

На правах рукописи

Титова Анжела Александровна

**КОНСТИТУЦИЯ В СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)**

12.00.01 — теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ
Сенякин Иван Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
начальник кафедры теории и истории
государства и права ФГКОУ ВПО
«Ростовский юридический
институт МВД России»
Овчинников Алексей Игоревич

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры теории государства и права
юридического факультета ФГБОУ ВПО
«Юго-Западный государственный университет»
Беляев Валерий Петрович

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» (юридический факультет)**

Защита состоится 17 июня 2013 года в 14.30 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 134.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «___» _____ 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



В.В. Ныркoв

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Среди правовых средств, обеспечивающих интенсивное и качественное развитие экономических, политических и социальных процессов в обществе, особая роль отводится Конституции РФ.

Это обусловлено, во-первых, тем, что она, будучи актом высшей юридической силы, составляет правовую базу текущего законодательства. В ней получают юридическое закрепление различные виды правовых актов, издаваемых государственными органами.

Во-вторых, Конституция РФ является системообразующим правовым актом, так как в ней отражается вертикальная, горизонтальная и федеральная структуры российского законодательства.

В-третьих, кроме регулятивной функции, Основной Закон страны обеспечивает внутреннее единство норм российской правовой системы и эффективные правовые связи с зарубежным законодательством.

Конституция РФ определяет вектор развития текущего законодательства в вопросах реформирования важнейших сфер общественной жизни. В силу этого возрастает ее значение как политического, так и юридического документа.

Однако в системе российского законодательства и по сей день встречаются несогласованности, дублирования, повторы, а порой и различного рода противоречия между нормами Конституции и отраслевым законодательством, федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации и т. д. Главная причина возникающих противоречий видится в том, что нормы Конституции РФ зачастую не согласуются с активно идущим в субъектах РФ законотворчеством и нередко тормозят радикальные преобразования в их общественно-политической и экономической жизни.

Все это обуславливает необходимость получения новых теоретических данных о системе связей Конституции РФ с нормативно-правовыми актами

текущего законодательства, а также иными источниками права, о способах их взаимодействия, закрепления и оформления правотворческим органом, о прогнозировании тенденций развития системы законодательства, о специфике конкретизации и развития конституционных положений в действующем законодательстве, об эффективном воздействии российской Конституции на законодательный процесс и правоприменительную практику.

На сегодняшний день, к сожалению, имеют место недостатки в межотраслевых взаимосвязях, отсутствие единого механизма правового регулирования. Коллизии между законами и подзаконными актами во многом сказываются на состоянии государственного организма.

До настоящего времени нет четко проработанного механизма реализации Конституции РФ. В частности, на практике происходит нарушение конституционных положений, их игнорирование, неверное толкование конституционных норм, несоблюдение принципа приоритета Основного Закона над нормативно-правовыми актами текущего законодательства и т. д.

Вот почему проблема определения места и роли Конституции РФ в системе российского законодательства продолжает вызывать повышенный интерес, но единого решения по этому вопросу до сих пор не найдено. В рамках теории государства и права Конституции РФ как важнейшему элементу системы законодательства и вовсе не уделяется должного внимания, так как практически отсутствуют какие-либо специальные общетеоретические разработки по данной проблематике.

По-прежнему наукой и практикой не выработаны достаточно четкие и научно обоснованные критерии конституционно-правового регулирования общественных отношений. С одной стороны, такие критерии требуют обеспечения ведущего положения конституционного регулирования во всей системе Российского государства, а с другой — конституционное регламентирование не должно предопределять конкретное содержание текущего законодательства, а призвано лишь формулировать общие принципы регулирования посредством текущих законов.

Именно Основной Закон Российского государства способен предопределять содержание действующего законодательства, оказывать воздействие на сущностные оценки отраслей российского права, формирование механизма правового регулирования, законотворчества и правопримене-

ния. Следует также учитывать и то обстоятельство, что множество законов, детализирующих Конституцию РФ, до сих пор не принято. Стало быть, процесс регулятивного воздействия Конституции на общественные отношения остается незавершенным, а реализация соответствующих конституционных положений — невозможной.

Сказанное и определило выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Анализ литературы свидетельствует о том, что вопросы о месте и роли Конституции РФ в системе российского законодательства на монографическом уровне не рассматривались. Вместе с тем нельзя не учитывать важности вклада советских и российских ученых в изучение рассматриваемой проблематики. В числе общетеоретических работ можно назвать труды С.С. Алексеева, М.Т. Баймаханова, М.И. Байтина, В.М. Баранова, А.Б. Венгерова, Н.В. Витрука, С.Л. Зивса, О.С. Иоффе, Е.А. Лукьяновой, П.Ф. Мартыненко, Н.И. Матузова, О.О. Миронова, Н.А. Михалевой, А.В. Мицкевича, Л.А. Морозовой, В.С. Основина, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Черданцева, А.Ф. Шебанова, А.А. Шинкарева, Ц.А. Ямпольской и др.

В отраслевой юридической литературе вопросы значения Конституции РФ в становлении правового государства и развития современного гражданского общества постоянно находились и находятся в поле зрения многих ученых, в частности: С.А. Авакьяна, М.П. Авдеенковой, Е.С. Аничкина, А.А. Белкина, Н.А. Бобровой, И. Бомбы, Н.С. Бондаря, А.Ш. Будаговой, Г.А. Гаджиева, Ю.П. Еременко, Д.Л. Златопольского, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, Н.П. Иванищевой, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, В.Ф. Котока, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, А.И. Лукьяновой, В.О. Лучина, О.О. Миронова, Ю.И. Скуратова, Б.А. Страшуна, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, И.Е. Фарбера, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Глубокое изучение работ указанных авторов позволило диссертанту, обобщив опыт ранее проведенных исследований, сформулировать собственные положения и выводы.

