

На правах рукописи

СТАНКИН Алексей Николаевич

**ВЕРХОВЕНСТВО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

А в т о р е ф е р а т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов-2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
Колесников Евгений Викторович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Самигуллин Венир Калимуллович

кандидат юридических наук, доцент
Колобова Светлана Владимировна

Ведущая организация — Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева (юридический факультет).

Защита состоится 22 мая 2007 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» апреля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



И. С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена особой ролью закона в жизнедеятельности государства и общества. В Конституции РФ 1993 г. впервые четко зафиксирован принцип верховенства федерального закона. В основной норме прямо установлено, что российская Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России (ч. 2 ст. 4). Данное положение относится к основам конституционного строя Российской Федерации. Несомненно, верховенство федеральных законов является одним из важнейших принципов конституционного права, а следовательно, всего отечественного законодательства.

За последние годы в Российской Федерации развернулась активная деятельность по подготовке и принятию новых законов. С начала 90-х гг. было издано более 2500 законов, причем почти половина из них о внесении изменений и дополнений в действующие законы. Приняты законы, обеспечивающие права и свободы личности, социально-экономические преобразования, демократическое развитие отечественной государственности.

Роль закона в обществе возрастает. Он становится основным и решающим инструментом, определяющим тенденции и конкретные сферы регулирования общественных отношений, их охрану и защиту. Кроме того, неуклонно увеличивается «удельный вес» закона в общей системе нормативных актов.

Формирование правовой государственности требует решительно изменить отношение к закону, эффективно использовать его потенциал как основного источника права, гарантировать его приоритет.

В отечественной правовой системе признается безусловное верховенство Конституции РФ. Приоритет закона указывает на его ведущую роль и место применительно к массиву многочисленных и противоречивых подзаконных актов.

Принципиальное значение имеет характеристика России в качестве демократического и правового государства (ст. 1 Конституции РФ). Главное в идее правового государства – связанность государства правом. Верховенство права — это в первую очередь верховенство закона.

Необходим более осмотрительный и продуманный подход к актуальной проблеме конкретизации законоположений. Нередко многочисленные подзаконные акты, которыми «обрастает» закон, дезавуируют его смысл, это свидетельствует о том, что совсем недавний период «указного права» не прошел бесследно.

Законы нередко принимаются в спешке и с большим количеством ошибок (грамматических, логических и др.), что требует в последующем

внесения изменений и дополнений в закон. Так, например, в Уголовно-процессуальный кодекс РФ за 4 года (2002–2006 гг.) было внесено 25 изменений, в Кодекс РФ об административных правонарушениях — 59, в Налоговый кодекс РФ (ч. 2) — 94.

Кроме того, принимаются законы, которые не могут быть исполнены из-за финансовой необеспеченности. В связи с этим все чаще поднимается вопрос об эффективности закона.

Реальному утверждению принципа верховенства препятствует внутренняя несогласованность самого законодательства. До сих пор окончательно не определено место таких нормативных актов, как кодекс и основы законодательства. Зачастую один федеральный закон устанавливает свой приоритет перед другими.

Усугубляет положение низкое качество законов, слабая координация правотворческой деятельности, отсутствие должной правовой культуры у граждан, правовой нигилизм.

В последнее время все больше исследователей и практиков признают судебный прецедент (прежде всего решения Конституционного Суда РФ) источником права. В свете этого актуализировался вопрос о соотношении его с другими источниками права, о его месте в правовой системе России.

Негативно сказывается отсутствие закона о нормативно-правовых актах на федеральном уровне. Еще в 1996 г. Государственной Думой в первом чтении был принят проект соответствующего федерального закона, однако в 2004 г. данный проект был отклонен (см.: СЗ РФ. 1996. № 47. Ст. 5307; 2004. № 21. Ст. 1982). Тем не менее актуальность данного закона очевидна. В ряде субъектов (Кабардино-Балкарская Республика, Самарская область, город федерального значения Москва и др.) подобные законы уже приняты и успешно действуют.

Проблема устранения коллизий между конституционно-правовым законодательством Федерации и ее субъектов все еще не теряет своей актуальности, хотя в этом направлении ведется большая и в целом плодотворная работа. Примеры тому — деятельность Конституционного Суда РФ, полномочных представителей Президента России в федеральных округах, прокуратуры.

Решение этих и некоторых других задач — важное условие формирования Российской Федерации как демократического и правового государства.

Степень разработанности темы и круг источников. Исследуемая тема является многогранной, включает в себя несколько аспектов. Отдельные вопросы темы в той или иной мере подвергались разработке.

