федеральных министерств и ведомств, внутрифедеральных договоров, затрагивающих интересы более чем одного субъекта Федерации[[116]](#footnote-116). Это позволит учитывать интересы субъектов Федерации и будет способствовать формированию непротиворечивого законодательства на региональном уровне.

Конституция РФ и ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” не дают ответа на **вопрос о соотношении по юридической силе законов субъектов Федерации и указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, принятых по предметам совместного ведения, при отсутствии федеральных законов**. Согласно ч. 2 ст. 90, ч. 2 ст. 115 Конституции РФ указы Президента и постановления Правительства обязательны для исполнения на всей территории России. По нашему мнению, по аналогии с ч. 5 ст. 76 Конституции в данной ситуации должен действовать федеральный правовой акт.

В отношении соответствия актам Президента и Правительства РФ правовым актов исполнительных органов власти субъектов РФ данное положение подтверждает ст. 77 Конституции РФ, устанавливающая единство системы исполнительной власти в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения. Это подтверждает и закрепленное Конституцией право Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам.

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.

Ситуация, складывающаяся при формировании федеративной структуры законодательства, привела в науке к постановке важной **проблемы о взаимной ответственности Федерации и субъектов**[[117]](#footnote-117).

Лишь недавно законом “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации””[[118]](#footnote-118) была предусмотрена ответственность органов государственной власти субъектов РФ за принятие правовых актов, противоречащих Конституции и федеральным законам. Президент РФ получил право смещать с должности глав региональных администраций и распускать региональные законодательные собрания в случае двукратного нарушения ими Конституции РФ.

Учитывая важную роль в формировании законодательства правовых актов органов местного самоуправления, законодательством установлена также ответственность органов местного самоуправления за принятие актов, противоречащих федеральному законодательству, законодательству субъектов РФ[[119]](#footnote-119).

В связи с тем, что Российская Федерации является по своему характеру конституционно-договорной, следует обратить внимание на исполнение и договорных обязательств. Договоры, как правило, ограничиваются на этот счет общими положениями. Статья 21 ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения” впервые в федеральном законодательстве предусматривает возможность такой ответственности.

Следует подробнее остановиться на вопросе, **какое законодательство находится в ведении РФ, какое находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ и какое законодательство находится в исключительном ведении субъектов РФ**.

Распределению предметов ведения между федерацией и её субъектами, разграничению полномочий между их органами государственной власти посвящены ст.ст. 71-73 Конституции РФ.

По российской конституционной модели предметы ведения разграничивают круг зафиксированных федеральной Конституцией вопросов – сфер власти. Предметы ведения по российской Конституции – это не только сферы общественных отношений (федеративное устройство, внешняя политика и международные отношения, внешнеэкономические отношения и т.п.). Наряду со сферами общественных отношений в перечне предметов ведения представлены конкретные полномочия (принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, принятие и изменение конституций и уставов субъектов Российской Федерации, установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями и т.д.); государственные функции (регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, защита семьи, материнства и детства, координация вопросов здравоохранения и т.д.); отрасли законодательства (гражданское законодательство, уголовное законодательство, административное законодательство и т.д.); объекты ведения (федеральная государственная собственность, федеральные энергетические системы и т.д.)[[120]](#footnote-120).

Отсутствие единого подхода в формулировании предметов ведения в определенных случаях справедливо можно рассматривать как недостаток. Трудно, к примеру, объяснить использование разных терминов – “общие вопросы” и “координация вопросов” – применительно к сферам жизнедеятельности и управления одного и того же уровня регулирования. Так, согласно п. “е” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, к совместному ведению Федерации и ее субъектов относятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, в то же время в отношении сфер здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты та же статья Конституции употребляет уже иной термин – “координация вопросов” (п. “ж”)[[121]](#footnote-121).

Едва ли верным является отнесение к совместному ведению “общих вопросов”. Общие вопросы – это категория, имманентно присущая для федерального уровня регулирования, так как в данном случае речь идет о тех сферах, которые требуют единообразия. В частности, можно ли рассматривать общие вопросы образования в качестве предмета совместного ведения, если ст. 43 Конституции Российской Федерации их фактически регулирует, устанавливая гарантии права на образование. Она определяет уровни образования, в отношении которых гарантируется общедоступность и бесплатность, условия бесплатного получения высшего образования, обязательность основного общего образования. Это и есть общие вопросы образования, и они регулируются на федеральном уровне. Поэтому справедливым является предложение о том, что в отношении сфер жизнедеятельности и отраслей управления целесообразно употреблять один термин, например “вопросы”[[122]](#footnote-122).

В перечне вопросов, обозначенных в Конституции РФ как предметы ведения, обращает на себя внимание использование различной юридической терминологии в определении видов и форм правового регулирования: “право”, “законодательство”, “правовая основа”, “правовое регулирование”[[123]](#footnote-123).

Анализ ст.ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что “законодательство” как предмет ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации употребляется в значении отрасли. При этом о законодательстве идет речь в тех случаях, когда необходимо обозначить устоявшиеся отрасли законодательства, наличие которых признано юридической наукой.

Всего в ст. 71 и 72 Конституции РФ перечислено 16 отраслей законодательства. Это гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Из этого перечня видно, что не все отрасли законодательства, определяемые теорией российского права, распределены в российской Конституции как предметы ведения. Отсутствует, например, финансовое законодательство. Если следовать логике перечисления отраслей законодательства, регулирующих охрану природных ресурсов и объектов, то должна быть обозначена и такая отрасль законодательства, как законодательство о животном мире[[124]](#footnote-124).

Право как предмет ведения употребляется лишь в п. “п” ст. 71 Конституции Российской Федерации для обозначения в качестве вопроса ведения Федерации “федерального коллизионного права”. Другие варианты использования правовых категорий – определение статуса (п. “н” ст. 71), правовое регулирование (п. “о” ст. 71 Конституции Российской Федерации), установление правовых основ (п. “ж” ст. 71), установление основ (п. “е” ст. 71), установление системы (п. “г” ст. 71), регулирование (п. “в”, “ж” ст. 71)[[125]](#footnote-125).

Попытка понять природу правовых категорий, определяемых в данном случае, и причин дифференциации терминологии предполагает уяснение их соотношения с понятиями “отрасль законодательства” и “право”. Последние два термина вполне уместны и при формализации предметов ведения в упомянутых выше случаях. В самом деле, речь, видимо, должна идти не просто о регулировании, а о прерогативе формирования на федеральном уровне финансового, валютного, банковского, таможенного законодательства (п. “ж” ст. 71). По-видимому, не правовое регулирование, а право интеллектуальней собственности подразумевается в п. “о” ст. 71[[126]](#footnote-126).

Изучение вопросов технико-юридической формализации предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения в федеральной Конституции и практики использования данных категорий в федеральном законодательстве свидетельствует о несовершенстве формулировок круга предметов ведения в Основном законе России, об актуальности проблемы расхождения в использовании терминологии на конституционном и текущем законодательном уровнях правового регулирования, о трудностях идентификации употребляемых категорий.

Согласно п. “о” ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находятся: уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство. Отнесение перечисленных отраслей законодательства к исключительному ведению РФ обуславливается как важностью регулируемых ими общественных отношений, их предназначением в деле обеспечения внутренней политики государства, так и заинтересованностью всех субъектов федерации и самой федерации в принципиально едином правовом пространстве в сфере уголовной политики, гражданско-правового регулирования, едином порядке судопроизводства на всей территории страны. Это достигается регулированием отношений в этих сферах только федеральными законами.

Особенностью рассматриваемых предметов ведения является наличие во всех этих отраслях общефедеральных кодексов – законодательных актов, в которых объединены и систематизированы нормы права, регулирующие определенную область общественных отношений (как материального, так и процессуального характера). Кодексы по названным отраслям законодательства представляют собой стройные, внутренне согласованные системы норм. Они имеют довольно сложную структуру, отражающую структуру отрасли права, её институты и подинституты, содержат принципы и задачи отрасли, регулируют различные виды конкретных правоотношений.

Уголовное законодательство кодифицировано полностью. Согласно действующему Уголовному кодексу Российской Федерации от 24 мая 1996 г.[[127]](#footnote-127), уголовное законодательство РФ состоит исключительно из указанного Кодекса. Основным источником уголовно-процессуального законодательства продолжает оставаться Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР[[128]](#footnote-128), принятый 27 октября 1960 г. Основным источником уголовно-исполнительного законодательства является новый Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации[[129]](#footnote-129). Стержневым актом гражданского законодательства России является Гражданский кодекс Российской Федерации, принимаемый Государственной Думой тремя частями. Главным источником гражданско-процессуального законодательства остаётся Гражданский процессуальный кодекс РСФСР[[130]](#footnote-130) 1964 г., в который внесены многочисленные изменения. Основным источником арбитражно-процессуального законодательства является Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации[[131]](#footnote-131).

Согласно п. “к” ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды. Перечисленные отрасли законодательства взаимосвязаны с указанными в п.п. “б”, “в”, “д”, “е”, “ж”, “з” статьи 72 Конституции предметами совместного ведения федерации и ее субъектов, поскольку все указанные отрасли законодательства регулируют те или иные правоотношения, отражающие предметы совместного ведения.