Вместе с тем комплексного обобщающего анализа реализации Конституции РФ в текущем законодательстве, определения ее места в системе

нормативных правовых актов России, а также иных источников права на уровне общей теории права в отечественной науке до настоящего времени предпринято не было.

Отдельные общетеоретические аспекты понимания места и роли Конституции в системе законодательства находили свое отражение в юридической литературе, но лишь при рассмотрении частных отраслевых проблем. Накопленный специально-юридическими науками материал по указанной проблематике требует своего общетеоретического обобщения и формирования в теории государства и права наиболее общей картины о значении Конституции в российском законодательстве и правовой системе.

Следует подчеркнуть, что теоретические представления об Основном Законе, выработанные в рамках науки конституционного права, безусловно, выступают опорной точкой для проведения настоящего исследования, но не исчерпывают всей проблематики, не в состоянии учесть всего разнообразия взаимосвязей основополагающего законодательного акта с источниками других отраслей права — гражданского, уголовного, административного, трудового и иных. Помимо знаний теории конституционного права о понятии и значении Конституции, подлежит обобщению и материал целого ряда базовых отраслевых наук юриспруденции. Именно данное обстоятельство обуславливает потребность в общетеоретическом рассмотрении Конституции РФ с применением междисциплинарного подхода в рамках всего правоведения, а не в пределах его отдельной дисциплины.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с определением места и роли Конституции РФ в системе российского законодательства; правотворческая деятельность по конкретизации и развитию норм Конституции РФ в системе законодательства; процесс толкования и применения конституционных положений и его влияние на генезис правовой системы России в целом; механизм социально-правового обеспечения верховенства и прямого действия Основного Закона.

Предмет исследования составляют наиболее общие теоретические вопросы, затрагивающие закономерности системно-структурных и функциональных связей Конституции РФ с иными нормативно-правовыми актами различного уровня; вопросы соотношения конституционно-правовых норм

с нормами других отраслей российского права; модель взаимосвязи конституционной ответственности и иных видов юридической ответственности; основы юридического механизма обеспечения надлежащего действия Конституции на практике.

Цель и задачи исследования. Основная цель исследования состоит в комплексном общетеоретическом обосновании места и роли Конституции РФ в системе российского законодательства, раскрытии ее характерных особенностей, установлении системных связей с актами текущего законодательства, определении основных направлений, с помощью которых Основной Закон оказывает влияние на текущее законодательство, а также выработке практических рекомендаций в сфере оптимизации конституционного регулирования общественных отношений как функционально значимого элемента механизма правового регулирования.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- уточнить понятие и выявить тенденции развития системы законодательства РФ;

- определить место Конституции РФ в структурном содержании системы российского права;

- раскрыть особенности Конституции РФ как основополагающего и системообразующего нормативного акта;

- выявить и обосновать системные связи Конституции РФ с нормативно-правовыми актами текущего законодательства, а также иными источниками права;

- выделить и охарактеризовать основные направления, с помощью которых Конституция РФ осуществляет влияние на развитие законодательства, в частности, таких его отраслей, как административное, экологическое, уголовное, информационное;

- рассмотреть особенности и содержание конституционно-правовых отношений;

- проанализировать место и роль конституционно-правовых норм в системе российского законодательства;

- показать значение конституционной ответственности в деле оптимизации функционирования механизма правового регулирования;

разработать рекомендации, направленные на повышение эффективности законодательства, а также регулирующего воздействия Конституции РФ, на развитие общественных отношений.

Методологическая основа диссертационной работы. Основопологающим методом познания обозначенной проблематики является материалистическая диалектика. Диссертант основывался на следующих положениях: о диалектическом характере взаимосвязи Конституции РФ и актов текущего законодательства; о переходе количественных изменений в качественные в ходе развития системы законодательства; о первичности экономической детерминанты в процессе модернизации институтов и отраслей российского законодательства, а также производности политических и социокультурных факторов в их развитии.

При написании диссертации использовалась общая теория систем как общенаучный подход, опираясь на который, автор предложил системное видение места и роли Конституции в российском законодательстве.

В качестве частноправовых методов использовались историко-правовой в ходе изучения современных и имевших место в прошлом подходов к определению системы законодательства, конституционно-правовых отношений, механизма правового регулирования, конституционной ответственности; формально-юридический при анализе нормативно-правовых актов, а также иных источников права, толковании российского законодательства; сравнительно-правовой в ходе сопоставления различных элементов системы законодательства и Основного Закона.

Все указанные методы применялись в комплексе, единстве, с целью наиболее полного и всестороннего исследования рассматриваемой проблематики.

Теоретическую основу исследования составила классическая и современная общетеоретическая литература, отражающая различные проблемы исследования места и роли Конституции РФ в системе нормативно-правовых актов текущего законодательства, их соотношение и взаимосвязи. Диссертант также опирался на труды ученых по конституционному праву и общетеоретические исследования, посвященные системе законодательства в целом, ее структуре и отдельным элементам. В работе использован материал ряда отраслевых юридических наук — гражданского,

уголовного, уголовно-процессуального, административного и экологического права.

Эмпирическую базу составила Конституция РФ 1993 г., федеральное конституционное законодательство, федеральное законодательство, конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, подзаконные нормативно-правовые акты, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. При рассмотрении механизма влияния Конституции РФ на формирование отраслевого законодательства автор обращался к материалам правоприменительной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных судебных органов, а также к информационной базе данных справочных систем «Консультант плюс», «Гарант».

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена поставленными целями и задачами и заключается в том, что диссертация является одной из первых монографических работ по теории государства и права, посвященных специальному исследованию роли и значения Конституции РФ в системе российского законодательства.