Во-первых, исходя из того что, выбранная тема непосредственно касается общетеоретических проблем государства и права, автором

привлекались труды таких правоведов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, А.А. Белкин, В.Д. Зорькин, В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукьянова, В.О. Лучин, М.Н. Марченко, Т.М. Прягина, В.К. Самигуллин, Н.В. Сильченко, В.Н. Синюков, Ю.М. Тихомиров, И.Е. Фарбер, Р.Л. Хачатуров и др.;

Во-вторых, принцип верховенства федерального закона — один из принципов российского федерализма. В связи с этим внимание в работе уделяется исследованиям по проблемам развития федеративных отношений в современный период, которые отображены в трудах М.В. Баглая, В.В. Гошуляка, Т.Д. Зражевской, И.А. Кравца, А.В. Малько, В.В. Невинского, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Б.С. Эбзеева и др.

В-третьих, верховенство федерального закона — это принцип законности, правового государства, в связи с чем в работе проанализированы труды А.Ф. Ефремова, Ю.П. Еременко, Н.И. Матузова, П.М. Рабиновича, И.С. Самощенко, М.С. Строговича, В.Л. Чхиквадзе, Л.С. Явича и ряда других авторов.

Признавая важность вклада этих и других правоведов в разработку вопросов состояния и необходимости совершенствования российского законодательства, автор отмечает, что до сих пор отсутствует специальное исследование проблемы верховенства федерального закона. В начале 90-х гг. белорусским ученым Н.В. Сильченко была защищена докторская диссертация по теме «Проблема верховенства закона» (Минск, 1993), посвященная преимущественно общетеоретическим аспектам исследуемой проблемы. Но на сегодняшний день в силу объективных причин она не охватывает весь круг вопросов по интересующей теме. Более того, диссертант полагает, что некоторые выводы, сделанные в указанной работе, небесспорны.

Широкий круг вопросов анализируемой проблемы рассматривался на Научно-практической конференции, организованной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2000 г. (См.: Законодательство России в XXI веке: по материалам научно-практической конференции (Москва, 17 октября 2000 г.). М., 2002. С. 8–69).

Отдельные аспекты исследуемой темы рассматривались в работах Е.С. Аничкина, А.В. Выстropовой, Д.В. Гусева, И.Г. Дудко, Е.А. Золотухиной, В.Т. Кабышева, Е.В. Колесникова, И.А. Кравца, А.В. Кривошееина, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.В. Невинского, Ю.А. Тихомирова, В.Н. Синюкова, Л.В. Шварц, и др.

Некоторые важные общетеоретические вопросы темы затрагивались в учебной литературе. Специально следует отметить крупную работу

М.Н. Марченко «Источники права: учебное пособие» (М., 2005. Разд. II, гл. 1).

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, федеральное законодательство, законодательство российских субъектов. Для сравнительного анализа были привлечены нормативно-правовые акты Союза ССР, зарубежных стран, включая государства — члены СНГ.

Объектом настоящего исследования является регулируемый федеральным и региональным законодательством круг общественных отношений, обеспечивающих верховенство закона, направленных на решение социально-экономических и политических задач Российского государства.

Предметом исследования служат положения российской Конституции, общепризнанные принципы и нормы международного права, федерального и регионального законодательства, судебная практика.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ конституционного принципа верховенства федерального закона на территории Российской Федерации, включая проблемы его реализации, а также разработка рекомендаций по совершенствованию правотворческой деятельности федеральных органов государственной власти.

Для достижения указанной цели поставлены **следующие задачи:**

- дать современную трактовку верховенства российского федерального закона;
- рассмотреть виды федерального закона;
- показать особую роль Конституции РФ в отечественной правовой системе и обеспечении приоритета федерального закона;
- проанализировать конституционность и законность как проявления верховенства Конституции РФ и закона.
- выявить правовые коллизии и пробелы при осуществлении верховенства закона;
- проанализировать реализацию принципа верховенства федерального закона;
- внести соответствующие предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач соискатель использовал концептуальные положения диалектического метода познания правовой действительности, а также общенаучные методы: исторический, логический, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, моделирования, статистический и др. Обозначенная тема исследуется и рассматривается в развитии и

взаимосвязи с учетом объективно существующей правовой российской действительности.

Научная новизна и практическая значимость работы. Научная новизна состоит в комплексном исследовании принципа верховенства закона с позиций демократического конституционного права. Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, направлены на совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики. Выполненная работа может послужить исходным материалом для последующих исследований научных и практических проблем верховенства закона. Значимость исследованных вопросов будет возрастать в ходе построения демократической правовой государственности в Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа законодательства и литературных источников, приводятся новые аргументы, позволившие автору отстаивать вывод о том, что основными критериями типологии законов в Российской Федерации являются их юридическая сила и сфера действия.

2. Дается авторское определение: федеральный закон — это политически значимый нормативно-правовой акт, принимаемый Федеральным Собранием РФ в особом установленном порядке или посредством референдума Российской Федерации, обладающий верховенством, высшей юридической силой и прямым действием на всей государственной территории России, выражающий волю и интересы большинства граждан и регулирующий важные общественные отношения.