Так, административное и административно-процессуальное законодательство имеет своим предметом, в частности, установление юридической ответственности за совершение административных правонарушений, а также порядок производства по ним, совершенных в сфере природопользования, ее охраны и т.п. Объём полномочий федерации в указанных отраслях законодательства определяется тем, что в масштабе всей федерации должны действовать систематизированные законодательные акты, регулирующие порядок издания актов, виды и формы ответственности за отдельные правонарушения, единый порядок рассмотрения и разрешения дел и другие общезначимые принципы, основания, пределы разделения компетенции между органами, уполномоченными разрешать дела в той или иной сфере, виды санкций, общие правила их применения и т.п. Поскольку каждой из перечисленных отраслей законодательства присущ собственный предмет регулирования, объем должен определяться федерацией по типу либо основ законодательства, либо, с общего согласия, – федерального кодекса, закрепляющего возможность отдельных субъектов федерации по их желанию принимать собственные кодексы или иные законы, которые, однако, не должны противоречить общефедеральным, сужать либо расширять установленные им пределы, объем регулирования[[132]](#footnote-132).

В настоящее время приняты новые Семейный[[133]](#footnote-133), Водный[[134]](#footnote-134) и Лесной[[135]](#footnote-135) кодексы Российской Федерации. Действуют Кодекс РСФСР об административных правонарушениях[[136]](#footnote-136), Жилищный кодекс[[137]](#footnote-137) и Кодекс законов о труде[[138]](#footnote-138), а также законодательство о недрах[[139]](#footnote-139), об охране окружающей среды[[140]](#footnote-140), разрабатываются или находятся в стадии принятия и другие акты, касающиеся регулирования названных общественных отношений.

На сегодняшний день в федеральном законодательстве еще не сформирован полностью механизм, позволяющий обеспечить единство правового пространства в России. Необходима унификация российского законодательства с учетом его двухуровневого характера. Для реализации этой задачи нужно, чтобы субъекты Федерации перестали дублировать федеральное законодательство, совершенствовали юридическую технику, принимали правовые акты по предметам собственного ведения и в рамках полномочий по предметам совместного ведения. Ответственность за подобное состояние дел в системе законодательства должна ложиться не только на региональных законодателей, но и на федеральных, которые опаздывают с принятием федеральных законов, либо формулируют нормы расплывчато.

# Глава 3. Модели федерации и система законодательства

В настоящее время в мире наблюдается бурное развитие процессов федерализации, связанных с интеграционными явлениями. Возрастает и число федеративных государств.

В мире насчитывается 24 федеративных государства, включая Швейцарскую Конфедерацию. Наибольшее число федераций в Европе – семь. В Азии существуют четыре федеративных государства. На Американском континенте созданы шесть федераций. Кроме них в Латинской Америке были другие мелкие федеративные островные образования в Карибском бассейне, и почти все они распались. Четыре федеративных государства существуют в Африке и три в Океании.

В некоторых случаях точные классификации в современных условиях, когда создается все больше смешанных и гибридных форм, указать довольно сложно: есть своеобразные государства, обладающие некоторыми чертами федерализма[[141]](#footnote-141).

Процессы федерализации продолжаются. Возникают переходные формы в виде регионалистского государства, где все составные части являются автономными образованьями (20 в Италии, 17 в Испании, 10 в Шри-Ланке)[[142]](#footnote-142). По пути федерализации идёт Европейский союз пятнадцати государств. 8 декабря 1999 г. между Российской Федерацией и Республикой Беларусь заключён Договор о создании Союзного государства[[143]](#footnote-143). Договор ратифицирован федеральным законом, принятым Государственной Думой 13 декабря 1999 г[[144]](#footnote-144).

В научной литературе федерации классифицируют по ряду оснований.

По способу возникновения различаются договорные и конституционные федерации.

Договорные федерации образуются в результате договора между независимыми государствами, осознавшими необходимость государственного объединения для совместной реализации своих общих интересов и превращающимися в субъекты федераций[[145]](#footnote-145). Договорной федерацией был СССР, сейчас договорной федерацией являются ОАЭ, Сербо-хорватско-мусульманская федерация, США.

Конституционные федерации создаются “сверху” в результате принятия конституций и иных законодательных актов. Такими федерациями являются Бельгия, Германия, Индия, Пакистан.

В зависимости от значения национального фактора в организации федерации их классифицируют на территориальные и национально-территориальные.

В западной науке федерация не рассматривалась как способ решения национального вопроса, федерации складывались исторически на основе территорий, государств, государственных образований по территориальному признаку. Во многих случаях он доказал свою пригодность и используется для организации управления во многих государствах (например, он обеспечивает государственное единство отстоящих друг от друга Коморских островов, создавших федерацию). Лишь в единичных случаях на структуре западных федераций, возникших в прошлые столетия, сказался этнический и лингвистический фактор. Так было в Канаде, где теперь франкоязычное население составило одну из десяти провинций – Квебек[[146]](#footnote-146). Федерациями, построенными на территориальном признаке являются: Австрия, Аргентина, Бразилия, Германия, Мексика, США и др.

К федерациям, построенным по национально-территориальному принципу относятся: Бельгия, Индия, Канада, Швейцария, Югославия и др.

В зависимости от степени равноправия составных частей различают федерации симметричные – с однопорядковыми субъектами и асимметричные – с разностатусными и различными видами субъектов.

В.Е. Чиркин считает, что абсолютно симметричных федераций с точки зрения их конституционного регулирования в настоящее время в мире нет, их тем более не может быть при анализе с позиций социально-экономических или духовного склада жизни. Поэтому он делит федерации на асимметричные и относительно симметричные[[147]](#footnote-147).

К симметричным федерациям относятся Австрия, Германия, Объединенные Арабские Эмираты и др.

Асимметричными федерациями являются Бразилия, Индия, Нигерия, США, Швейцария.

По степени сочетания централизации и децентрализации федерации делят на централизованные (интегративные), например Индия, и относительно децентрализованные (деволюционные, относительно централизованные) – Германия, США, Швейцария и др.

Для того чтобы выяснить, как построена система законодательства различных федеративных государств, необходимо рассмотреть вопрос о моделях распределения компетенции в зарубежных странах.

Согласимся с точкой зрения М.Х. Фарукшина, который считает, что разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и её членами составляет важнейший отличительный признак любой федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов федерации имеет существенное, если не сказать решающее, значение для нормальной жизнедеятельности федеративного государства. На таком разграничении основываются разделение власти по вертикали, определённое ограничение всевластия центра с одновременным предоставлением ему значительных полномочий по осуществлению жизненно важных для общества функций, а также относительная самостоятельность членов федерации и та доля суверенитета, которую они реализуют[[148]](#footnote-148).

По мнению Б.А. Страшуна и С.Ю. Кашкина, складываются эти модели из следующих элементов:

* исключительной федеральной компетенции;
* исключительной компетенции субъектов федерации;
* конкурирующей компетенции федерации и ее субъектов;
* остаточной компетенции, распределяемой конституциями различно в зависимости от степени централизованности данной федерации[[149]](#footnote-149).

С компетенцией как совокупностью полномочий в отношении определенных предметов ведения не надо смешивать сами эти предметы, образующие сферу компетенции. Сферы компетенции могут быть следующие:

* исключительная федеральная, где в принципе только федеральные органы могут обладать властными полномочиями и осуществлять их, однако отдельные права могут быть делегированы субъектам федерации;
* исключительная субъектов федерации, где только их органы, а также органы местного самоуправления могут иметь и осуществлять полномочия власти;
* совместная федерации и ее субъектов, где властные полномочия принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федерации, включая их органы местного самоуправления. В этой сфере компетенция может быть строго распределена между федерацией и ее субъектами (например, федерация законодательствует, а ее субъекты обеспечивают исполнение законов или федерация издает основополагающее, рамочное регулирование, а ее субъекты – конкретное), и в таком случае в данной сфере могут быть полномочия, входящие в исключительную компетенцию как федерации, так и ее субъектов. Но распределение в совместной сфере может иметь и конкурирующий характер: органы субъектов федерации вправе принимать решения по любым вопросам данной сферы, пока такие решения не приняты федеральными органами. В любом случае акты субъектов федерации в совместной сфере не могут противоречить актам федеральным;
* остаточная, то есть не определенная конституцией; она может быть посредством конституционной презумпции отнесена к любой из вышеперечисленных[[150]](#footnote-150).

В.Е. Чиркин выделяет пять основных вариантов размежевания предметов ведения в федеративном государстве[[151]](#footnote-151):

* Конституциями установлена исключительная компетенция (предметы ведения, полномочия) федерации, а все остальные вопросы отнесены к ведению её субъектов. Такая модель используется в Австралии, США, Танзании, Швейцарии и др.
* Устанавливается исключительная компетенция субъектов федерации, в которую федеральные органы не могут вмешиваться. Это редкий способ размежевания предметов ведения и в чистом виде он сейчас не применяется, но

как частный случай наряду с другими используется Мексикой, и рядом других стран.
* Установлены две сферы компетенции: федерации и её субъектов, причём вторая сфера определена не в виде остаточного от исключительной компетенции федерации, а путём перечня полномочий субъектов. Такой порядок предусмотрен в Аргентине, Канаде, Эфиопии.
* Четвёртый вариант заключается в том, что конституции дают перечень полномочий только в двух сферах: федеральной и совместной компетенции. Всё, что не названо, относится к исключительной компетенции штатов. Такими являются конституции Германии, Нигерии, Пакистана, России.
* Пятый способ разграничения предметов ведения федерации и субъектов состоит в том, что указываются три сферы компетенции, причём в пределах каждой сферы содержатся исчерпывающие перечни. Примером такой конституции является Конституция Индии.

Далее рассмотрим конкретные примеры распределения компетенции и федеративного строения системы законодательства ряда государств.

**Соединённые Штаты Америки** являются договорной федерацией, с децентрализацией полномочий федеральной власти, с асимметричным статусом субъектов федерации. Федеративное устройство США основано на чисто территориальном принципе.