В этой связи предпринимается попытка с общетеоретических позиций исследовать вопросы влияния Основного Закона на правовую систему России; уточнить роль и место Конституции РФ в системе российского законодательства; показать ее характерные признаки, особенности, приоритеты; проанализировать основные направления воздействия Конституции РФ на развитие отраслевого законодательства; изучить специфику конституционно-правовых отношений; установить значение конституционной ответственности для обеспечения эффективности правового регулирования.

В диссертации также предпринята попытка определить место и роль Конституции в процессе обеспечения гармоничного развития текущего законодательства, конституционно-правовых норм в системе российского права; раскрыть сущность и значение конституционной ответственности в системе юридической ответственности.

Особое внимание в работе уделено вопросам, связанным с применением и прямым действием Конституции РФ в отраслевой сфере, а также оценке ее эффективности в обеспечении системного действия всех структурных элементов системы российского законодательства.

Исследование всего комплекса вопросов будет способствовать более полному и глубокому пониманию закономерностей и тенденций реализации Конституции РФ, ее совершенствованию, решению актуальных проблем обеспечения эффективной реализации правовых предписаний, своевременному принятию и изменению законодательных актов, приостановлению и отмене неконституционных законов.

Учитывая многогранность проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех аспектов выбранной темы. Работа посвящена исследованию наиболее актуальных, базовых теоретико-правовых вопросов.

На защиту выносятся следующие **основные положения, отражающие новизну диссертационного исследования:**

1. Уточняется определение системы российского законодательства, которая трактуется как целостная совокупность нормативно-правовых актов, содержащих основной массив норм российского права, чье единство обеспечено в первую очередь установленными в Конституции принципами, иными исходными положениями и состоит из отраслей, подотраслей, институтов, функционально ориентированных на достижение целей и идеалов, обозначенных в ее центральной подсистеме — конституционном законодательстве.

2. Обосновывается трехуровневая структура системы российского законодательства: вертикальная, горизонтальная (отраслевая) и федеративная. Проводится анализ каждого составного компонента. Доказывается, что в горизонтальной структуре законодательства немаловажное место отводится комплексным отраслям, а также комплексным нормативным массивам, которые, как и законодательство в целом, следует рассматривать в качестве системных образований.

3. Отстаивается точка зрения о необходимости возобновления практики заключения нормативных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, а также их включения в систему российского законодательства в целях дополнения и развития конституционных положений, обеспечения баланса интересов федерального центра и регионов.

4. Рассматривается проблема включения в состав законодательства правовых позиций Конституционного Суда РФ, излагаемых в его постановлениях. Анализируются их соотношение и взаимосвязь с Конституцией РФ. Постановления Конституционного Суда РФ обладают двойственной юридической природой. Выполняя функцию толкования конституционных положений, они одновременно конкретизируют и развивают их, без чего Конституция РФ не может в полном объеме выполнять возложенную на нее функциональную нагрузку в правовой системе по обеспечению ее единства. Постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативных актов неконституционными повышают уровень единства и системности российского законодательства, содержат в себе специализированные предписания по его упорядочению в виде лишения юридической силы противоречащих Конституции нормативных актов. Это способствует выведению их из системы с помощью юридического механизма.

5. Выделяется приоритетная роль Конституции РФ в системе нормативно-правовых актов текущего законодательства. В этой связи рассматриваются такие особенности Основного Закона, как: верховенство; прямой характер действия; усложненный порядок изменения; стабильность; преодоление юридических коллизий; специфическая структура; наличие преамбулы; особое место среди иных источников права; роль Конституционного Суда РФ, наделенного полномочиями по толкованию положений Конституции РФ; широкий круг норм (нормы-цели, нормы-принципы, нормы-гарантии, нормы-дефиниции и т. д.), которые имеют различное функциональное назначение, позволяют регулировать и осуществлять воздействие на наиболее важные общественные отношения, и др. В своей совокупности все признаки опосредуются в системообразующей функции Основного Закона в рамках всего российского законодательства.

6. Обосновываются неразрывная связь и единство Конституции РФ с федеральными конституционными законами. Без конкретизации и развития общих конституционных положений в указанных законодательных актах Основной Закон не может выполнять ряд функций, что позволяет ставить вопрос о наличии в российском законодательстве «расширенной» Конституции. Отстаивается тезис о том, что Конституция РФ должна выступать не только программным документом, но вместе с федеральными

конституционными законами призвана выполнять и общерегулятивную функцию.

7. Выделяются основные функции Конституции РФ, раскрывающие ее место и роль в системе российского законодательства: системообразующая; стабилизирующая; функция обеспечения преемственности нормативно-правового материала; коллизионная; общерегулятивная; функция программного развития законодательства; учредительная; правовосполнительная.

8. Раскрывается системообразующая функция Конституции РФ в построении структуры законодательства посредством указания на следующие аспекты ее действия: обозначает иерархические связи (выделяет приоритеты) между законодательными актами; определяет сферу действия, точки соприкосновения с иными источниками права; способствует поддержанию единого правового пространства с учетом иерархических связей на федеральном уровне и уровне субъекта РФ; предусматривает меры ответственности за нарушение единства и системности российского законодательства; указывает Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ и иным судам на положение конкретного нормативного акта по отношению к иным актам текущего законодательства; устанавливает строгое размежевание вопросов, по которым издаются федеральные конституционные законы, федеральные законы; обеспечивает органическое единство и взаимосвязь федерального и регионального уровней законодательства, что достигается разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

9. Обосновывается позиция, согласно которой элементы конституционно-правового регулирования присутствуют в механизме реализации всех отраслевых правовых режимов. Действие положений Конституции РФ носит комплексный, многосторонний характер, обеспечивает постоянное взаимодействие государственных и общественных институтов, направленных на становление и развитие российского конституционализма, обуславливает единство функционирования всех отраслей права и законодательства. Констатируется расширение рамок конституционного регулирования, что обусловлено объективными процессами развития современного общества и государства, новыми направлениями в развитии международных отношений (обеспечение международной безопасности, интеграцион-

ные процессы) и связано с изменением взаимоотношений государства и личности, с тенденцией к укреплению правовой государственности.