3. Уточняется содержание термина «федеральный закон» в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ. Он используется в широком смысле, т.е. для обозначения всех законов, принимаемых федеральным законодателем, — как федеральных законов, принимаемых в обычном порядке, так и федеральных конституционных законов.

4. Предлагается принцип верховенства федерального закона рассматривать в трех аспектах:

– как принцип правовой системы, означающий его главенствующую роль в регулировании общественных отношений;

– как принцип федеративного государства, означающий его приоритет перед нормативными правовыми актами субъектов Федерации (за исключением указанных в ст. 73 Конституции РФ);

– как требование законности и принцип правового государства.

5. Верховенство федерального закона — это конституционный принцип демократического федеративного правового социального государства, означающий его приоритет в регулировании общественных

отношений, направленный на охрану государственного суверенитета, организацию публичной власти, обеспечение законности и правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина.

6. Реальному утверждению принципа верховенства федерального закона препятствует несовершенство действующего законодательства (дефекты, коллизии, пробелы и т.д.) и правоприменительной практики.

7. Последовательное соблюдение правил законодательной техники является необходимым условием повышения качества законов, исключения (или уменьшения) дефектов и коллизий в законодательстве.

8. Реализация данного базового принципа верховенства федерального закона требует принятия общегосударственных программ развития законотворческой деятельности среднесрочного и долгосрочного характера и постоянного мониторинга федерального и регионального законодательства.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались по главам и в целом на заседаниях кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной академии права, отражены в семи публикациях. По данной проблеме автор выступал с сообщением на Всероссийской научно-практической конференции «Самобытность потребительской кооперации: опыт и проблемы управления» (Мурманск, 2002 г.). Диссертантом разработаны и направлены в Государственную Думу предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (приложения 1 и 2).

Структура работы. Поставленная проблема, объект, предмет и цель диссертации предопределили ее внутреннюю логику и структуру. Работа состоит из введения, трех глав, объединивших восемь параграфов, заключения, списка исследованных литературных и нормативных источников и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, ставятся его цели, исходя из них определяются задачи, методологическая и теоретическая основы, научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту, отмечаются результаты ее апробации.

Глава первая «Понятие закона» состоит из двух параграфов и в ней рассматриваются понятие и признаки федерального закона как главного источника российского права, охарактеризованы виды законов в Российской Федерации.

В первом параграфе рассматривается понятие федерального закона и его признаки. Отмечается, что закон получает статус основного источника права в начале XX в. В то же время в дореволюционный период указ императора и закон не имели каких-либо нормативно-правовых отличий друг от друга, что негативно сказывалось на законности и правопорядке.

В советский период господствовала неоправданно широкая трактовка закона, когда реальный приоритет был за актами подзаконного нормотворчества. Различия между законом и указами президиумов верховных советов носили условный характер. Пережитки советского периода не изжиты и в наше время. К их числу относится и «указное право», в особенности это проявилось в 90-е гг.

Как отмечал Президент РФ, чиновник привык действовать сообразно инструкции, которая после вступления в силу того или иного закона часто начинает противоречить самому закону, однако при этом годами не отменяется (см.: Российская газета. 2001. 4 апреля). Все это негативно сказывается на престиже закона.

Критикуется принцип «тотального» регулирования законом всех областей жизнедеятельности общества и государства. Констатируется, что на сегодняшний день имеется ряд законов, регулирующих мелкие, незначительные вопросы, которые в наших условиях можно было бы решать подзаконными актами (например, федеральные законы «О семеноводстве», «Об отходах производства и потребления», «О переносе дней отдыха в 2000 году»).

Существенными проблемами характеризуется региональное законодательство. Так, в 1995 г. в Законодательное собрание Кемеровской области был внесен проект закона «О статусе дворника», в 2006 г. в Законодательное собрание Санкт-Петербурга — законопроект «О предотвращении жестокого обращения с алкоголиками» (см.: Кузбасс (Кемерово). 2003. 30 апреля; Комсомольская правда — Саратов. 2006. 13 сентября).

В Российской Федерации и во многих зарубежных странах утвердилось традиционное понимание законов как специальных актов парламента, превосходящих по юридической силе большинство других источников права.

В научной и учебной литературе чаще всего используется понятие закона в узком, собственном его смысле, среди ученых-правоведов, как правило, нет принципиальных разногласий в определении понятия

«закон». В то же время автор отмечает отсутствие нормативного определения федерального закона.

В работе исследовались специфические черты закона. Автор солидарен с распространенным мнением, согласно которому закон занимает в иерархии правовых актов наиболее высокое место, и с тем, что в законе должны содержаться не любые нормы, а в основном первичные, базисные и имеющие прямое действие.

