**Соотношение системы права и системы законодательства**

Систему права не следует отождествлять с системой законодательства. Система права, складывается объективно в соответствии с существующими в каждой конкретной стране видами общественных отношений, система же законодательства является результатом его целенаправленного формирования и упорядочения.

Законодательство в широком смысле - система нормативно правовых актов. В России среди нормативно-правовых актов высшей юридической силой обладают законы. Поэтому понятие законодательства имеет и узкую трактовку. В собственном смысле слова законодательство - совокупность законов, принятых органами народного представительства или непосредственно самим народом (на референдуме).

Различия между системой права и системой законодательства принято видеть в следующем.

1. Исходным элементом системы права является правовая норма, а первичным элементом законодательства - нормативный акт. В этом смысле структура права и структура законодательства соотносятся как содержание и форма.

2. Право и законодательство различны по объему: законодательство не охватывает всего разнообразия нормативности, с одной стороны, а с другой - включает в себя кроме формулировок норм и иные элементы - технические, количественные и т. д.

3. Система законодательства отражает систему права и строится на ее основе. В этом смысле система права имеет первичный, исходный характер, а система законодательства - производный. Система права служит объективной основой для системы законодательства.

Систематизация, и прежде всего кодификация, законодательства проводится; как правило, по отраслям. В России почти все базовые отрасли имеют “свои” кодексы (гражданский, уголовный, КЗоТ, о браке и семье, земельный, жилищный, об административных правонарушениях, исправительно-трудовой, арбитражный, два процессуальных).

Законодательство, как и право, есть также система, а не просто механическая масса различных актов. Элементы системы законодательства тоже обладают признаками единства и различия, соподчиненности, дифференциации, способности к обособлению.

В отличие от структуры права структура (система) законодательства. имеет не только отраслевое (горизонтальное), но и вертикальное (иерархическое) и федеративное строение.

В основе федеративной системы российского законодательства лежат два критерия: 1) федеративная структура государства и 2) компетенция субъектов федерации в области законотворчества.

Как известно, Федеративным договором от 31 марта 1992 года и Конституцией РФ 1993 года предусмотрено три типа субъектов федерации: национально-государственный тип (республики в составе РФ), административно-территориальный тип (края, области, города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальный тип (автономная область и автономные округа).

В соответствии с этим законодательство (в широком значениями этого понятия) Российской Федерации состоит из четырех 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 краев 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) .

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.

В основе вертикальной (иерархической) системы российского законодательства лежит классификация нормативных актов по юридической силе и органам, их издавшим. Эта классификация опирается на разделение нормативно-правовых актов на законы и подзаконные нормативные акты.

Поэтому вертикальная структура отечественного законодательства представляет собой систему нормативно-правовых актов Российской Федерации; от законов, принятых высшими представительными органами государственной власти (прежде всего Конституции) до нормативных актов местных органов власти и управления, а также актов нормативного характера локального значения (учреждений, организаций), изданных в пределах предоставленных полномочий.

В сфере источников (форм в юридическом смысле) нашего права сейчас происходят сложные, во многом неоднозначные процессы. Правовая реформа внесла в эту область правовой системы большую неопределенность, даже анархию, чудовищное размножение одних и вымирание других, не менее ценных видов актов.

Основной юридический источник (форма) российского права - закон, принятый представительным органом государственной власти либо непосредственным народным волеизъявлением на референдуме. Длительное время статус и значение закона в отечественной правовой системе принижались, выхолащивались потоками подзаконного и ведомственного нормотворчества. В настоящее время мы, вероятно, находимся еще в самой начальной стадии восстановления прав закона как реального, а не сугубо формального источника права. На пути этого восстановления сейчас выявился ряд проблем, правильная постановка и разрешение которых будет способствовать возрождению роли закона в отечественной правовой культуре.