10. Утверждается, что программное воздействие Конституции РФ на текущее законодательство и правовую систему в целом осуществляется по следующим основным направлениям: принятие новых нормативно-правовых актов; приведение актов текущего законодательства в соответствие с Конституцией РФ; создание новых конституционно-правовых институтов; рецепция, состоящая в воспроизведении в законодательстве ключевых положений Основного Закона; установление главных направлений и стратегий его развития; обеспечение единства правового пространства на территории Российской Федерации посредством разграничения в Конституции нормотворческой компетенции между Федерацией и ее субъектами; соблюдение и применение конституционных принципов и предписаний в действующем законодательстве как программных ориентиров его развития.

11. Уточняется значение конституционно-правовых отношений в механизме правового регулирования, специфика которых видится в том, что в большинстве случаев они носят универсальный характер или приобретают форму общих правоотношений. В рамках такого подхода конституционно-правовые отношения представляют собой центральную подсистему в структуре правопорядка, представляющую собой единство общеучредительных и общерегулятивных правоотношений, возникающих на основе конституционных принципов, дефинитивных и иных норм общего характера, имеющих в качестве своего объекта высшие социально-правовые ценности, генетически и функционально связанных с конкретными отраслевыми правоотношениями, а также выполняющих преимущественно учредительную и общерегулятивную функции в механизме правового регулирования.

Анализируются системообразующие связи между общими конституционными и конкретными специально-отраслевыми правоотношениями, которые подразделяются на две группы: генетические и структурно-функциональные.

12. Подчеркивается специфика конституционно-правовых норм в системе российского права. Конституционно-правовая норма определяется как исходное, учредительное предписание общего характера, устанавли-

вающее отправные начала системного построения права, государственного и общественного строя, определяющее основы правового статуса личности и иные базовые, фундаментальные составляющие правовой системы. Все иные нормы российского права выступают как специальные по отношению к положениям Конституции, они должны быть производны и выводимы из них. Отмечается диалектическая связь общих конституционных норм и отраслевых правовых предписаний.

13. Определяется особая роль конституционной ответственности в системе юридической ответственности и устанавливается ее значение в процессе обеспечения эффективного функционирования механизма правового регулирования. Поддерживается точка зрения о необходимости выделения конституционной ответственности в качестве относительно самостоятельного вида юридической ответственности. Конституционная ответственность понимается как особый элемент механизма правового регулирования, выражающийся в установлении приоритетов защиты основ государственного и общественного строя, а также реализация санкций, предусмотренных нормами конституционного права, к субъектам конституционно-правовых отношений, обладающих специальным статусом, в случае совершения ими конституционного деликта в порядке, установленном законом.

Научное и практическое значение работы. Теоретический анализ проблемы, составляющей предмет диссертации, проведен во взаимосвязи с практикой экономических, политических, социальных и правовых преобразований в обществе, тенденций и процессов по практическому применению Конституции РФ в действующем законодательстве. Ее общетеоретическое исследование выступает основой для раскрытия закономерностей правового регулирования в отраслевых юридических науках.

Содержащиеся в диссертации обобщения и выводы призваны способствовать дальнейшему совершенствованию конституционной практики российского законодательства, обеспечению его единства, целостности и непротиворечивости; они дополняют и развивают соответствующий раздел общей теории государства и права — систему законодательства.

Автором предлагаются конкретные практические меры, направленные на устранение имеющихся противоречий в действующем законодатель-

стве, в целях приведения их в соответствие с положениями Конституции РФ, а также повышение качества конституционного регулирования.

Центральное место в работе занимают вопросы, посвященные выявлению основных направлений, с помощью которых Конституция РФ может оказывать влияние на текущее законодательство. Решение этих вопросов имеет определяющее значение для правотворческих органов государства.

Практическая значимость исследования состоит в том, что выводы, основные положения диссертации применимы для преподавания в юридических вузах курса теории государства и права, а также отраслевых юридических дисциплин.

Результаты работы могут быть использованы при подготовке учебно-методических пособий и программ по теории государства и права, а также в правотворческой деятельности государственных органов и в процессе правоприменения.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Отдельные положения нашли свое отражение в 5 научных статьях, которые опубликованы в журналах, включенных в Перечень ВАК Министерства образования и науки РФ и рекомендованных для опубликования результатов докторских и кандидатских исследований.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами научного исследования. Работа включает в себя введение, пять глав, заключение и библиографический список использованной литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы диссертации, актуальность, степень разработанности и ее научная новизна; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

Глава первая «Общая характеристика системы российского законодательства: состояние, структура и тенденции развития» посвящена общему анализу основных характеристик системы законодательства. Уточняются ее определение, тенденции развития, раскрывается структурный состав.

Обоснованы необходимость и перспективность использования системно-функционального подхода к исследованию законодательства и его структуры. Отмечается, что в отечественной юридической науке проблема системы законодательства всегда привлекала внимание исследователей.

Рассматривая основные точки зрения ученых на определение понятия «система законодательства», автор соглашается с тем, что она является органичной и обладает такими особенностями, как системность, единство, целостность, устойчивость, согласованность с другими системами, доступность для правоприменителей и др.

Диссертант придерживается позиции, согласно которой российское законодательство является трехуровневым, состоящим из вертикальной, горизонтальной (отраслевой) и федеративной структур.