Проанализировав законодательство и литературу, диссертант дает следующее определение: *федеральный закон* — это нормативно-правовой акт, принимаемый Федеральным Собранием РФ в особом установленном законодательством порядке или посредством референдума Российской Федерации, обладающий верховенством, высшей юридической силой и прямым действием на всей государственной территории России, выражающий волю и интересы большинства граждан и регулирующий важные общественные отношения.

Во втором параграфе анализируются виды законов, действующих на территории России.

Особое внимание обращается на федеральные конституционные законы. Подчеркивается, что они развивают и дополняют Конституцию РФ и отличаются повышенной юридической силой по отношению к обычным законам; перечень данных законов достаточно определен в Основном Законе. Диссертант считает, что этот перечень не может быть расширен или сужен в зависимости от позиции того или иного ученого, мнения законодателя (С.А. Карапетян, Е.В. Колесников, Б.А. Страшун и др.). Логично выбора вида закона должны определять положения Конституции РФ.

Закрепляя наиболее важные общественные институты, конституционные законы развивают и конкретизируют основные нормы и тем самым связывают ее с текущим законодательством.

Примыкает к федеральным конституционным законам Закон РФ о поправке к Конституции РФ.

Многочисленны и значимы федеральные законы. Федеральный закон является самым типичным законом, принимаемым парламентом России. Особое место среди данных законов автор отводит кодексам и основам законодательства, рассматривает их характерные черты.

Кратко исследован такой источник права, как общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры, соотношение данного источника с отечественным законодательством.

Среди законов выделяются конституции и уставы субъектов РФ, подчеркивается их основополагающий характер для субъектов Федерации. В работе дан анализ законов субъектов Федерации, отмечены

их особенности, виды. Региональное законодательство повсеместно развивается интенсивно (включая края, области, автономии), однако существуют пробелы, коллизии и противоречия федеральному законодательству.

Вторая глава «Конституционно-правовое содержание проблемы верховенства закона» посвящена исследованию такого свойства федерального закона, как верховенство, а также определению роли Конституции в отечественной правовой системе.

В первом параграфе диссертант рассматривает признаки верховенства федерального закона. Данный принцип является принципиально новым для Российского государства.

В силу правовой позиции Конституционного Суда России термин «федеральный закон», закрепленный в основной норме (ч. 2 ст. 4), используется для обозначения всех законов, принимаемых отечественным законодателем, — как федеральных законов, принимаемых в обычном порядке, так и федеральных конституционных законов.

Отмечается, что в литературе наряду со словом «верховенство» применяется слово «приоритет». Этимологически оба слова означают практически одно и то же, поэтому употребление этих слов как синонимов, по мнению автора, вполне уместно. Недопустимо смешивать понятие общеобязательности и верховенства, так как обязательному исполнению подлежат не только законы, но и подзаконные акты. Обращается внимание на следующее: верховенство федерального закона возможно лишь при условии его соответствия основным нормам. В правовой системе признается безусловное верховенство Конституции РФ. Приоритет федерального закона указывает на его особую роль применительно к подзаконным актам. Авторитет и юридическая сила зависят от его содержания, от того, насколько он способен быть эффективным и долговременным регулятором общественных отношений.

Содержательный аспект верховенства вытекает из суверенитета Российской Федерации, которая обладает всей полнотой власти на всей государственной территории. Характеристика России в качестве демократического и правового государства (ст. 1 Конституции РФ) создает предпосылки для повышения роли закона. Немаловажное значение для утверждения анализируемого принципа имеет конституционная обязанность соблюдать законы (ч. 2 ст. 15). Российское государство обеспечивает равенство всех перед законом и правосудием (ст. 19 Конституции РФ).

Подчеркивается, что федеральные (общероссийские) законы имеют верховенство не во всех случаях. С учетом федеративной природы Российского государства они превалируют над актами субъектов

Федерации, если изданы по предметам ведения Российской Федерации или же по предметам совместного ведения России и ее субъектов (ст. 76 Конституции РФ).

В литературе выделяются критерии верховенства федерального закона: приоритетность законодательной формы при регулировании определенных общественных отношений; высшая (после Конституции) юридическая сила закона, что воплощается в его авторитете, непререкаемости, общеобязательности; непосредственность действия закона; соответствие ему иных нормативно-правовых и индивидуальных актов (Е.В. Колесников).

Диссертант считает возможным дополнить данный перечень исходным принципом — приоритет прав и свобод человека и гражданина. Там, где речь идет о наиболее значимых правах и свободах человека, должен присутствовать именно закон, а не какой-либо иной правовой акт.