По мнению О.В. Зайчука, основываясь на территориальном принципе, правовая система США состоит из 57 правовых систем: федеральной, действующей на всей территории США, 50 правовых систем штатов и правовых систем Пуэрто-Рико, островов Американские Самоа, Гуам, Джонсон, Мидуэй, Вирджинские[[152]](#footnote-152).

Конституция США принята в 1787 г. Это одна из старейших ныне действующих конституций и одна из наиболее “жёстких”: за 200 лет в неё было внесено всего 27 поправок, 10 из которых, так называемый Билль о правах, вступили в силу в 1791 г.

Американская конституция применяет основанную на принципе дуалистического федерализма схему разделения полномочий между Союзом и штатами, по которой и федерация в целом, и штаты располагают обособленными сферами полномочий. В то же время данная модель не ограничивается указанными двумя подсистемами, а включает в себя следующие элементы:

1. Исключительную компетенцию федерации.
2. Сферу совпадающих полномочий федерации и штатов.
3. Исключительную компетенцию штатов.
4. Полномочия, запрещенные федерации.
5. Полномочия, запрещенные федерации и штатам.
6. Полномочия, запрещенные штатам.
7. Обязанности федерации по отношению к штатам (федеральные гарантии).
8. Обязанности штатов во взаимоотношениях друг с другом.

Исключительную федеральную компетенцию образуют три вида полномочий[[153]](#footnote-153).

Во-первых, это полномочия, прямо закрепленные за союзом Конституцией США. К этим полномочиям, некогда делегированным штатами федеральному центру, относятся: налогообложение; чеканка монеты; регулирование межштатной и внешней торговли; управление территориальными владениями; объявление войны; выдача каперских свидетельств и разрешений на репрессалии; набор и содержание армии; создание и содержание военно-морского флота; созыв милиции; установление признаков пиратства в открытом море и наказание за его совершение, прием в союз новых штатов.

Во-вторых, это подразумеваемые полномочия, разумно выводимые из прямо закрепленных.

В-третьих, так называемые присущие полномочия, которые вытекают не из конституционного положения, а из самой природы государства, которому изначально свойственны некоторые бесспорные функции. Например, федеральное правительство имеет такие присущие полномочия в сфере внешних отношений, причем точно в таком же объеме, как и правительство унитарного государства.

За время существования американского государства функции и прерогативы федерального правительства были значительно расширены. Юридической базой такого расширения служат четыре конституционных положения (клаузулы).

Первое. Клаузула национального верховенства, устанавливающая превалирование федеральных Конституции, законов и договоров, требует от всех должностных лиц (хотя в Конституции говорится лишь о судьях) как федерального, так и уровня штатов следовать “верховному праву[[154]](#footnote-154)” страны, “какими бы ни были положения Конституции или законов любого из штатов” (ч. 2 ст. VI Конституции). Штаты не вправе использовать свои зарезервированные полномочия (X поправка) для противопоставления национальной политике.

Второе. Клаузула военных полномочий, закрепленных ч. 10 - 14 разд. 8 ст. 1 Конституции. В соответствии с этими полномочиями центральное правительство ответственно за защиту нации от внешней агрессии и, когда это необходимо, за ведение войны. Для успешного выполнения этих обязанностей оно вправе предпринимать все необходимые действия. По сути, федеральное правительство может, используя военные полномочия, делать все, кроме того, что прямо противоречит Конституции.

Третье. Клаузула о торговле, предусматривающая право центра регулировать межштатную торговлю, а также торговлю с иностранными государствами и индейскими племенами (ч. 3 разд. 8 ст. 1 Конституции). В настоящее время многочисленные судебные решения о расширительном толковании знаменитой клаузулы о торговле привели к тому, что она распространяется на такие сферы, как производство, купля-продажа, аренда и транспортировка товаров, услуг и объектов собственности, свобода коммуникации, регулирование железных дорог, выработка общенациональных стандартов качества товаров, трудовые отношения, транспорт, сельское хозяйство, финансы, и др.

Четвертое. Право взимать налоги и расходовать деньги, установленное ч. 1 разд. 8 ст. 1 Конституции. Указанная норма не дает Конгрессу прямого права расходовать деньги, но смысл конституционного положения “Конгресс имеет право: вводить и взимать налоги, пошлины, сборы и акцизы, для того, чтобы... обеспечивать... общее благоденствие Соединенных Штатов” трактуется таким образом, что деньги могут быть пущены практически в любую сферу.

Совпадающие полномочия федерации и штатов. Полномочия, не отнесенные к федеральному ведению Конституцией или судебными актами ее толкования, могут осуществляться как федерацией, так и штатами. Однако последние реализуют здесь свои полномочия, если их действия не противоречат федеральным законам и иным нормативным актам центральных властей. В случае коллизии норм двух уровней превалируют федеральные нормы.

К совпадающим полномочиям федерации и штатов относятся: налогообложение; займы; установление и регулирование деятельности судов; принятие и применение законов; приобретение собственности для общественных целей; расходование денег на всеобщее благосостояние.

Компетенция штатов. Исключительную компетенцию штатов составляют такие полномочия, как регулирование внутриштатной торговли; установление органов местного управления; поддержание здравоохранения, общественного порядка и общественной нравственности; ратификация поправок к Конституции Соединенных Штатов Америки; проведение выборов; специфицирование требований к избирательному праву (за исключением особых запретов, содержащихся в федеральной Конституции); изменение конституций штатов и их правительств; установление своего гражданства.

Полномочия, запрещенные федерации. Федерации запрещено введение прямых налогов безотносительно к населению штатов; ограничение применения Билля о правах; предоставление привилегий в области торговли одному штату в ущерб другому; изменение границ штатов без их согласия.

Полномочия, запрещенные федерации и штатам: жалование дворянских титулов и разрешение рабовладения; обложение налогами экспортируемых товаров.

Полномочия, запрещенные штатам: вступать в международные договоры; чеканить монету, содержать войска и военные корабли в мирное время; принимать законы, нарушающие договорные обязательства; облагать налогом импортируемые товары; принимать законы, нарушающие права граждан США; лишать граждан права голосовать на основе расы, цвета кожи, пола или неуплаты избирательного налога; нарушать федеральную конституцию и не исполнять федеральные законы.

Обязанности федерации по отношению к штатам (федеральные гарантии).

Во-первых, федеральная Конституция требует, чтобы национальное правительство гарантировало каждому штату республиканскую форму правления.

Во-вторых, устанавливаются гарантии неизменяемости территории штатов без их согласия.

В-третьих, в соответствии с Конституцией национальное правительство обязано защищать штаты от внешнего вторжения и от внутренних беспорядков, сопровождающихся насилием.

Обязанности штатов во взаимоотношениях друг с другом сформулированы в конституционных положениях о полном доверии и уважении, о межштатных привилегиях и льготах, и об экстрадиции.

Далее следует остановиться на вопросе о соотношении федерального законодательства и законодательства субъектов федерации в США.

Федеральное законодательство ныне играет роль определяющего источника права в регулировании вопросов экономики, финансов, обороны, трудовых отношений, охраны природы и иных общегосударственных проблем, а также таможенных правил, торговли между штатами, авторских прав патентных отношений и др.[[155]](#footnote-155).

Возрастанию значимости федеральных законов за последние десятилетия в существенной мере содействовали различные социальные программы, например по образованию оказанию помощи малоимущим, стро­ительству дорог, борьбе с преступностью и др. Эти программы финансируются федеральными властями лишь при условии, что соответствующие штаты подчиняются требованиям, установленным федеральными законами. В целом же область применения законодательства и общего права штатов, в особенности по проблемам гражданского и уголовного права, судоустройства и судебного процесса, значительно шире, чем федерального законодательства и сопутствующего ему общего права, представляющего собой совокупность судебных прецедентов, порожденных необходимостью толкования федеральных законов. Размежевание сфер действия законодательства федерации и штатов в конкретных отраслях права представляет известные трудности, поскольку нередко одни и те же правовые институты регулируются как теми, так и другими законами[[156]](#footnote-156).

Федеральное законодательство США публикуется в качестве Свода законов, состоящего из 50 разделов, каждый из которых посвящен определенной отрасли права либо крупному правовому институту. По составу Свод весьма неоднороден. Некоторые его разделы представляют собой просто собрание близких по содержанию актов, изданных в разное время и мало связанных между собой. Другие, напротив, включают кодексы законов соответствующей отрасли права, составленные по определенной схеме. Свод законов США переиздается каждые шесть лет. Принимая очередной закон, американский Конгресс указывает, какое место должен занять он в Своде законов США и какие изменения должны быть в связи с этим внесены в разделы, главы и параграфы действующего Свода[[157]](#footnote-157).

В сфере гражданского и семейного законодательства в большинстве американских штатов действуют не кодексы, а законы, регулирующие отдельные правовые институты, либо нормы общего права. Исключение составляет штат Луизиана, где действует Гражданский кодекс 1870 г., продолжающий традиции французского права, и штаты Джорджия, Калифорния, Монтана, Северная и Южная Дакота, где имеются гражданские кодексы, регулирующие лишь узкий круг проблем гражданского и семейного права.

Единообразный закон о браке и разводе, разработанный Национальной конференцией уполномоченных (1970 г.), полное одобрение получил лишь в 11 штатах, и в регулировании этих вопросов отсутствует единство.

В области торговых отношений издан ряд подготовленных Национальной конференцией уполномоченных единообразных актов, регулирующих важнейшие правовые институты. Однако центральное место в данной сфере занял Единообразный торговый кодекс (ЕТК). Ныне действует официальный текст 1978 г. Он был принят, с весьма небольшими поправками, всеми американскими штатами, кроме Луизианы. Все это придает ЕТК исключительный вес в качестве общеамериканского источника права. Он регулирует весьма широкий круг вопросов, связанных не только с внутренней и внешней торговлей, но и с рядом других правоотношений[[158]](#footnote-158).