Анализ взглядов разных ученых на проблему соотношения системы права и системы законодательства позволил автору прийти к заключению о том, что наиболее оптимальным является вариант совпадения определенной отрасли законодательства и одноименной отрасли права (гражданское право — гражданское законодательство, трудовое право — трудовое законодательство, уголовное право — уголовное законодательство, административное право — административное законодательство, гражданское процессуальное право — гражданское процессуальное законодательство и др.). Аргументируется вывод, что такое соотношение повышает эффективность функционирования всего механизма правового регулирования общественных отношений.

Констатируется, что наряду с основными отраслями законодательства встречаются комплексные структуры (сельскохозяйственное, торговое, воздушное законодательство и т. д.), отраслевые и комплексные законодательные массивы, а также более крупные структурные подразделения (материальное, процессуальное, частноправовое и публично-правовое законодательство).

Выделяются следующие факторы формирования комплексных правовых образований: возникновение новых и значимых явлений в жизни общества и государства, которые не могут быть урегулированы предписаниями исключительно одного института или отрасли законодательства; наличие возможности комплексного правового урегулирования и без образования новой отрасли законодательства с использованием уже имеющихся правовых средств, приемов, методов, механизмов; принятие соответствующих комплексных нормативно-правовых актов, которые используют сочетание различных методов во многих сферах права: материальном и процессуальном, публичном и частном, национальном и международном, а также их последующая систематизация.

Определяется структурный состав законодательства, который целесообразно рассматривать в широком смысле. Предлагается определять систему российского законодательства как целостную совокупность нормативно-правовых актов, содержащих основной массив норм российского права, единство которой обеспечено в первую очередь установленными в Конституции принципами и иными исходными положениями, состоящую из отраслей, подотраслей и институтов, функционально ориентированных на достижение целей и идеалов, обозначенных в ее центральной подсистеме — конституционном законодательстве.

Особое внимание диссертант уделяет вопросам включения в систему российского законодательства конституций (в республиках) и уставов (в других субъектах), нормативных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, правовых позиций Конституционного Суда РФ. В качестве основного критерия вхождения их в законодательство выделяется соответствие признакам нормативного правового акта.

В ходе анализа основополагающих законодательных актов субъектов РФ делается вывод, что по своей юридической природе они являются важнейшими составными частями конституционного законодательства в федеративном государстве, хотя и не носят, как Основной Закон, главенствующего характера, поскольку обладают меньшей, по сравнению с федеральным законодательством, юридической силой.

Отмечается, что постановления Конституционного Суда РФ обладают двойственной юридической природой. Выполняя функцию толкования конституционных положений, они одновременно конкретизируют и развивают их, без чего Конституция РФ не может в полном объеме выполнять возложенную на нее функциональную нагрузку в правовой системе по обеспечению ее единства. При этом постановления Конституционного Суда РФ о признании нормативных актов неконституционными повышают уровень единства и системности российского законодательства, содержат в себе специализированные предписания по его упорядочению в виде лишения юридической силы противоречащих Конституции нормативных актов. Это способствует выведению их из системы с помощью юридического механизма.

Обосновывается тезис о том, что рассматриваемые постановления Конституционного Суда, вопреки мнению некоторых ученых, обладают признаком нормативности и имеют правотворческий характер. Констатируется, что такие акты содержат норму права; обладают властным характером; могут содержать и отменять правовые нормы; имеют во многих случаях письменную форму; принимаются уполномоченными органами; рассчитаны на многократное действие; адресат таких решений неперсонифицирован; на их основе могут издаваться новые нормативные правовые акты.

Диссертант выделяет два уровня федеративной системы законодательства: федеральное и субъектов Федерации. При этом муниципальные нормативно-правовые акты составляют особую подсистему российского законодательства, которая выделена из нее по иному принципу и не должна рассматриваться при федеративной характеристике системы нормативно-правовых актов.

В связи с продолжающимся процессом развития законодательства в сфере совместного ведения и учитывая тот факт, что процесс внесения изменений в федеральное законодательство может занимать довольно долгое время, заключение внутрифедеральных договоров, по мнению диссертанта, может стать одним из правовых средств, способных учесть интересы субъектов Федерации.

Констатируется, что, несмотря на существо встречающихся проблем, система российского законодательства в основном сформировалась, ее

развитие носит динамичный характер, а выявленные тенденции позволяют говорить о переходе от количественных показателей к качественным. Так, в диссертации обозначены и проанализированы следующие основные положительные тенденции в развитии российского законодательства:

появление новых комплексных институтов (например, институт государственно-частного партнерства), отраслевых и межотраслевых образований (в банковской сфере, в области информации и информационных отношений, приватизации, социальной, налоговой и др.);

модернизация традиционных отраслей и сложившихся в законодательстве правовых массивов;

развитие внутрисистемных связей, взаимопроникновение нормативных предписаний разных отраслей законодательства;

возрастание влияния на развитие законодательства отраслевых базовых законов, а также норм международного права;

интенсификация процесса развития российского законодательства, выражающаяся в стремлении законодателя обеспечить более точное и исчерпывающее урегулирование общественных отношений;

значительное увеличение количества законов на федеральном и региональном уровнях;

унификация и специализация законодательства;

расширение предмета регулирования конституционного законодательства и др.

Наряду с положительными тенденциями охарактеризованы и отдельные негативные моменты в процессе функционирования и совершенствования системы законодательства в России:

увеличение числа декларативных и дублирующих друг друга нормативно-правовых актов;

несбалансированность в развитии целого ряда отраслей российского законодательства (например, между материальными и процессуальными отраслями);

отсутствие механизма реализации норм отдельных вновь устанавливаемых нормативно-правовых актов;

наличие множества случаев расхождения законов и подзаконных актов на федеративном уровне с Конституцией РФ;

необеспеченность ряда нормативно-правовых актов мерами юридической ответственности за их неисполнение и нарушение;

отсутствие надлежащей конкретизации и механизмов реализации норм Конституции в законах и подзаконных актах.