В диссертации обосновывается, что верховенство закона нужно рассматривать и как формально-юридический признак правовой государственности. По мнению диссертанта, *верховенство федерального закона* есть важнейший конституционный принцип демократического правового федеративного социального государства.

Для приоритета закона большое значение имеет его прямое, непосредственное действие. Необходим более осмотрительный и продуманный подход к актуальной проблеме конкретизации законоположений. Законы должны приниматься социально востребованные, значимые и выражать не частные и групповые, а общие интересы. Приоритет федерального закона должен опираться на его высокий престиж и роль эффективного регулятора общественных отношений. Реальному утверждению принципа верховенства препятствует внутренняя несогласованность самого законодательства.

Во втором параграфе рассматривается Конституция РФ как нормативно-правовой акт высшей юридической силы, обладающий верховенством на всей государственной территории.

Отмечается, что конституционное развитие России в течение длительного периода не сопровождалось фиксацией в базовых нормах принципа верховенства Конституции.

Верховенство Конституции характеризует не только ее положение в иерархии правовых актов. Выступая в качестве юридической базы для развития всех отраслей российского права, Конституция регулирует и закрепляет процесс создания правовых законодательных актов.

Юридическое измерение верховенства Конституции имеет несколько аспектов. Первый — поведенческий — заключается в том, что деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, их

должностных лиц, общественных объединений, граждан и иных лиц должна согласовываться с основными принципами и нормами, отражающими «дух и букву» конституционного документа. Второй аспект связан с характером объекта конституционного регулирования. Основные нормы регулируют наиболее значимые общественные отношения, причем не всегда в полном объеме. Многие конституционно-правовые институты конкретизируются и детализируются в федеральном законодательстве, в законодательстве субъектов Федерации. Третий аспект раскрывает, что смысл принципа верховенства Конституции РФ и федерального закона заключается не только в том, чтобы провозгласить верховенство федеральных принципов и норм, но и в том, чтобы установить принцип верховенства федерального права над правом российских субъектов. (И.А. Кравец).

Принцип верховенства федерального права согласно действующей Конституции РФ применяется с ограничениями. В частях 5 и 6 ст. 76 федеральной Конституции устанавливаются нормы, на основе которых должны разрешаться коллизии между федеральными законами и нормативными правовыми актами российских субъектов.

Проблема обеспечения верховенства российской Конституции связана с федеративным устройством государства, с тем существенным обстоятельством, что правом на законодворчество обладают не только республики, но и другие субъекты РФ.

Соблюдение федеральной Конституции связано с необходимостью ее единообразного понимания на всей территории государства. Для этого легализован и закреплен в конституционных нормах (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) институт толкования Конституции.

Высшая юридическая сила Конституции выражает ее место в иерархии правовых актов, действующих в Российской Федерации, а также определяет приоритет действия и применения основных норм. Это качество может рассматриваться в двух аспектах: в формальном и материальном. Формальный аспект высшей юридической силы означает, что предусмотренные Конституцией правовые акты должны приниматься с соблюдением конституционной процедуры и в первоочередном порядке.

Материальный аспект высшей юридической силы предполагает, что правовые акты в границах, предусмотренных конституционными нормами, должны соответствовать ей по содержанию. Данное соответствие выражается в непротиворечивости законов и иных правовых актов конституционным положениям.

В третьем параграфе исследуется конституционность и законность как проявления верховенства Конституции и закона.

В доктрине и практике конституционализма категория «конституционность» имеет ключевое значение. Конституционность

правовых актов определяется в результате проверки на соответствие базовому (первичному) акту различных законов и подзаконных нормативно-правовых актов. При этом в Российской Федерации существует два уровня конституционности. На федеральном уровне конституционность предполагает соответствие федеральной Конституции законов и иных нормативно-правовых актов, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов. На регионально-субъектном уровне конституционность означает соответствие Конституции или Уставу субъекта Федерации законов и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти этого региона и органов местного самоуправления.

Вопросы конституционности правовых актов в целом решаются органами конституционного контроля: на федеральном уровне — Конституционным Судом РФ, на региональном уровне — конституционными или уставными судами субъектов Федерации (если они созданы).

Оценивать конституционность правовых актов необходимо с учетом системных связей между основными нормами. Конституционность предполагает единообразное понимания всех положений Основного Закона в контексте их общего смысла, буквы и духа Основного Закона. Только системное толкование Конституции может дать объективный анализ конституционности правового акта.

Критерии конституционности правовых актов установлены на законодательном уровне в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также выводятся из положений федеральной Конституции в результате ее интерпретации органом конституционного контроля.

В литературе также выделяются общие критерии соответствия законов и иных правовых актов Конституции. К ним относят: отражение конституционных идей и принципов; правильное использование конституционных понятий и терминов; принятие акта соответствующим органом (должностным лицом); учет места акта в правовой системе; правильный выбор формы акта; соблюдение процедуры принятия и вступления акта в силу; соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права; корреляцию объема и содержания нормы Конституции и нормы соответствующего закона (Ю.А. Тихомиров).