Прежде всего необходимо уяснить фундаментальный факт, что восстановление полнокровного статуса закона находится в тесной связи с системным упорядочением и поддержкой всех без исключения нормативных источников правовой системы. В свое время, в рамках политической, экономической и правовой реформ с учетом засилья подзаконного регулирования был взят курс на резкое увеличение удельного веса законов в общем нормативном массиве правовой системы. Этот курс стал осуществляться на основе упрощенного понимания формулы “приоритетности закона” - как чуть ли не механического численного превосходства законодательства (в узком его смысле) над всеми иными нормативными юридическими регуляторами. В связи с этим обозначилась линия к культурной недооценке иных форм и уровней нормативного воздействия, и они опять стали безудержно плодиться и попирать законодательство. В настоящее время во многом из-за неупорядоченности и продолжающейся теоретической и практической неясности статуса подзаконного нормотворчества оно вновь приобрело черты фактически приоритетной формы регулирования. Указы Президента активно вмешиваются во все без исключения сферы общественных отношений.

Не вызывает никакого сомнения, что в целом тенденция к введению правового регулирования, особенно его жизненно важных, принципиальных сфер, связанных с правами человека, развитием экономики, новых форм жизнедеятельности в рамки законодательной формы - безусловно, положительная, далеко еще не окрепшая и потому нуждающаяся во всяческой поддержке. Однако уже сейчас в соотношении законов и подзаконных актов необходимо видеть грань, переход которой на путях безудержного производства законов не менее опасен и вреден с точки зрения эффективности права, нежели другая крайность - неконтролируемое правительственное и ведомственное нормотворчества.

Каждый источник права - и закон, и подзаконный акт, и индивидуальное решение выполняют специфические функции в правовой системе, обслуживают “свои” секторы общественных отношений. Их “притирка”, соподчинение, четкое взаимодействие - итог многолетнего развития, долгого накопления опыта, правовой культуры, совершенствования практики. Надо ли говорить, сколь мощный удар отечественному правопорядку, а в конечном счете людям наносит волюнтаристское и непрофессиональное вмешательство в столь тонкую сферу?

Усмотрение социальной ценности закона как формы, которая чуть ли не сама по себе способна решать все проблемы, стоит только одним махом увеличить ее удельный вес в правовой системе - старый и любимый предрассудок нашей теории, с которым она до сих пор не хочет расставаться, но который на практике лишь подстегивает безудержное производство, инфляцию и быстрое обесценение законов. Каждая правовая система, каждая конкретная историческая ситуация знает меру законов как источников права. Формула этой меры в российской правовой системе - фундаментальная проблема отечественной науки. Скорее всего, эта мера ничего не имеет общего со схемой “чем больше, тем лучше”, когда приводятся ”аргументы” о количестве законов, принимаемых за одну сессию Конгрессом США. Сам подход к такой аргументации свидетельствует о поверхностности ”нового” правового мышления, когда даже сами юристы выводят прямые и упрощенные следствия из сравнения столь различных правовых систем и социально-исторических контекстов. Соотношение источников права закономерно не только для каждой правовой семьи, но и для их национальных разновидностей. Нарушение пропорций этого соотношения чревато потерей равновесия всей правовой культуры.

Проблема юридической силы закона имеет во многом формальное истолкование как вопрос непременного соответствия закону всех издаваемых в стране нормативных актов. Именно поэтому, на наш взгляд, эта проблема стала фактически вечной, ибо добиться абсолютного соответствия многообразной практики, в том числе и нормотворческой, изолированным, отвлеченным и к тому же - как правило, быстро устаревающим законам заведомо нереалистично. Следует отметить, что и сам подход к законотворчеству в таком его истолковании вызывает стремление сделать законодательство (в узком его смысле) универсальным центром правового регулирования, что не может не вести к бюрократизации государственного и правоохранительного аппаратов, механицизму в юрисдикционной деятельности, примитивизму в юридической культуре общества, имеющей источники не. только в нормативных актах, но и в индивидуальном правовом поведении, поднормативных решениях, юридических обычаях народа.