Уголовное право американских штатов сформировалось и долгое время развивалось на основе системы английского общего права, в свою очередь сложившейся из огромного числа судебных прецедентов. Собственно американское общее право в дальнейшем развивалось все более самостоятельно в решениях судов штатов и федерации, однако до настоящего времени сохраняется достаточно заметная его связь с английской системой общего права, и особенно с правовой доктриной.

В последней четверти XIX – начале XX в. в рамках общей консолидации законодательства штатов в большинстве из них были приняты свои уголовные кодексы, или, вернее, разделы свода законов штата, регулирующие ответственность за уголовные преступления[[159]](#footnote-159).

Федеральное уголовное законодательство реформировано в 1948 г. в качестве части 1 раздела 18 Свода законов США, представляющей собой действующий федеральный уголовный кодекс. По существу это изложенное в алфавитном порядке и плохо упорядоченное собрание отдельных действующих федеральных уголовных законов. Предпринимавшиеся с конца 1960-х гг. попытки осуществить кардинальную реформу федерального уголовного законодательства, выразившиеся в составлении нескольких проектов нового уголовного кодекса, пока оказались безрезультатными[[160]](#footnote-160).

В силу сложившегося на базе Конституции США распределения полномочий федерации и штатов в сфере уголовного законодательства федеральный УК, а также уголовно-правовые нормы, содержащиеся в других разделах Свода законов США, имеют весьма ограниченную область регулирования. Ими устанавливается ответственность за преступления федеральных служащих, а также в случаях, когда совершенное преступление сопряжено с пересечением границы между штатами (например, при торговле наркотиками, сбыте похищенных автомобилей). Поэтому подавляющее большинство лиц, привлекаемых в США к уголовной ответственности, обвиняется в нарушении не федерального законодательства, а норм УК и других законов отдельных штатов. Федеральные уголовные законы не имеют каких-либо привилегий за пределами сферы их непосредственного действия, и их нормы не предопределяют решения правовых проблем, входящих в компетенцию штатов.

Источниками уголовного и гражданского процессуального права служат соответствующие акты законодательства, правила, издаваемые судебными органами, и нормы общего права. Особая роль в регулировании вопросов уголовного процесса принадлежит Конституции США. В её тексте, и в поправках IV, V, VI, VII, XIV сформулированы не только многие существенные положения о судоустройстве, в том числе о разграничении подсудности судов федерации и штатов, но и важнейшие нормы, определяющие права обвиняемого на различных стадиях уголовного процесса. Многие положения федерального уголовно-процессуального права, в том числе связанные с производством ареста и обыска, с разбирательством дела в суде, с обжалованием приговоров и т.п., собраны в части 2 (Уголовный процесс) раздела 18 Свода законов США (часть 1 этого раздела представляет собой федеральный Уголовный кодекс). Одним из источников федерального уголовного и особенно гражданского процессуального права служит также раздел 28 (Судоустройство и судебная процедура) Свода законов США. Существенную роль в регулировании вопросов судопроизводства играют нормативные акты, изданные Верховным судом США[[161]](#footnote-161).

На уровне штатов в качестве источников уголовно-процессуального права действуют нормы их конституций и разделы сводов законов. В ряде штатов (Калифорния и др.) они объединены с уголовными кодексами.

В гражданских процессуальных кодексах штатов наблюдается значительно большее сходство. В качестве источников процессуального права выступают также правила, разрабатываемые высшими судебными органами каждого из штатов, но, как правило, с ориентировкой на соответствующие акты Верховного суда США, – особенно велика здесь роль федеральных правил гражданского судопроизводства, воспринятых во многих штатах практически без изменений. Принципиальное значение для всех американских судов (и федеральных, и штатов) имеют решения Верховного суда США, в которых сформулированы постановления по процессуальным вопросам[[162]](#footnote-162).

Остановимся на модели распределения полномочий в Германии.

**Федеративная Республика Германия** является конституционной федерацией, с децентрализацией полномочий федеральной власти, с симметричным статусом субъектов федерации. Федеративное устройство Германии основано на территориальном принципе.

Определяющее значение в системе действующего законодательства ФРГ имеет Конституция (Основной Закон) 1949 г.

Распределение компетенции между Федерацией и входящими в неё 16 землями достаточно тщательно проработано в Основном законе, причем компетенция разграничена применительно к законодательству, исполнительной деятельности и финансам. В немецкой литературе Германия характеризуется как “кооперативная федерация”, поскольку имеет место институционально (прежде всего конституционно) оформленное сотрудничество Федерации и земель, а также земель между собой[[163]](#footnote-163).

Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются ст. 30 Основного закона[[164]](#footnote-164) на земли, поскольку Основной закон не содержит или не допускает иного регулирования. Это своеобразная форма презумпции компетенции земель, которая свидетельствует о принципиальной децентрализованности германской федерации.

Согласно ст. 31, федеральное право имеет перевес над правом земель. Толкуется это положение, однако, ограничительно: он действует только в случае, когда федеральное правотворчество осуществляется в рамках федеральной компетенции.

Землям принадлежит право законодательства (ст. 70), поскольку Основным законом законодательные полномочия не передаются Федерации, а разграничение компетенции между Федерацией и землями определяется положениями Основного закона об исключительном и конкурирующем законодательстве. Здесь таким образом, сформулирована презумпция законодательной компетенции земель.

В сфере исключительного законодательства Федерации земли могут законодательствовать лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом (ст. 71). К этой сфере ст. 73 отнесла 12 позиций (иностранные дела, оборону, федеральное гражданство, свободу передвижения, почтовую и телевизионную связь и др.).

В сфере конкурирующего законодательства, согласно ст. 72, земли могут законодательствовать тогда и постольку, когда и поскольку по соответствующим вопросам отсутствуют федеральные законы. Федерация же должна законодательствовать в этой сфере тогда и постольку, когда и поскольку это в общегосударственных интересах необходимо для установления равноценных условий жизни на федеральной территории либо сохранения правового или экономического единства. Федеральным законом можно определить, что федеральное законодательное регулирование, необходимость в котором отпала, может быть замещено правом земель.

Статья 74 определяет сферу конкурирующего законодательства, перечисляя 28 позиций (гражданское, уголовное, уголовно-исполнительное право, судоустройство и судебный процесс, адвокатура, нотариат, юридическое консультирование, акты гражданского состояния, право союзов и собраний, пребывание и поселение иностранцев, производство и использование ядерной энергии в мирных целях и др.). При этом установлено, что законы об ответственности государства, которая включена в указанный перечень, нуждаются в согласии Бундесрата. Все остальные, стало быть, этого не требуют. В ст. 74-а дополнительно установлено, что оплата и снабжение лиц, состоящих на публичной службе в публично-правовом отношении службы и верности, включая федеральных и земельных судей, входят в сферу конкурирующего законодательства, если не находятся в сфере законодательства исключительно федерального, и что законы по этим вопросам принимаются с согласия Бундесрата.

В ст. 75 установлено право Федерации издавать рамочные предписания для законодательства земель при наличии тех же условий, что и в сфере конкурирующего законодательства. Сфера рамочной компетенции содержит шесть позиций (общие принципы высшего образования, общие правоотношения печати, распределение земельных участков, водное хозяйство, защита природы и др.). Рамочные предписания могут вдаваться в подробности регулируемых отношений или содержать нормы прямого действия лишь в исключительных случаях. В случае издания федерацией рамочных предписаний земли должны привести свои законы в соответствие с ними в течение установленного законом соразмерного срока.

В тех случаях, когда в силу изменения соответствующих статей Основного закона соответствующие вопросы ушли из федеральной компетенции, продолжает действовать федеральное право, но может заменяться правом земель (ст. 125-а). Сомнения по этому вопросу разрешаются Федеральным конституционным судом (ст. 126).

Согласно ст. 83, исполнение федеральных законов возложено на земли, поскольку Основной закон не определяет или не допускает иного, т.е. опять же презюмируется компетенция земель.

Федеральное правительство осуществляет надзор за тем, чтобы земли исполняли федеральные законы согласно действующему праву.

Часть федеральных законов исполняется Федерацией через ее собственную администрацию.

Федерация путем принятия с согласия Бундесрата соответствующего закона может поручать землям исполнение федеральных законов, которое изначально должна осуществлять сама.

Отношения с иностранными государствами отнесены ст. 32 к ведению Федерации, однако если заключаемый международный договор затрагивает особые отношения какой-либо земли, эта земля должна быть своевременно выслушана. Впрочем, в пределах своей законодательной компетенции и с согласия Федерального правительства земли и сами могут заключать договоры с иностранными государствами.

В ст. 105 распределена финансовая компетенция между Федерацией и землями. Федерации принадлежит исключительное право законодательствования о таможенных пошлинах и финансовых монополиях. В сферу конкурирующего законодательства входят прочие налоги, взимаемые полностью или частично в пользу Федерации, а также те, которые необходимы федерации для осуществления ее права на законодательство в данной сфере. Земли же могут законодательствовать о местных налогах на потребление и на предметы роскоши, если эти налоги не совпадают с налогами, установленными Федерацией.

Статьей 107 предусмотрены меры по выравниванию финансовых возможностей земель, устанавливаемые в законодательном порядке.

В случае же состояния обороны к Федерации переходит право конкурирующего законодательства и в сфере компетенции земель; издаваемые в этом порядке законы требуют согласия Бундесрата. Федеральный закон, издаваемый с согласия Бундесрата, может регулировать администрацию и финансы Федерации и земель иным образом, чем это установлено в Основном законе, но жизнеспособность, особенно финансовая, земель, общин и общинных союзов должна сохраняться. Подготовка к исполнению законов, вторгающихся в компетенцию земель и ограничивающих право собственности и личную свободу, может начаться и до наступления состояния обороны (ч. 1, 3, 4 ст. 115-в).