Диссертант считает возможным дополнить данный перечень таким критерием, как соблюдение общеправовых принципов.

В работе акцентируется, что следует различать такие понятия, как «признание закона неконституционным» и «признание закона недействующим». Признание закона неконституционным означает утрату

им юридической силы, как это предусмотрено ч. 6 ст. 125 Конституции РФ. Такое решение возможно в порядке конституционного судопроизводства. Закон считается отмененным, то есть недействующим, с момента оглашения постановления Конституционного Суда РФ. Признать закон недействующим могут суды общей юрисдикции. При этом решение по делу касается только сторон, оно не создает общего правила, а закон, признанный недействующим, подлежит отмене или изменению органом, его принявшим.

На современном этапе актуальной является проблема обеспечения высшей юридической силы Конституции РФ. Не всегда выполняются решения Конституционного Суда РФ, во многих субъектах Федерации пока не созданы региональные органы конституционного (уставного) контроля. Отсутствует законодательно установленная процедура признания недействующими законов российских субъектов судами общей юрисдикции.

Законность правовых актов предполагает проверку на соответствие закону правоприменительных актов, изданных государственными органами вследствие реализации собственных полномочий.

Основой законности выступают правовые предписания, содержащиеся в законах и иных нормативно-правовых актах. Чем совершеннее такие акты, чем полнее проводятся в жизнь их требования, тем выше уровень законности. Важной предпосылкой законности в современной России является ее Конституция.

Помимо Конституции понятие «законность» содержится во многих действующих нормативных актах Российской Федерации, в различных словоформах и словосочетаниях. В этих нормативных актах упоминается о соблюдении законности, об органах государства, на которые возложена эта задача.

Так, например, в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено, что одной из целей деятельности прокуратуры является обеспечение единства и укрепление законности.

Отмечается, что определение «законность» нормативно не закреплено. Подчеркивается необходимость принятия федерального закона, закрепляющего и регулирующего понятие законности, ее признаков и гарантий.

Выделяются отрицательные моменты, влияющие на состояние законности, такие как принятие законов, которые заведомо невыполнимы, не обеспечены механизмом реализации, разработаны без учета достижений юридической техники или отражают отраслевые либо корпоративные интересы.

Режим законности неразрывно связан с демократией, в условиях которой признаются и реализуются принципы народовластия, равенства граждан, созданы условия для их участия в решении вопросов государственной и общественной жизни.

В условиях режима законности становятся реальными демократические права граждан, общественных движений и организаций, осуществляется принцип разделения властей, принцип всеобщего избирательного права, соблюдаются необходимые, основанные на законе процедуры как в правотворческой, так и в правоприменительной практике. Так, диссертант соглашается с выводом о том, что «законность – не только формальный принцип права, но и содержательная категория, отражающая демократическое существо общественного строя» (В.Н. Кудрявцев). Антиподом законности являются произвол и анархия. Социальная ценность законности несомненна.

В работе различаются общие (экономические, политические и духовно-культурные) и специальные (правовые, психологические и управленческие) гарантии законности.

Глава 3. «Обеспечение верховенства федерального закона в России» посвящена характеристике основных механизмов обеспечения верховенства федерального закона на территории России, анализу причин нарушения данного требования.

В первом параграфе анализируется понятие конституционного контроля, его значение для обеспечения единства правового пространства. При всем многообразии рычагов обеспечения верховенства Конституции РФ и федерального закона особое место в этом механизме занимает судебный конституционный контроль.

Конституционный контроль обеспечивает функционирование конституции государства как высшего нормативного акта, имеющего непосредственное действие и максимальную юридическую силу. Эффективность подобного контроля обеспечивается наличием специального независимого судебного органа — Конституционного Суда, а также особой, тщательно регламентированной процедуры судопроизводства.

В России с 1991 г. органом конституционного контроля является Конституционный Суд РФ. Автор обращает внимание на следующее обстоятельство: большинство современных ученых признало, что судебная власть России, главным образом в лице Конституционного Суда РФ, фактически уже осуществляет некоторые правотворческие функции. Подчеркивается, что решения Конституционного Суда России сочетают в себе характерные черты и нормативного акта, и прецедента.

Отмечается большое общеправовое и политическое значение актов Конституционного Суда о толковании Конституции РФ. Итог подобной интерпретационной, политически важной деятельности Суда — 12 официальных толкований Основного Закона. Вместе с тем имеют место решения Суда, получившие неоднозначную оценку в обществе. В связи с этим заслуживает внимания выдвинутое рядом правоведов предложение о введении института пересмотра решений Конституционного Суда и внесении изменений в соответствующий Федеральный конституционный закон 1994 г. (М.И. Байтин, Е.В. Колесников, В.М. Сырых и др.).