Вероятно, не случайно, что после провозглашения курса на резкое увеличение доли законов в правовой системе прежние ее пороки: неэффективность законодательства, юридический произвол на всех уровнях социальной организации, правовая незащищенность людей не только не были устранены, но, наоборот - многократно обострились.

В начале перестройки много писалось о вреде подзаконного нормотворчества, его корректирующей законодательство роли. Безусловно, существует проблема нарушения законодательства, в том числе и через ведомственные и правительственные акты. Однако на этот вопрос можно и пора взглянуть и с иной стороны. По мнению Синюкова В.Н., перед нами, скорее всего, не столько негативный, сколько весьма обнадеживающий социальный феномен, свидетельствующий о том, что подзаконная сфера уже в период “застоя” занимала самостоятельную позицию по отношению к действовавшему законодательству, что говорит о ее зрелости и большей жизненной адекватности по сравнению с любым иным видом источников правовой системы. Если учесть, что наши законы при всем к ним уважении как классической юридической форме не отличались адекватностью ни до, ни, тем более, после политических перемен в стране, то сфера подзаконного регулирования скорее выглядит институтом, спасшим правовую систему от окончательного разложения и краха в результате непродуманных массированных законодательных новаций.

Суть проблемы состоит не в устранении или ограничении подзаконного регулирования как такового вытеснении его большей части регулированием законодательным, а в изменении самого законодательства как юридического и социального института. Смысл такого изменения - в придании российскому законодательству, характеристик элемента национальной правовой системы, в определении его меры и удельного веса в этой системе, которые не должны вести к утратам структур подзаконного регулирования. Подзаконные акты всегда ближе к непосредственной социальной практике, тоньше ее чувствуют, локализуясь в среде профессиональной (ведомственной), региональной или иной специфической деятельности. Поэтому подзаконное регулирование, нуждаясь, безусловно, в устранении своих бюрократически-ведомственных извращений и прямых незаконных выходов в законодательную сферу, должно, тем не менее, получить необходимую поддержку государства. Оно должно иметь ясную культурную перспективу, форму реализации, будучи важным элементом социализации правовой системы, наиболее зрелой, в том числе в сравнении с законодательной, ее правообразовательной частью (например - судебная практика).

Эффективность законодательства, положившего в свою основу общие юридические нормы, теснейшим образом связана с действенностью подзаконного и поднормативного регулирования, квалифицированности и ориентированности на закон юридической деятельности.

К формам, не менее приоритетным, чем закон, должны относиться уставы организаций и объединений самого раз- личного - политического, экономического, творческого, научного характера, прошедшие соответствующую регистрацию; акты юридических сделок (договоры), юридическая сила которых, если они приняты в рамках закона, должна быть приравнена к силе последнего; судебные акты по конкретным делам; обычаи, имеющие ныне незначительный и неупорядоченный статус в правовом регулировании.

Не монополия закона как документа “высшей” юридической силы, заведомо господствующего над всеми иными юридическими актами, а автономия источников права, наличие в правовой системе для каждого из них сектора со своим предметом регулирования. Должна быть сведена к минимуму “борьба” актов и органов, столь характерная для эпохи тотально-государственного нормотворчества; наносящего вред правовой культуре.

Российско6 законодательство - явление историческое. Введение в него новых элементов может быть полезным, если будет проходить в виде ненасильственного процесса. В этом плане нуждаются, на наш взгляд, в сохранении и укреплении центры ориентирования правовой системы с параллельным избавлением ее от прямого вмешательства политической, в том числе законодательной и исполнительной властей. Поэтому необходимо, вероятно, усилить координирующего роль Верховного, Высшего арбитражного, Конституционного судов, придать им более ясный официальный статус руководителей юридической практики, основанной на прямом и экстерриториальном действии принципов гуманизма и защиты прав человека. Следует, вероятно, шире использовать практику издания Основ законодательства, в которых бы содержались правила толкования и коллизионные нормы. В этом случае суды и иные юрисдикционные органы смогут нейтрализовать действие неправовых, дефектных источников, откуда бы они ни исходили, путем применения к конкретным ситуациям общих принципов Основ законодательства. Такой порядок соответствует мировому юридическому опыту (Германия, Скандинавские страны и др.).