В главе второй «Место и роль Конституции Российской Федерации в системе российского законодательства: приоритеты, особенности и пределы регулирования общественных отношений» исследуется юридическая природа Конституции РФ, определяется ее значение в системе нормативно-правовых актов. Обосновывается позиция, согласно которой наряду с общими признаками, присущими любому нормативно-правовому акту, Основной Закон обладает особыми специфическими свойствами, что обусловлено его ведущей ролью в системе российского законодательства.

Автором выделяются и анализируются следующие особенности Основного Закона: верховенство; прямой характер действия; усложненный порядок изменения; стабильность; специфическая структура; наличие преамбулы; особое место среди иных источников права; наличие специального органа (Конституционного Суда РФ), наделенного полномочиями по толкованию положений Конституции РФ; широкий круг норм (нормы-цели, нормы-принципы, нормы-гарантии, нормы-дефиниции и т. д.), имеющие различное функциональное назначение, позволяющие осуществлять воздействие на наиболее важные общественные отношения, и др. Наличие указанных свойств позволяет Конституции выполнять системообразующую функцию по отношению ко всему российскому законодательству и правовой системе.

Системообразующая функция Конституции РФ в процессе построения структуры законодательства раскрывается следующим образом: обозначает иерархические связи (выделяет приоритеты) между законодательными актами; определяет сферу действия, точки соприкосновения с иными источниками права; способствует поддержанию единого правового пространства с учетом иерархических связей на федеральном уровне и уровне субъекта РФ; предусматривает меры ответственности за нарушение единства и системности российского законодательства; указывает Конституционному Суду РФ, Верховному Суду РФ, Высшему Арбитражному Суду РФ и иным судам на положение конкретного нормативного акта по отно-

шению к иным актам текущего законодательства; устанавливает строгое размежевание вопросов, по которым издаются федеральные конституционные законы, федеральные законы; обеспечивает органическое единство и взаимосвязь федерального и регионального уровней законодательства, что достигается разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Формулируется вывод, согласно которому положения Конституции РФ выступают той необходимой правовой основой, которая позволяет выявлять и разрешать коллизии не только между отдельными нормативно-правовыми актами, их нормами, статьями, но и между отраслями законодательства, обнаруживать деформацию всей его системы.

Определяются и обосновываются связи Конституции РФ с нормативно-правовыми актами системы российского законодательства, а также иными источниками права. Диссертант дает их классификацию, показывает иерархию отношений внутри единой системы законодательства Российской Федерации. Особое внимание уделяется именно роли Основного Закона в обеспечении системного действия всех нормативно-правовых актов, а также иных источников права.

Раскрывается содержание дискуссий, имевших место в юридической литературе по поводу федеральных конституционных законов. Аргументируется их взаимосвязь с Конституцией РФ; обосновывается тезис о том, что Основной Закон должен выступать не только программным документом, но вместе с федеральными конституционными законами выполнять и общерегулятивную функцию.

Рассматриваются вопросы соотношения и взаимосвязи Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов Федерации. Проанализированы конституционные установления, определяющие общие параметры этих учредительных актов. Обосновывается позиция, согласно которой элементы конституционно-правового регулирования присутствуют в механизме реализации всех отраслевых правовых режимов.

Отмечается устойчивая закономерная тенденция расширения предмета конституционного регулирования, которая прослеживается в истории всего государственно-правового строительства (начиная с Конституции РСФСР 1918 г., далее в Конституциях СССР 1924 г., 1936 г., 1977 г. и за-

канчивая Конституцией РФ 1993 г.). При этом подчеркивается, что расширение рамок конституционного регулирования обусловлено объективными процессами развития современного общества, государства и связано с изменением взаимоотношений государства и личности; с тенденцией к укреплению правовой государственности; обусловлено новыми направлениями в развитии международных отношений (обеспечение международной безопасности, интеграционные процессы). В то же время конституционное регулирование не должно быть всеохватывающим. Слишком детализированное регулирование тех или иных отношений и соответствующих им конституционных институтов приводит к стиранию различий между Основным Законом и текущим законодательством.

Подытоживая содержание главы, диссертант выделяет следующие *основные функции Конституции РФ*, раскрывающие ее место и роль в системе российского законодательства:

системообразующая — будучи ядром системы законодательства, обладает верховенством в ней, устанавливает общие принципы его построения и действия;

стабилизирующая — обеспечивает устойчивость и стабильность основных положений законодательства;

функция обеспечения преемственности нормативно-правового материала — позволяет достичь преемственности между уже действующими законодательными актами и вновь принимаемыми;

коллизийная — позволяет разрешать коллизии между нормативными актами;

общерегулятивная — устанавливает общие нормы регулятивного характера, которые находят свою конкретизацию и развитие во всех основных отраслях российского законодательства;

функция программного развития законодательства — содержит целевые установки, нормы-идеалы, указания на высшие социально-правовые ценности, которые служат ориентиром для дальнейшего развития законодательства;

учредительная — устанавливает государственно-правовые институты, отрасли правового регулирования;

правовосполнительная — служит преодолению пробелов в нормативных правовых актах.

Глава третья «Конституция РФ — программа развития текущего законодательства» посвящена исследованию роли Основного Закона в дальнейшем развитии правовой системы, отраслей права и законодательства.

Отстаивается позиция, согласно которой отрицание программного характера Конституции недопустимо и может привести к тому, что Основной Закон утратит свое значение как всеобщепоблательного нормативно-правового акта государства, выступающего базой для развития всего текущего законодательства.