Юридическим последствием решения Конституционного Суда о признании неконституционными акта или его отдельных положений с учетом смысла, который им придан сложившейся правоприменительной практикой, является утрата ими силы на будущее время. Это означает, что с момента вступления в силу решения Конституционного Суда РФ такие акты не могут применяться и реализовываться каким-либо иным способом.

Многие нормативные положения решений Конституционного Суда РФ легли в основу развития правовых норм, регулирующих вопросы организации государственной власти Российской Федерации и ее субъектов; правового положения личности; федеративного устройства; системы судебной власти; природы и институтов местного самоуправления и других вопросов конституционного права. Диссертант критически относится к тому обстоятельству, что итоговые решения Конституционного Суда РФ зачастую принимаются в форме определений.

Отмечается роль Конституционного Суда России в сфере совершенствования законодательства. Обращено внимание на проблему неисполнения решений Конституционного Суда. Так, на сегодняшний день остаются неисполненными 10 постановлений и одно определение Конституционного Суда, принятых в период с 1997 по 2005 г. В результате остаются не изданными ряд важнейших нормативных актов, в том числе и федеральные конституционные законы (см.: Российская газета. 2005. 27 июля; 9 августа).

Как известно, неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом. Однако на сегодняшний день данный акт не принят, хотя предусмотренные в нем конкретные формы ответственности повысили бы эффективность выполнения решений органа конституционного контроля.

Параграф второй посвящен исследованию деятельности прокуратуры по обеспечению верховенства Конституции РФ и федерального закона.

Построение правовой государственности невозможно без полного и

повсеместного осуществления принципа верховенства Конституции и федерального закона. В обеспечении данного принципа задействованы практически все органы государственной власти и местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, общественные организации, граждане.

Особую роль в этом направлении играет прокуратура — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российского государства надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на всей российской территории.

Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов имеет ключевое значение для определения сущности прокурорской системы, функций прокуратуры, ее правового статуса, организационного построения, форм и методов деятельности. Вопрос о «природе» прокуратуры, ее отнесении к конкретным «ветвям» власти остается открытым. Нуждается в уточнении статус прокуратуры.

В работе проводится сравнение компетенции суда и прокуратуры при осуществлении контроля (надзора) за законностью правовых актов, анализируются акты прокурорского реагирования на незаконные решения.

Отмечено, что проверки законности актов федеральных министерств и ведомств, представительных и исполнительных органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления проводятся и при отсутствии сведений о нарушении законов.

Обращаясь к статистике, автор отмечает, что в целом по России работниками прокуратуры с 2000 по 2004 г. опротестовано более 14,5 тысяч незаконных правовых актов органов государственной власти субъектов Федерации и почти 163 тысячи органов местного самоуправления (см.: Парламентская газета. 2005. 26 января).

Только незаконные нормативно-правовые документы местных властей, которые урезают права предпринимателей и которые были опротестованы прокурорами в 2005 г., составили значительную цифру — почти 1500. В числе «лидеров» Республики Адыгея, Башкортостан, Карелия, Татарстан, Саха (Якутия), Ингушетия, Алтайский край, Хабаровский край, Брянская, Воронежская, Курганская, Нижегородская, Тюменская области (см.: Парламентская газета. 2006. 17 апреля).

В целях соблюдения Федерального закона от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 г. органами прокуратуры в регионах было опротестовано около 2 тысяч нормативных актов (см.: Российская газета. 2006. 4 февраля).

Факты свидетельствуют об активной правозащитной деятельности прокуратуры, которая берет на себя огромную массу обращений граждан и организаций.

Проведенное сравнение свидетельствует о том, что контроль, осуществляемый судебной властью, в силу объективно присущих правосудию закономерностей функционирования не может и не должен заменять собою прокурорский надзор.

В правовом государстве судебный контроль за законностью должен обязательно дополняться внесудебными альтернативными механизмами обеспечения исполнения законов, соблюдения прав и свобод граждан. Тем самым гражданам и организациям предоставляется право выбора на обращение за защитой своих прав и законных интересов в суд либо иные органы государства, что полностью соответствует общепризнанным демократическим стандартам.

Конституционный Суд оставил Генеральному прокурору РФ лишь право обращения с запросом в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции России конституций и уставов субъектов Федерации.

Снижение количества нарушений федерального законодательства достигается путем активного взаимодействия органов прокуратуры с органами юстиции. На практике это позволило путем проведения юридических и иных экспертиз нормативно-правовых актов субъектов Федерации, направления отрицательных заключений и принесения протестов в органы государственной власти, принявшие такие акты, ведения федерального регистра добиваться создания единого правового пространства, обеспечения соответствия нормативных актов конституционным и законодательным нормам.