По мнению Б.А. Страшуна, в условиях состояния обороны децентрализованная федерация в Германии фактически превращается в унитарное государство[[165]](#footnote-165).

Наряду с Конституцией источниками германского права признаются законодательные акты, постановления, издаваемые Федеральным правительством, федеральными министрами или правительствами земель.

Одним из важнейших актов в системе законодательства ФРГ остаётся Германское гражданское уложение 1896 г. (ГГУ). Несмотря на несколько абстрактный и излишне теоретический характер норм, с точки зрения юридической техники ГГУ признаётся весьма совершенным, в частности по структуре, рациональности изложения, единству используемой терминологии. Структура ГГУ соответствует доктрине пандектного права, получившей наибольшее признание среди германских цивилистов[[166]](#footnote-166).

Торговое право ФРГ регулируется комплексом законодательных актов, важнейший из которых – Германское торговое уложение 1897 г. (ГТУ). Предметом регулирования ГТУ служат лишь сделки, совершаемые коммерсантами либо приравниваемыми к ним торговыми товариществами[[167]](#footnote-167).

В регламентации трудовых правоотношений наряду с законодательными актами центра важное значение имеют нормы конституций земель, а также решения суда по трудовым делам[[168]](#footnote-168).

Центральное место в системе социального страхования и обеспечения занимает Социальный кодекс, вступивший в силу в 1975-1982 гг.[[169]](#footnote-169).

Относительно недавно в ФРГ возникла самостоятельная отрасль законодательства – система нормативных актов экологического характера, принимаемых как на уровне федерации, так и на уровне субъектов федерации.

Главным источником уголовного права Германии является Уголовный кодекс, общая часть которого составлена в 60-х гг. XX в., а особенной частью служат статьи Германского уголовного уложения 1871 г., подвергшиеся существенным изменениям. В 70–80-х гг. XX в. в УК Германии рядом законов были внесены изменения. Последние новеллы в УК ФРГ внесены в 1994–1995 гг.[[170]](#footnote-170).

Конституция ФРГ относит область уголовного права и исполнения наказаний к сфере так называемой конкурирующей законодательной компетенции, в которой отдельные земли обладают правом принятия законов, но лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не использует своих соответствующих прав. Ныне федеральным законодательством охвачены все сколь-нибудь существенные вопросы уголовного права и исполнения наказаний, так что на долю законодательства земель остается принятие постановлений, конкретизирующих ответственность за административные нарушения.

В сфере процессуального законодательства Германии следует отметить Закон о судоустройстве 1877 г., Уголовно-процессуальный кодекс (уложение) 1877 г. и Гражданский процессуальный кодекс (уложение) 1877 г. В эти акты были внесены изменения в 60-х и 80-х гг. XX в.

Рассмотрим австрийскую модель размежевания предметов ведения и строения федеративной системы законодательсва.

В состав **Австрийской Республики** входят 9 земель. Основной законодательный акт страны – Конституция 1920 г. В 1929 г. она подверглась значительным изменениям и с этого времени называется “Федеральный конституционный закон 1920 г. в редакции 1929 г.”.

По мнению М.В. Столярова, “в Австрии нет чёткого разграничения компетенции властей и предметов ведения между федерацией и землями. В статьях 10 и 15 Конституции страны, в которых речь идёт о разграничении предметов ведения, сразу обнаруживается, что федерация присваивает себе львиную долю ответственности: практически всё значимое из предметов ведения относится к федеральному уровню”[[171]](#footnote-171).

Федеральный конституционный закон предусмотрел презумпцию компетенции земель: “Если какой-либо вопрос, согласно Федеральной конституции, не отнесен определенно к компетенции Федерации в области законодательной или исполнительной деятельности, то он относится к сфере собственной компетенции земель” (ч. 1 ст. 15)[[172]](#footnote-172).

Федеральный конституционный закон установил следующие четыре варианта распределения предметов ведения и полномочий между Федерацией и землями:

1). Законодательная, и исполнительная деятельность отнесена к исключительному ведению Федерации. Например, в соответствии с пп. 1-17 ч. 1 ст. 10 это имеет место применительно к таким предметам ведения, как юрисдикция по конституционным вопросам, внешние сношения, монополии, денежное обращение, почта, телеграф и телефон и др.

2). Законодательство отнесено к ведению Федерации, а исполнительная деятельность – к ведению земель. Так, в соответствии с пп. 1-6 ч. 1 ст. 11 данная модель распределения компетенции применяется к таким предметам ведения, как гражданство и членство в общине, народное жилищное обеспечение, дорожная полиция и др.

3). Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность. Это имеет место, в частности, в отношении установления санитарных требований к курортам, земельной реформы, трудового права и др. (п.п. 1-6 ч. 1 ст. 12).

4). Законодательство, и исполнение законов находятся в компетенции земель. В качестве примера можно привести п. “б” ч. 4 ст. 14, согласно которому к предметам исключительного ведения земель отнесена организация детских садов и детских домов. Также это законодательство в области строительства, создания региональных и местных зон, охотничье хозяйство, рыбное хозяйство, организация пожарной службы, управление региональными фондами и др. У земель имеется право налогообложения, но оно не действует[[173]](#footnote-173).

Вопросы гражданского и уголовного права, судоустройства и судебного процесса разрешаются исключительно федеральными законами (Общее гражданское уложение 1811 г., Уголовный кодекс 1974 г., Гражданский процессуальный кодекс 1895 г., Уголовно-процессуальный кодекс 1975 г.)[[174]](#footnote-174). К ведению федерации относится установление общих принципов законодательства, к ведению земель – издание конкретизирующих законов по таким вопросам, как социальное обеспечение, публичные учреждения по внесудебному посредничеству при конфликтах, земельная реформа, трудовое право. Федерация и земли могут заключать между собой соглашения по вопросам своей компетенции, которые также рассматриваются как источник права.

В заключение рассмотрим федеративную систему законодательства в **Республике Индия**.

По форме государственно-территориального устройства Индия – федерация, субъектами которой являются 25 штатов. Штаты представляют собой крупные государственно-территориальные образования, в основе которых лежит языковая общность населения. Помимо штатов в состав Индии входят 7 союзных территорий. В союзные территории были выделены преимущественно бывшие неанглийские колонии (португальские и французские), которые из-за небольшой по площади территории и малочисленности населения не могли получить статуса штата.

Индию можно охарактеризовать как централизованную, конституционную федерацию, с симметричным статусом субъектов, федеративное устройство которой основано на национально-территориальном принципе.

Действующая Конституция Индии принята Учредительным собранием в 1950 г. Конституция Индии является самым большим по объёму Основным Законом в мире[[175]](#footnote-175).

Приложение VII к Конституции Индийской Республики содержит три списка предметов ведения, составляющих соответственно сферы компетенции Союза, штатов и совместную. Согласно ст. 246 Конституции, Парламент Союза вправе безусловно законодательствовать по первому списку, а Легислатура штата – по второму, но также и по третьему на конкурирующий основе (т.е. при условии непротиворечия союзным законам) [[176]](#footnote-176).

В исключительную компетенцию Федерации входят такие вопросы, как оборона страны, вооруженные силы, оборонная промышленность, внешние сношения, гражданство, денежное обращение, отношения между штатами, организация высших государственных органов Союза и т.д. Парламент может расширить компетенцию Союза за счет совпадающей компетенции или исключительной компетенции штатов. Союзу принадлежат также остаточные полномочия. Статья 249 Конституции предусматривает, что парламент может законодательствовать по любым вопросам компетенции штатов в том случае, если Совет штатов принимает специальную резолюцию, действующую в течение одного года и объявляющую, что парламент законодательствует по этим вопросам в общенациональных интересах. В период чрезвычайного положения союзные органы могут пользоваться любыми полномочиями штатов. В обычное же время центр осуществляет над штатами контроль посредством издания директив для их правительств, делегирования им некоторых своих полномочий, а также через систему общеиндийских служб, не подчиняющихся правительствам штатов, через Верховный суд и высшие суды. Если штат отказывается следовать указаниям центрального правительства, если там происходит расстройство конституционного механизма, то президент республики может ввести в этом штате президентское правление: распустить законодательное собрание и правительство штата, поручить губернатору управлять штатом в течение одного года[[177]](#footnote-177).

Следует отметить, что союзный Парламент Индии может законодательствовать и по вопросам, входящим в сферу компетенции штатов, если закон издан для части страны, выходящей за пределы одного штата (ч. 4 ст. 248), или по уполномочию совета штатов на срок до 6 месяцев – для всей или любой части территории страны (ст. 249). По любому вопросу Парламент Индии может законодательствовать и в случае, когда этого требуют международные договорные обязательства страны (ст. 253)[[178]](#footnote-178).

В сферу совпадающего законодательства федерации и субъектов входят уголовное право, уголовный процесс, трудовое право, семейное право, значительная часть гражданского права, гражданский процесс, образование, социальное обеспечение и страхование, экономическое и социальное планирование, деятельность профсоюзов, контроль над ценами и др. По некоторым вопросам (выборы президента, пределы исполнительной власти центра и штатов, судебная власть Союза и штатов, отношения между ними в области законодательства, разграничение компетенции между Союзом и штатами, представительство штатов в верхней палате парламента, порядок изменения конституции) требуется ратификация конституционных поправок легислатурами не менее половины штатов[[179]](#footnote-179).