Программный характер Конституции РФ обусловлен, во-первых, тем, что она является учредительным документом, под влиянием которого могут развиваться и реформироваться существующие отрасли права, законодательства, в том числе появляться новые правовые институты. Во-вторых, этот характер вытекает из сущности Основного Закона как правового акта, обладающего особой, наивысшей юридической силой в государстве.

Российская Конституция на основе своих основных принципов объединяет все отрасли права между собой, предопределяет дальнейшую институционализацию права, создание его системы нового типа, в которой каждой из них отводится самостоятельное место. Иными словами, Основной Закон — это не только документ, который закрепляет конституционные принципы, но и содержит программные указания на направления и задачи развития всего отраслевого законодательства.

Программное воздействие Конституции РФ на текущее законодательство и правовую систему в целом реализуется в рамках следующих основных направлений: принятия новых нормативно-правовых актов в развитие конституционных положений; установления оснований и условий конституционности нормативно-правовых актов; определения вопросов, подлежащих нормативно-правовому регулированию; приведения актов текущего законодательства в соответствие с Конституцией РФ; создания новых конституционно-правовых институтов; рецепции, состоящей в воспроизведении в законодательстве основных положений Основного Закона; установления основных направлений и стратегий его развития; обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации посредством разграничения в Конституции нормотворческой компетенции между Федерацией и ее субъектами; соблюдения и применения конститу-

ционных принципов и предписаний в действующем законодательстве как программных ориентиров его развития.

Диссертант дает обстоятельный анализ перспектив реализации программных установок Конституции в гражданском, уголовном, уголовно-процессуальном, административном, экологическом и ином отраслевом законодательстве. При этом выделяются наиболее проблемные зоны в процессе дальнейшего развития конституционных положений в российском законодательстве и намечаются оптимальные пути их решения.

Делается вывод, что во всех случаях в процессе развития Конституции РФ, которое может осуществляться в форме принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных актов, их толкования Конституционным Судом РФ в целом происходят совершенствование и обновление текущего законодательства Российской Федерации. При этом эти два процесса не только тесно связаны, но и оказывают влияние друг на друга. С одной стороны, конституционные положения являются некой программной константой, находят свое непосредственное выражение в нормативных правовых актах текущего законодательства, тем самым воздействуя на их содержание. С другой стороны, в текущем законодательстве получают свое развитие конституционные положения, дополняется их содержание, формулируются новые положения, имеющие характер конституционных.

В главе четвертой «Конституционно-правовые отношения в механизме правового регулирования» рассматривается вопрос о значении конституционно-правовых отношений в организации всей системы правопорядка и в механизме правового регулирования в целом.

Дается критический обзор различных подходов к определению понятия «правоотношения» в теории государства и права. Обобщаются накопленные в юриспруденции знания о признаках, структуре, содержании и предпосылках возникновения правоотношений. Рассматривается вопрос об их классификации.

Особое внимание диссертант уделяет общерегулятивным (общим) правоотношениям и разделяет точку зрения сторонников выделения общих правоотношений в качестве относительно самостоятельного вида юридических связей. Преимущественно в общих правоотношениях, возникаю-

щих на основе норм Конституции РФ, проявляются роль и значение Основного Закона в механизме правового регулирования. Своим действием Конституция РФ покрывает все элементы и «участки работ» данного механизма, что и предопределяет общетеоретический интерес к исследованию обозначенной тематики.

Отмечается, что общие правоотношения встречаются в рамках гражданского, административного, семейного и иных отраслей права, однако в наибольшей степени они присущи конституционному праву. Указанные правоотношения наиболее стабильны, имеют особую важность для общества, государства и личности, способствуют упрочнению режима законности и правопорядка в обществе, имеют отличное от иных правоотношений функциональное назначение, им присущ особый круг субъектов и объектов.

Предлагается характеристика конституционно-правовых норм как ведущей юридической предпосылки возникновения общих правоотношений, уточняется их определение, классификация и значение в системе российского права и механизме правового регулирования в целом.

Конституционно-правовая норма определяется как исходное, учредительное предписание общего характера, устанавливающее отправные начала системного построения права, государственного и общественного строя, определяющее основы правового статуса личности и иные базовые, фундаментальные составляющие правовой системы. Все иные нормы российского права выступают специальными по отношению к положениям Конституции, они должны быть производны и выводимы из них. Подчеркивается диалектическая связь общих конституционных норм и отраслевых правовых предписаний.

Обосновывается выделение следующих отличительных признаков, отражающих специфику и значение общих конституционных правоотношений в механизме правового регулирования:

в традиционном понимании юридический факт в общих конституционных правоотношениях отсутствует, они возникают с момента вступления в силу Основного Закона;

по характеру правовой связи, как правило, являются абсолютными и постоянными, то есть в них четко определена только одна сторона и их длительность равна времени действия самого закона;

выполняют преимущественно учредительную или общерегулятивную функцию в механизме правового регулирования;

возникают на основе конституционных принципов, дефинитивных и иных норм общего характера, носят ярко выраженную учредительную и общерегулятивную направленность;

их объектом выступают высшие социальные ценности (человек, власть, национальный и государственный суверенитет, права и свободы человека и гражданина, основы конституционного строя страны, интересы государства и общества) и т. д.;

генетически и функционально определяют реализацию конкретных отраслевых правоотношений — гражданских, административных, уголовных, трудовых и т. д.;

затрагивают все сферы и элементы механизма правового регулирования; имеют особый субъектный состав, например, народ, государство, высшие органы государственной власти и т. д.;

их охрана обеспечивается всей системой юридической ответственности, в том числе и специально предназначенными для этой цели мерами конституционной ответственности.

В качестве отправного положения диссертант формулирует тезис, согласно которому правоотношения различной природы и отраслевой принадлежности возникают и реализуются не хаотично, а упорядоченно — в рамках их единой системы. Центральной подсистемой при этом выступают именно конституционные правоотношения.