Следует также иметь в виду, что неконтролируемый “взрыв” источниковедческой базы права может повлечь далеко идущие неблагоприятные последствия. Безудержное наращивание количества правового материала, закрывающего все поры общественного организма, через которые “дышат” его не юридические, но не менее ценные. нормативные системы, ничего не имеет общего с движением к правовому национальному государству.

**Заключение**

Совершенствование законодательства - это установленная Конституцией форма развития правовой системы; сфера практической деятельности субъектов конституционных отношений.

Российское законодательство вошло в период крупномасштабной реформы. Эта реформа связана прежде всего с принятием нового законодательства практически по всем отраслям права, включая государственное.

Проблемы нашего законодательства, давно известные теории и практике, многократно обострились на фоне резких изменений формы и содержания источников права, политических и правовых принципов регулирования ведущих отраслей.

Эти проблемы характеризуются, в основном, следующими чертами.

1. Давно без видимого продвижения на практике обсуждается вопрос низкого качества законов и иных издающихся нормативных актов. Особенно неудовлетворительна имен- но правовая сторона нормативных актов, где правовое регулирование часто подменяется политическими учреждениями без соответствующих юридических механизмов их реализации.

В законодательстве сохраняется много противоречий, пробелов, дублирования и т, д.

2 Данный вопрос упирается в проблему недостаточно высокого профессионального уровня нормотворческого процесса. Сами методы юридических нововведений подчас сомнительны. Вместо скрупулезного анализа практического опыта и продуманного его учета при совершенствовании правового регулирования проводятся. масштабные кампании по слому и демонтажу чуть ли не целых отраслей законодательства. Так, со времен перестройки мы уже переживаем третью или четвертую волну фактической отмены многих еще недавно принятых нормативных актов.

Для любой правовой системы стабильность - важнейшее условие ее эффективности. Конечно, законодательство должно совершенствоваться, особенно в условиях глубоких социально-экономических реформ. Однако слишком частые и не всегда оправданные Жизнью ломки и нововведения дезориентируют граждан и правоприменителей, дестабилизируют правосознание населения, вносят сумятицу в работу.

3. Вызывает много нареканий научное обеспечение законодательной реформы. Ее исследовательская база во многих случаях поверхностная. Апробация и экспертиза проектов часто формальны, страдают политической тенденциозностью и авторским протекционизмом. Нарушается процедура подготовки и согласования. Очень много всевозможных заимствований без учета собственных достижений страны. Игнорируется мнение практиков и т. д.

4 Значительно дезорганизована сфера подзаконного регулирования. С одной стороны, нарушения Конституции и законов стали почти обыденным делом, чему не дается должного отбора и оценки, а с другой - делается необоснованный акцент на якобы “прямое” действие Конституции и законодательных актов связи с чем пущено на самотек создание системы подзаконного регулирования, доводящей исполнение законов до жизни, конкретных правоотношений. Конечно, расчет во всех случаях на ”прямое” действие закона - утопия. Подзаконные акты, детализирующие законы, нужны, как необходимая профессиональная и компетентная система юридической практики, обеспечивающая реализацию законодательства.

5. В стране не создано целостной и эффективной системы юридической и социальной адаптации нового законодательства. О принятом акте часто не знают те, кому он адресован.

Правовая информация стала чрезвычайно дорогой и малодоступной населению. Многие коммерческие структуры юридического профиля нацелены лишь на выкачивание денег потребителей.

Раньше действовала приказная система ”претворения”, ”внедрения” законов в жизнь через административно-идеологический аппарат. Теперь ее нет, она разрушена. Однако отсутствие полноценной замены, единого сквозного правообеспечения на уровне как отдельных актов, так и всей правовой системы сводит к минимуму эффект даже от самых нужных и прогрессивных законов.