В основе автономии штата лежит исключительная компетенция, к которой отнесены следующие вопросы: поддержание общественного порядка, полиция, тюрьмы; местное управление и самоуправление, организация государственных органов штатов; сельское хозяйство и аграрные отношения; местная промышленность и торговля, здравоохранение; культурные учреждения; сбор налогов и т.д[[180]](#footnote-180).

Индийская Конституция допускает возможность признания действительными законов штата, если даже они полностью или частично противоречат законам федерации, при условии, что законодательные акты штата зарезервированы на рассмотрение Президента Республики и получили его одобрение[[181]](#footnote-181).

Примечательны положения ст. 248 Конституции Индии, согласно которым союзный Парламент имеет исключительное право издавать законы по любому вопросу, не упомянутому в совместном списке или списке штатов, включая установление новых налогов. Остаточная сфера компетенции и остаточные полномочия принадлежат в Индии не субъектам федерации, а Союзу. На основании этого можно сказать, что Индия является централизованной федерацией.

Ещё более централизуется власть в случае объявления чрезвычайного положения, предусмотренного ст.ст. 352-354, 358, 359 Конституции.

Выше было сказано, что гражданское законодательство Индии находится в совместной компетенции федерации и субъектов. Статья 44 Конституции предусматривает издание единого Гражданского кодекса для всех граждан Индии. На практике законодатель идет по пути издания отдельных законов. Так, например, дееспособность не индусов и не мусульман определяется в соответствии с Законом о совершеннолетии 1875 г. Этот Закон не применяется в тех случаях, когда вопросы совершеннолетия подчинены личному праву. Брачные отношения между гражданами Индии, исповедующими разные религии, регулирует Закон о специальном браке 1954 г., который объявляет действительными браки между индусами и мусульманами (или другими не индусами) и т.д[[182]](#footnote-182).

Конституцией 1950 г. вопросы, касающиеся уголовного права, отнесены к совместной компетенции Союза и штатов (Конституция, приложение 7, перечень 3). Если возникает противоречие между законами, изданными парламентами Индии и легислатурой штата по вопросу, отнесенному к их совместной компетенции, то обычно закон Союза отменяет закон штата.

Федеральное уголовное законодательство Индии – Уголовный кодекс 1860 г. был введён в Индии английскими властями. Отдельное (по отношению к Уголовному кодексу) уголовное законодательство, принимаемое субъектами федерации, устанавливает уголовную ответственность за некоторые деяния, такие как контрабанда, незаконное использование оружия и амуниции, коррупцию[[183]](#footnote-183).

В заключение следует отметить, что в содержательном плане в конституциях федеративных государств в тех или иных формулировках выделяются предметы ведения и компетенция федерального центра и субъектов федерации, а также предметы совместного ведения при совместной или конкурентной компетенции. Однако применяемые при этом методы существенно различаются.

На наш взгляд наиболее оптимальным представляется чёткое и строгое указание в конституции федеративного государства предметов ведения и полномочий: федеральных, региональных и совместных. Именно этого сейчас и не достаёт российской Конституции.

# 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 уделено рассмотрению структуры законодательства как неотъемлемого признака любой системы. Были выделены в системе законодательства горизонтальная, иерархическая и федеративная структуры.

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

Качественное регулирование общественных отношений зависит от правильного соотношения правовых актов по юридической силе. Анализ иерархической структуры законодательства выявил множество проблем в этом вопросе. Особое внимание заслуживает необходимость применения Конституции РФ как правового акта, действительно обладающего высшей юридической силой и прямым действием. Требуется урегулирование на уровне федерального закона вопроса о правовых актах Президента РФ и их соотношения 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.

На современном этапе можно констатировать формирование не просто двухуровневого законодательства в России, но и наличие системных качеств в собственном законодательстве субъектов Федерации. То есть можно говорить о существовании систем законодательства субъектов Федерации.

Соотношение правовых актов в рамках федеративной структуры законодательства зависит от понимания модели отечественного федерализма. Анализ показал, что в науке отсутствует единство взглядов по данному вопросу. На наш взгляд, Россия является конституционно-договорной федерацией, образованной путём децентрализации полномочий федеральной властью, с асимметричным статусом субъектов.

Договоры представляют собой необходимую особенность становления российского федерализма, так как позволяют учесть специфические интересы отдельно взятого региона, но они не должны противоречить Конституции РФ. Нормы Конституции РФ имеют приоритетное значение при определении соотношения двух уровней законодательства.

Считаем что не смотря на то, что в Конституции РФ закреплена модель симметричной федерации, асимметричный характер России придаёт заключение договоров с нарушением ст.ст. 71-73 Конституции.

Целостная непротиворечивая система законодательства зависит от строгого соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий. По нашему мнению разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и её членами составляет важнейший отличительный признак любой федерации.

Однако, именно в этой части больше всего нарушений. Примером тому являются многочисленные двухсторонние договоры и соглашения. Считаем возможным заключение двухсторонних договоров только по предметам совместного ведения с целью разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти её субъектов.

Положения договоров влияют и на содержание собственного законодательства субъектов РФ. Конституции некоторых субъектов РФ содержат положения, ограничивающие суверенитет Российской Федерации на всей территории. При определении предметов регулирования текущего законодательства субъектам РФ также следует руководствоваться конституционными принципами разграничения предметов ведения, а именно, субъекты Федерации вправе принимать правовые акты по предметам совместного ведения и по предметам ведения, не включенным в ст. 71 Конституции РФ. Для решения проблем правотворчества в рамках предметов совместного ведения следует вернуться к практике использования Основ законодательства.

Теоретические положения о системе законодательства федеративного государства рассмотрены в работе на примере законодательного распределения предметов ведения в США, Германии, Австрии, Индии.

В содержательном плане в конституциях федеративных государств в тех или иных формулировках выделяются предметы ведения и компетенция федерального центра и субъектов федерации, а также предметы совместного ведения при совместной или конкурентной компетенции. Однако применяемые при этом методы существенно различаются.

В работе отмечены основные законодательные акты США, Германии, Австрии и Индии, принимаемые как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

На наш взгляд, наиболее оптимальным представляется чёткое и строгое указание в конституции федеративного государства предметов ведения и полномочий: федеральных, региональных и совместных.

Поводя итоги, обращаем внимание на тесную связь между становлением четкой, упорядоченной федеративной структуры законодательства и становлением реального федерализма 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.

# Библиографический список использованных источников и литературы

## **Правовые акты:**

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25 декабря 1993 г.
2. Федеральный конституционный закон от 24 июня 1994 г. № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Российская газета. 23 июля 1994 г.
3. Федеральный конституционный закон от 11 апреля 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Российская газета. 23 декабря 1997 г.
4. Договор “О создании союзного государства” (Москва, 8 декабря 1999 г.) // Российская газета. 29 января 2000 г.
5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.
6. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407.
7. Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.
8. Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983 г. № 26. Ст. 883.
9. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 5 июля 1984 г. № 27. Ст. 909.
10. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I “Об охране окружающей природной среды” // Российская газета. 3 марта 1992 г.
11. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 “О недрах” // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 16 апреля 1992 г. № 16. Ст. 834.
12. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 1994 г.
13. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 апреля 1995 г. № 70-Ф3 // Российская газета. 16 мая 1995 г.
14. Федеральный закон от 16 июня 1995 г. № 101-ФЗ “О международных договорах Российской Федерации” // Российская газета. 21 июля 1995 г.
15. Водный кодекс Российской Федерации от 18 октября 1995 г. № 167-ФЗ // Российская газета. 23, 25 ноября 1995 г.
16. Семейный кодекс Российской Федерации от 8 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 27 января 1996 г.
17. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 22 декабря 1995 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 6, 7, 8 февраля 1996 г.
18. Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954.
19. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Российская газета. 16 января 1997 г.
20. Лесной кодекс Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 22-ФЗ // Российская газета. 4 февраля 1997 г.
21. 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.
22. Федеральный закон от 4 июня 1999 г. № 119-ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” // Российская газета. 30 июня 1999 г.
23. Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 181-ФЗ “Об основах охраны труда в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июля 1999 г. № 29. Ст. 3702.
24. Федеральный закон от 13 декабря 1999 г. № 25-ФЗ “О ратификации Договора о создании Союзного государства” // Российская газета. 6 января 2000 г.
25. Федеральный закон от 7 июля 2000 г. № 107-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”” // Российская газета. 8 августа 2000 г.
26. Федеральный закон от 19 июля 2000 г. № 106-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” // Российская газета. 1 августа 2000 г.
27. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” (Москва, 15 февраля 1994 г.) // Российская газета. 17 февраля 1994 г.
28. Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан” (Москва, 3 августа 1994 г.) // Российские вести. 22 февраля 1996 г.
29. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия (Москва, 29 августа 1995 г.) // Российские вести. 26 февраля 1996 г.
30. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (Москва, 12 января 1996 г.) // Российская газета. 1 февраля 1996 г.
31. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области (Омск, 19 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г.
32. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (Москва, 27 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г.
33. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Сахалинской области (Москва, 29 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г.
34. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Тверской области (Москва, 13 июня 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г.
35. Указ Президента Российской Федерации от 25 января 1996 г. № 94 “О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации” // Российская газета. 3 февраля 1996 г.
36. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 “О классификаторе правовых актов” // Российская газета. 21 марта 2000 г.
37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 № 1622-Р // Российская газета. 18 октября 1994 г.
38. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3424.
39. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 г. № 7, ст. 700.
40. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П // Российская газета. 18 марта 1997 г.
41. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // Российская газета. 22 июля 1997 г.
42. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // Российская газета. 22 января 1998 г.
43. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 145-О // Российская газета. 9 декабря 1998 г.
44. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // Российская газета. 10 февраля 1999 г.
45. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Российская газета. 21 июня 2000 г.
46. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Российская газета. 25 июля 2000 г.
47. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 8 от 31 октября 1995 г. “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия” // Российская газета. 28 декабря 1995 г.