Все *системообразующие* связи между общими конституционными и конкретными специально-отраслевыми правоотношениями подразделяются на *две группы*:

генетические (например, конституционные отношения в сфере творчества непосредственно порождают новые специально-отраслевые нормы, а на их основе и соответствующие специально-отраслевые правоотношения — уголовные, гражданские, административные и др.);

структурно-функциональные, которые, в свою очередь, делятся на связи координации, взаимообеспечения (возникают между конституционными общерегулятивными отношениями и правоотношениями охранительного характера, например, уголовно-правовыми, административно-право-

выми и иными, обеспечивающими первые) и субординации (устанавливаются, например, между учредительными и общерегулятивными конституционными отношениями в силу верховенства Конституции по отношению к регулятивным отраслевым — гражданским, административным, трудовым, семейным и др.).

Указанными связями не исчерпываются все многообразие и все возможные случаи взаимодействия общих конституционных и специально-отраслевых правоотношений. Указанные типы связей являются основополагающими и наиболее устойчивыми, повторяющимися многогранно, лежащими в основе организации всего правопорядка в обществе.

Уточняется определение конституционных правоотношений с учетом их особой роли в механизме правового регулирования. *Конституционно-правовые отношения* представляют собой центральную подсистему в структуре правопорядка, то есть единство общеучредительных и общерегулятивных правоотношений, возникающих на основе конституционных принципов, дефинитивных и иных норм общего характера, имеющих в качестве своего объекта высшие социально-правовые ценности, генетически и функционально связанных с конкретными отраслевыми правоотношениями, а также выполняющих преимущественно учредительную и общерегулятивную функции в механизме правового регулирования.

В главе пятой «Конституционная ответственность в системе юридической ответственности» определяются место и роль конституционной ответственности в системе юридической ответственности и устанавливается ее значение в процессе обеспечения эффективного функционирования механизма правового регулирования.

Предлагается общетеоретическая характеристика механизма правового регулирования, его составных частей (элементов) и стадий осуществления.

Отмечается отсутствие единства мнений в юридической науке по вопросам необходимости выделения и понимания конституционной ответственности в российском праве. Диссертантом отстаивается тезис о том, что она является важнейшим способом охраны конституционных норм и правоотношений, представляет собой один из основополагающих, относительно самостоятельных элементов всего механизма правового регулирования.

В рамках системы юридической ответственности конституционная ответственность отличается от ее иных видов субъектным составом, фактическим, нормативным и процессуальным основаниями применения, особой системой мер охраны (санкций, взысканий), спецификой механизма и процедуры реализации.

Дается анализ понятия, признаков и состава конституционных правонарушений (деликтов) как фактического основания применения конституционной ответственности.

Аргументируется вывод, что значение конституционной ответственности в механизме правового регулирования определяется в первую очередь стоящими перед ней целями и задачами, а также выполняемыми для их достижения функциями.

Цель конституционной ответственности заключается в обеспечении и защите основ конституционного строя страны. Она достигается путем выполнения следующих *основных задач*: 1) обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ; 2) соблюдения конституционной законности; 3) охраны и защиты интересов участников конституционно-правовых отношений; 4) предотвращения противоправных посягательств на основы правопорядка и нравственности в обществе; 5) охраны установленного законом порядка осуществления конституционного судопроизводства; 6) справедливой кары (наказания) для нарушителей предписаний Конституции РФ в случае совершения ими конституционного деликта.

Обосновывается выделение у конституционной ответственности *трех основных функций*: восстановительной, направленной на восстановление нарушенных субъективных прав участников конституционно-правовых отношений и правопорядка в целом; карательной, проявляющейся в осуждении лица, наказании за нарушение норм конституционного права и превентивной, направленной на предупреждение совершения конституционных правонарушений в будущем. В диссертации анализируются особенности реализации указанных функций конституционной ответственности в сравнении с другими видами юридической ответственности. Таким образом, конституционная ответственность обеспечивает должное функционирование всего механизма правового регулирования.

Конституционная ответственность определяется как особый вид юридической ответственности (важнейший элемент механизма правового регулирования), выражающийся в установлении приоритетов защиты основ государственного и общественного строя, а также в реализации специфических санкций (например, прекращение (лишение) полномочий, признание нормативно-правовых актов в целом или их отдельных положений неконституционными, отмена результатов выборов и др.), предусмотренных нормами конституционного права в отношении лиц, совершивших конституционное правонарушение (деликт).

Автором предлагается ряд мер по совершенствованию практики установления и реализации мер конституционной ответственности.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы; в обобщенном виде формулируются основные выводы; вносятся некоторые практические предложения по рассмотренным проблемам.

**По теме диссертационного исследования
автором опубликованы следующие работы:**

*Научные статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ*

1. *Титова А.А.* Еще раз о системе российского законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 4 (74). С. 58–62 (0,54 п. л.).
2. *Титова А.А.* Место и роль Конституции РФ в системе российского законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 6 (76). С. 104–108 (0,56 п. л.).
3. *Титова А.А.* Влияние Конституции РФ на развитие текущего законодательства // Правовая культура. Саратов: Изд-во Саратовского юридического института МВД России, 2011. № 1 (10). С. 73–78 (0,41 п. л.).

4. *Титова А.А.* К вопросу о конституционно-правовых отношениях // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов–Москва: СФ ИГП РАН, 2011. № 2 (43). С. 96–100 (0,32 п. л.).

5. *Титова А.А.* Конституционная ответственность в механизме правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: ФБГОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 4 (87). С. 42–48 (0,48 п. л.).

Подписано в печать 29.04.2013 г. Формат 60х84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 1,86. Уч.-изд. л. 1,44. Тираж _____ экз. Заказ № 177.

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