6. Не добившись пока серьезного улучшения культурной юридической практики на новых демократических принципах, мы лишь основательно подорвали стабильность прежней юрисдикционной сферы. Суть проблемы часто не в отсутствии законов, а в слабости механизмов юридической деятельности, некомпетентности структур, ответственных за их реализацию.

На фоне перечисленных проблем в процессе реформирования отечественного законодательства постепенно складывается ряд узловых тенденций-направлений, вокруг которых идет как борьба,. так и разрешение, постепенное “рассасывание” накопившихся коллизий и противоречий.

К числу таких тенденций можно отнести следующие: 1. Изменение федеративной структуры законодательства в связи с распадом Союза ССР осуществлен переход от союзно-республиканской к федерально-республиканской структуре законодательства. К настоящему времени проведена работа по принятию российского законодательства практически по всем вопросам правового регулирования, включая те, которые до декабря 1991 года входили в компетенцию союзных органов власти и управления. Изменяется в связи с этим действовавшая структура законодательства бывшей РСФСР: если раньше Федерация осуществляла все текущее законодательство, то с принятием Федеративного договора 1992 г. и Конституции 1993 г. по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов, последние издают законы РФ, а по вопросам совместной компетенции - Основы законодательства и Основы политики РФ, в соответствии с которыми республики в составе РФ осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов.

Аналогичный механизм распределения нормотворческих полномочий предусмотрен и для отношений федерации с краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург, автономной областью и автономными округами Российского государства. Все это означает перераспределение значительной части законодательных функций от центра к регионам.

2. Изменение методов правового регулирования: от использования в большей степени императивных, властных методов управления - к диспозитивным, предполагающим возможность участникам общественных отношений самим определять свои права и обязанности на основе целей, закрепленных в законе. Изменение методов правового регулирования - важного системообразующего фактора системы права и законодательства - направлено на обеспечение самостоятельности и свободы личности, гарантирование условий для проявления инициативы, творчества, предприимчивости.

3. Децентрализация правового регулирования: передача части регулятивных функций государства коллективным и индивидуальным субъектам. Цель этой меры - законодательное стимулирование развития гражданского общества, создание поля для самостоятельной деятельности физических и юридических лиц. В данном аспекте государство переходит к большему использованию своего рода ”мягкого” регулирования:

- предварительному санкционированию локальных нормативных актов;

- использованию в законодательстве в большей мере факультативных, альтернативных, ситуационных, диспозитивных норм;

- увеличению и структуре правовой формы удельного веса договоров, субсидиарного применения, аналогии права как средств децентрализованного регулирования.

4. Пересмотр действующего законодательства с целью его очищения от устаревших, малоэффективных нормативных актов, улучшения законодательной техники, повышения социальной обоснованности норм. Наряду с развитием основных традиционных отраслей законодательства - гражданского, процессуального, административного и т. д., идет активное формирование новых комплексных его отраслей - законодательства о земельной. реформе, об экономической реформе, о приватизации, банках и банковской деятельности и т. д. Такое направление правового регулирования позволяет разрабатывать целевые законодательные программы реформирования различных сфер жизнедеятельности общества на базе межотраслевых комплексных актов.

5. Инкорпорация в российское законодательство норм международного публичного права. Как известно, по ранее действовавшей у нас доктрине международное право не входило в систему отечественного права. Считалось, что акты международного права - результат соглашений между государствами, в которых их участники брали на себя обязательства привести национальное право в соответствие с взятыми по договору стандартами. В настоящее время согласно российской Декларации прав и свобод человека и гражданина 1991 года общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами России и непосредственно порождают права и обязанности ее граждан.

**Список литературы**

Синюков В.Н. Российская правовая система. С. 1994.

Сенякин И.Н. Правотворчество и законодательство. Курс лекций. М. 2000

Мицкевич А.В. Соотношение системы права и системы законодательства // ВНИИКЗ. М. 1987