## **Литература:**

1. *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит. 1994. – 198 с.
2. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит. 1982. – 359 с.
3. *Бобылёв А.И.* Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 22-27.
4. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1998. – 682 с.
5. *Вишняков В.Г.* Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 12. С. 20-28.
6. *Ермошин Г.* Единой России – единое правовое пространство // Российская юстиция. 1999. № 1. С. 13-14.
7. *Зайчук О.В.* Правовая система США. – Киев: Наукова думка, 1992. – 134 с.
8. *Златопольский Д.Л.* Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1998. № 6. С. 3-16.
9. *Золотарёва М.В.* Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1999. № 1. С. 74-84.
10. *Карапетян Л.М.* К вопросу о “моделях” федерализма // Государство и право. 1996. № 12. С. 62-63.
11. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: Учебник. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 1997. – 416 с.
12. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. *Ю.В. Кудрявцева*. – М.: Фонд “Правовая культура”, 1996. – 552 с.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. *Б.А. Страшун*. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 778 с.
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. *Б.А. Страшун*. – М.: Издательство БЕК, 1998. – 764 с.
15. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. *В.А. Четвернин*. – М.: Б. И., 1997. – 702 с.
16. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. Учебник. – М.: Юрид. лит., 1996. – 432 с.
17. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. *М.Н. Марченко*. Том 2. Теория права. – М.: Издательство “Зерцало”, 1998. – 640 с.
18. *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5-12.
19. *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. 1995. № 3. С. 57-68.
20. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / *Ю.А. Тихомиров*, *И.В. Котелевская*. – М.: 1999. – 381 с.
21. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. *А.Я. Сухарев*. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 840 с.
22. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. *В.С. Нерсесянца*. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА·М, 1999. – 832 с.
23. Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 1999. – 1110 с.
24. Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 478 с.
25. *Саликов М.С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: 1998. – 635 с.
26. *Синюков В.Н.* Российская правовая система. – Саратов: 1994. – 494 с.
27. Система законодательства Республики Башкортостан: становление и дальнейшее развитие. – Уфа.: 1996. – 238 с.
28. Система советского права и перспективы её развития. “Круглый стол” // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 80-110.
29. Современный буржуазный федерализм. – М.: 1978. – 288 с.
30. *Столяров М.В.* Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. – Казань: Фэн, 1998. – 303 с.
31. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. *Н.И. Матузова* и *А.В. Малько*. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
32. *Тиунова Л.Б.* О системном подходе к праву // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 46-52.
33. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 1998. – 280 с.
34. *Фарукшин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Каз. ун-та, 1998. – 334 с.
35. Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М.: Республика, 1992. – 79 с.
36. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Издательство “Зерцало”, 1998. – 441 с.
37. *Чушнякова Л.Д.* Теоретические вопросы соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации (на примере регулирования социальной сферы): Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01 / Юридический ин-т МВД России. – М., 2000. – 24 с.
38. *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 3-12.
39. *Эбзеев Б.С.* Прямое действие Конституции и конкретизация её норм // Российская юстиция. 1994. № 7. С. 7-9.
1. Подробнее об этом см.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 478 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Российская юридическая энциклопедия. – М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 1999. С. 339. [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 181-ФЗ “Об основах охраны труда в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июля 1999 г. № 29. Ст. 3702. [↑](#footnote-ref-3)
4. Российское законодательство: проблемы и перспективы. Указ. соч. С. 4-5. [↑](#footnote-ref-4)
5. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие / *Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская*. – М.: 1999. С. 11. [↑](#footnote-ref-5)
6. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 1994 г.; часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 22 декабря 1995 г. № 14-ФЗ // Российская газета. 6, 7, 8 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В двух томах. Т. II – М.: Юрид. лит. 1982. С. 215. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Алексеев С.С.* Государство и право: Начальный курс. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит. 1994. С. 98-99. [↑](#footnote-ref-8)
9. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 340. [↑](#footnote-ref-9)
10. Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 3. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1998. С. 26-27. [↑](#footnote-ref-11)
12. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 340. [↑](#footnote-ref-12)
13. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. ред. *В.С. Нерсесянца*. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА·М, 1999. С. 325. [↑](#footnote-ref-13)
14. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 889. [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 890. [↑](#footnote-ref-15)
16. Цит. по: Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Указ. соч. С. 339. [↑](#footnote-ref-16)
17. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. *М.Н. Марченко*. Том 2. Теория права. – М.: Издательство “Зерцало”, 1998. С. 236. [↑](#footnote-ref-17)
18. Система советского права и перспективы её развития. “Круглый стол” // Советское государство и право. 1982. № 6. С. 103. [↑](#footnote-ref-18)
19. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 889. [↑](#footnote-ref-19)
20. Цит. по: *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5. [↑](#footnote-ref-20)
21. *Тиунова Л.Б.* О системном подходе к праву // Советское государство и право. 1986. № 10. С. 52. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 215; *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 5. [↑](#footnote-ref-22)
23. Там же. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 216. [↑](#footnote-ref-25)
26. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Указ. соч. С. 237-239. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Бобылёв А.И.* Современное толкование системы права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 22. [↑](#footnote-ref-27)
28. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Указ. соч. С. 234. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. Учебник. – М.: Юрид. лит., 1996. С. 329. [↑](#footnote-ref-29)
30. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Указ. соч. С. 234. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Марченко М.Н.* Указ. соч. С. 330. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: Система советского права и перспективы её развития. “Круглый стол”. Указ. соч. С. 84, 87. [↑](#footnote-ref-32)
33. *Поленина С.В.* Указ. соч. С. 5-6. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Система советского права и перспективы её развития. “Круглый стол”. Указ. соч. С. 106. [↑](#footnote-ref-34)
35. *Синюков В.Н.* Российская правовая система. – Саратов: 1994. С. 355. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 216. [↑](#footnote-ref-36)
37. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: Учебник. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 1997. С. 282. [↑](#footnote-ref-37)
38. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 “О классификаторе правовых актов” // Российская газета. 21 марта 2000 г. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 марта 1997 г. № 4-П // Российская газета. 18 марта 1997 г. [↑](#footnote-ref-39)
40. Российская юридическая энциклопедия. Указ. соч. С. 889. [↑](#footnote-ref-40)
41. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 25 декабря 1993 г. [↑](#footnote-ref-41)
42. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. Указ. соч. С. 48. [↑](#footnote-ref-42)
43. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. *В.А. Четвернин*. – М.: Б. И., 1997. С. 51. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Эбзеев Б.С.* Прямое действие Конституции и конкретизация её норм // Российская юстиция. 1994. № 7. С. 7. [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 8 от 31 октября 1995 г. “О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия” // Российская газета. 28 декабря 1995 г. [↑](#footnote-ref-45)
46. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. *Н.И. Матузова* и *А.В Малько*. – М.: Юристъ, 1997. С. 336. [↑](#footnote-ref-46)
47. *Эбзеев Б.С.* Указ. соч. С. 9. [↑](#footnote-ref-47)
48. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Указ. соч. С. 52. [↑](#footnote-ref-48)
49. См.: 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. [↑](#footnote-ref-49)
50. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. Указ. соч. С. 111. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Указ. соч. С. 39-40. [↑](#footnote-ref-51)
52. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Указ. соч. С. 52. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3424. [↑](#footnote-ref-53)
54. Федеральный конституционный закон от 11 апреля 1997 г. № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” // Российская газета. 23 декабря 1997 г. [↑](#footnote-ref-54)
55. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 № 1622-Р // Российская газета. 18 октября 1994 г. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 355. [↑](#footnote-ref-56)
57. Федеральный закон от 16 июня 1995 г. № 101-ФЗ “О международных договорах Российской Федерации” // Российская газета. 21 июля 1995 г. [↑](#footnote-ref-57)
58. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Указ. соч. С. 52, 54. [↑](#footnote-ref-58)
59. Российское законодательство: проблемы и перспективы. Указ. соч. С. 6. [↑](#footnote-ref-59)
60. Федеральный конституционный закон от 24 июня 1994 г. № 1-ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Российская газета. 23 июля 1994 г. [↑](#footnote-ref-60)
61. *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 360. [↑](#footnote-ref-61)
62. *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 354. [↑](#footnote-ref-62)
63. Система законодательства Республики Башкортостан: становление и дальнейшее развитие. – Уфа.: 1996. С. 19. [↑](#footnote-ref-63)
64. *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 354. [↑](#footnote-ref-64)
65. Система законодательства Республики Башкортостан: становление и дальнейшее развитие. Указ. соч. С. 18. [↑](#footnote-ref-65)
66. *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. 1995. № 3. С. 59. [↑](#footnote-ref-66)
67. Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М.: Республика, 1992. – 79 с. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России. Указ. соч. С. 11. [↑](#footnote-ref-68)
69. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. Указ. соч. С. 107-108. [↑](#footnote-ref-69)
70. Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. Указ. соч. С. 293. [↑](#footnote-ref-70)
71. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 1998. С. 82. [↑](#footnote-ref-71)
72. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Издательство “Зерцало”, 1998. С. 295. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М.* Российский федерализм:равноправие и ассиметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 8. [↑](#footnote-ref-73)
74. *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 329. [↑](#footnote-ref-74)
75. *Златопольский Д.Л.* Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1998. № 6. С. 14. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 328. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 295. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 82. [↑](#footnote-ref-78)
79. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // Российская газета. 21 июня 2000 г.; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О // Российская газета. 25 июля 2000 г. [↑](#footnote-ref-79)
80. Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 9-10; 1995. № 2, 3, 12; 1996. № 11. [↑](#footnote-ref-80)
81. Российские вести. 22 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-81)
82. Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4. Ст. 146. [↑](#footnote-ref-82)
83. Сборник законов Республики Саха (Якутия). 1992. Ст. 98; 1994. Ст. 3, 28. [↑](#footnote-ref-83)
84. *Золотарёва М.В.* Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1999. № 1. С. 79. [↑](#footnote-ref-84)
85. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 149. [↑](#footnote-ref-85)
86. *Карапетян Л.М.* К вопросу о “моделях” федерализма // Государство и право. 1996. № 12. С. 62-63. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Вишняков В.Г.* Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. 1998. № 12. С. 23-24. [↑](#footnote-ref-87)
88. *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 298. [↑](#footnote-ref-88)
89. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 90. [↑](#footnote-ref-89)
90. См.: *Синюков В.Н.* Указ. соч. С. 338. [↑](#footnote-ref-90)
91. Указ Президента Российской Федерации от 25 января 1996 г. № 94 “О Комиссии при Президенте Российской Федерации по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации” // Российская газета. 3 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-91)
92. *Ермошин Г.* Единой России – единое правовое пространство // Российская юстиция. 1999. № 1. С. 13-14. [↑](#footnote-ref-92)
93. Собрание законодательства Республики Марий Эл. 1997. № 11; 2000. № 3. [↑](#footnote-ref-93)
94. Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) – парламента Республики Адыгея. 1995. № 16. [↑](#footnote-ref-94)
95. Вестник Хакасии. 1995. № 25. [↑](#footnote-ref-95)
96. Федеральный закон от 4 июня 1999 г. № 119-ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” // Российская газета. 30 июня 1999 г. [↑](#footnote-ref-96)
97. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан” (Москва, 15 февраля 1994 г.) // Российская газета. 17 февраля 1994 г. [↑](#footnote-ref-97)
98. Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан” (Москва, 3 августа 1994 г.) // Российские вести. 22 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-98)
99. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия (Москва, 29 августа 1995 г.) // Российские вести. 26 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-99)
100. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (Москва, 27 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г. [↑](#footnote-ref-100)
101. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Тверской области (Москва, 13 июня 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г. [↑](#footnote-ref-101)
102. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Сахалинской области (Москва, 29 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г. [↑](#footnote-ref-102)
103. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Омской области (Омск, 19 мая 1996 г.) // Российские вести. 25 июля 1996 г. [↑](#footnote-ref-103)
104. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (Москва, 12 января 1996 г.) // Российская газета. 1 февраля 1996 г. [↑](#footnote-ref-104)
105. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П // Российская газета. 22 июля 1997 г. [↑](#footnote-ref-105)
106. *Саликов М.С.* Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: 1998. С. 492. [↑](#footnote-ref-106)
107. *Саликов М.С.* Указ. соч. С. 492-493. [↑](#footnote-ref-107)
108. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. Указ. соч. С. 80. [↑](#footnote-ref-108)
109. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П // Российская газета. 22 января 1998 г. [↑](#footnote-ref-109)
110. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 201. [↑](#footnote-ref-110)
111. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П // Российская газета. 10 февраля 1999 г. [↑](#footnote-ref-111)
112. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 213. [↑](#footnote-ref-112)
113. Федеративный Договор: Документы. Комментарий. Указ. соч. С. 59. [↑](#footnote-ref-113)
114. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П //

Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 г. № 7, ст. 700; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 145-О // Российская газета. 9 декабря 1998 г. [↑](#footnote-ref-114)
115. Российское законодательство: проблемы и перспективы. Указ. соч. С. 382. [↑](#footnote-ref-115)
116. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 134-135. [↑](#footnote-ref-116)
117. *Эбзеев Б.С. Карапетян Л.М.* Указ. соч. [↑](#footnote-ref-117)
118. Федеральный закон от 19 июля 2000 г. № 106-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”” // Российская газета. 1 августа 2000 г. [↑](#footnote-ref-118)
119. Федеральный закон от 7 июля 2000 г. № 107-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”” // Российская газета. 8 августа 2000 г. [↑](#footnote-ref-119)
120. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 178. [↑](#footnote-ref-120)
121. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 178-179. [↑](#footnote-ref-121)
122. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 179. [↑](#footnote-ref-122)
123. Там же. [↑](#footnote-ref-123)
124. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 180. [↑](#footnote-ref-124)
125. *Умнова И.А.* Указ. соч. С. 181. [↑](#footnote-ref-125)
126. Там же. [↑](#footnote-ref-126)
127. Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 июня 1996 г. № 25. Ст. 2954. [↑](#footnote-ref-127)
128. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592. [↑](#footnote-ref-128)
129. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ // Российская газета. 16 января 1997 г. [↑](#footnote-ref-129)
130. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР от 11 июня 1964 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407. [↑](#footnote-ref-130)
131. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 5 апреля 1995 г. № 70-Ф3 // Российская газета. 16 мая 1995 г. [↑](#footnote-ref-131)
132. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. *Ю.В. Кудрявцева*. – М.: Фонд “Правовая культура”, 1996. С. 335. [↑](#footnote-ref-132)
133. Семейный кодекс Российской Федерации от 8 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 27 января 1996 г. [↑](#footnote-ref-133)
134. Водный кодекс Российской Федерации от 18 октября 1995 г. № 167-ФЗ // Российская газета. 23, 25 ноября 1995 г. [↑](#footnote-ref-134)
135. Лесной кодекс Российской Федерации от 22 января 1997 г. № 22-ФЗ // Российская газета. 4 февраля 1997 г. [↑](#footnote-ref-135)
136. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 5 июля 1984 г. № 27. Ст. 909. [↑](#footnote-ref-136)
137. Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983 г. № 26. Ст. 883. [↑](#footnote-ref-137)
138. Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007. [↑](#footnote-ref-138)
139. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 “О недрах” // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 16 апреля 1992 г. № 16. Ст. 834. [↑](#footnote-ref-139)
140. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I “Об охране окружающей природной среды” // Российская газета. 3 марта 1992 г. [↑](#footnote-ref-140)
141. *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 293. [↑](#footnote-ref-141)
142. *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 294. [↑](#footnote-ref-142)
143. Договор “О создании союзного государства” (Москва, 8 декабря 1999 г.) // Российская газета. 29 января 2000 г. [↑](#footnote-ref-143)
144. Федеральный закон от 13 декабря 1999 г. № 25-ФЗ “О ратификации Договора о создании Союзного государства” // Российская газета. 6 января 2000 г. [↑](#footnote-ref-144)
145. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. *Б.А. Страшун*. – М.: Издательство БЕК, 1995. С. 666. [↑](#footnote-ref-145)
146. Подробнее о территориальном и национально-территориальном подходах к строительству федерации см.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 303-310. [↑](#footnote-ref-146)
147. *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 298, 300. [↑](#footnote-ref-147)
148. *Фарукшин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Каз. ун-та, 1998. С. 123-124. [↑](#footnote-ref-148)
149. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Указ. соч. С. 677. [↑](#footnote-ref-149)
150. Там же. [↑](#footnote-ref-150)
151. См.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 320-330. [↑](#footnote-ref-151)
152. *Зайчук О.В.* Правовая система США. – Киев: Наукова думка, 1992. С. 16. [↑](#footnote-ref-152)
153. Подробнее см.: *Саликов М.С.* Указ. соч. С. 473-484. [↑](#footnote-ref-153)
154. Здесь и далее толкование норм Конституции США даётся по.: *Саликов М.С.* Указ. соч. С. 473-484. [↑](#footnote-ref-154)
155. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. *А.Я. Сухарев*. – М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 599. [↑](#footnote-ref-155)
156. Там же. [↑](#footnote-ref-156)
157. Там же. [↑](#footnote-ref-157)
158. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 601. [↑](#footnote-ref-158)
159. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 604. [↑](#footnote-ref-159)
160. Там же. [↑](#footnote-ref-160)
161. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 608. [↑](#footnote-ref-161)
162. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 609. [↑](#footnote-ref-162)
163. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. *Б.А. Страшун*. – М.: Издательство БЕК, 1998. С. 405. [↑](#footnote-ref-163)
164. Здесь и далее нормы Основного Закона ФРГ цитируются по: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Указ. соч. С. 405-412. [↑](#footnote-ref-164)
165. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Указ. соч. С. 680. [↑](#footnote-ref-165)
166. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 161. [↑](#footnote-ref-166)
167. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 162. [↑](#footnote-ref-167)
168. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 163. [↑](#footnote-ref-168)
169. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 164. [↑](#footnote-ref-169)
170. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 165-166. [↑](#footnote-ref-170)
171. *Столяров М.В.* Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. – Казань: Фэн, 1998. С. 265. [↑](#footnote-ref-171)
172. Здесь и далее нормы Конституции Австрии цит. по.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Указ. соч. С. 681. [↑](#footnote-ref-172)
173. *Столяров М.В.* Указ. соч. С. 265. [↑](#footnote-ref-173)
174. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 11-12. [↑](#footnote-ref-174)
175. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 219. [↑](#footnote-ref-175)
176. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Указ. соч. С. 680-681. [↑](#footnote-ref-176)
177. Современный буржуазный федерализм. – М.: 1978. С. 215. [↑](#footnote-ref-177)
178. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Указ. соч. С. 681. [↑](#footnote-ref-178)
179. Современный буржуазный федерализм. Указ. соч. С. 214-215. [↑](#footnote-ref-179)
180. Современный буржуазный федерализм. Указ. соч. С. 214. [↑](#footnote-ref-180)
181. *Фарукшин М.Х.* Указ. соч. С. 141. [↑](#footnote-ref-181)
182. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 228-229. [↑](#footnote-ref-182)
183. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. Указ. соч. С. 231. [↑](#footnote-ref-183)