Органами прокуратуры и территориальными управлениями Минюста России, реализующими функцию контроля за законностью правовых актов в регионах, проделана значительная работа по проверке всего законодательства субъектов Федерации на их соответствие Конституции РФ и федеральному законодательству.

Современная прокуратура является важным инструментом проведения в жизнь принципа верховенства Конституции РФ и федерального закона, реализации прав и свобод граждан, социально-экономических преобразований.

В третьем параграфе рассматривается природа коллизий в праве, их основные причины, способы их устранения как условие обеспечения приоритета федерального закона.

Юридические коллизии отрицательно сказываются на эффективности правового регулирования, состоянии законности и правопорядка, правосознании и правовой культуре общества. Причины юридических коллизий носят как объективный, так и субъективный характер.

Принятые Федеральным Собранием РФ законы нередко характеризуются низким качеством. Одной из причин этого является слабая взаимосвязь науки и законопроектной деятельности, непрофессионализм депутатов, результатом чего выступает — «заплаточно-поправочное» законодательство (М.Н. Марченко, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева и др.). Недопустимым является форсированное издание большого числа законов о внесении изменений в уже принятые законодательные акты, отсутствие в законах собственного предмета регулирования.

Жизнеспособность правовой нормы, ее качество проверяются повседневной правоприменительной практикой, прежде всего судебной. Поэтому особенно важно обеспечивать взаимосвязь правовой политики, законотворчества и судебной практики.

Успешное решение проблемы качества законов во многом зависит от развития и эффективного использования законодательной техники. Недооценка и упрощение ее приводят к многочисленным законодательным и правоприменительным ошибкам.

Поддерживаются предложения о создании общегосударственной программы законотворчества на среднесрочный и долгосрочный период. Ее наличие позволило бы исключить неоправданное отсутствие одних законов и наличие других и обеспечить согласованное и непротиворечивое развитие всего нормативного массива.

Автором рассматриваются традиционные группы юридических коллизий.

Кратко проанализированы основные способы разрешения коллизий: толкование правовых норм; конституционное правосудие; принятие нового акта; отмена старого; внесение изменений в действующие акты; судебное, административное и арбитражное судопроизводство; систематизация и кодификация законодательства, гармонизация юридических норм; согласительные и третейские процедуры.

К технико-юридическим приемам устранения коллизий относятся также:

- 1) отмена противоречащей нормы или норм;
- 2) устранение коллизий посредством уточнения предмета регулирования противоречивых норм. Эта задача может быть решена только субъектом нормотворчества.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 85) предусматривает право российского Президента приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент РФ может использовать согласительные процедуры для решения разногласий между федеральными органами власти и органами власти субъектов, между органами власти самих субъектов. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. Диссертантом приведены дополнительные аргументы в пользу принятия Федерального закона «О согласительных процедурах».

Диссертант соглашается с позицией ряда правоведов, которые считают, что процедура досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа Президентом РФ трудно реализуема.

В работе выделена позитивная роль Конституционного Суда РФ в разрешении коллизий, возникающих в сфере федеративных отношений, взаимодействия ветвей власти, реализации прав граждан, осуществления различными органами и должностными лицами своих полномочий, споров о компетенции, соответствия издаваемых нормативных актов Основному Закону государства.

Важное значение в обеспечении верховенства федерального закона принадлежит Министерству юстиции РФ, которое проводит официальную юридическую экспертизу региональных актов на предмет их соответствия федеральному законодательству.

Поддерживаются предложения о необходимости закрепления в законе обязательности экспертного заключения (в настоящее время оно носит рекомендательный характер), а также установления обязанности органов государственной власти субъектов РФ в определённый срок рассматривать экспертные заключения территориальных органов юстиции и информировать их о результатах этого рассмотрения. Автором подчеркивается целесообразность предоставления органам юстиции права обращения в суды общей юрисдикции с заявлениями о признании недействительными региональных нормативных правовых актов, противоречащих актам более высокой юридической силы, кроме Конституции РФ.

Отмечается, что Министерство юстиции РФ проводит работу в тесном взаимодействии с аппаратами полномочных представителей Президента в федеральных округах, органами прокуратуры, судами. Такая совместная работа приводит к положительным результатам (см.:

Чайка Ю.Я. Минюст решает новые задачи: интервью // Журнал российского права. 2004. № 3. С. 4).

В свете исследуемой проблемы автор отмечает как перспективное — предложение активно использовать Основы законодательства в ряде предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, что позволит последним более полно, адекватно, учитывая свою специфику, регулировать соответствующие общественные отношения.

Предлагается добиваться того, чтобы в каждом субъекте Федерации был принят закон о нормативно-правовых актах на основе модельного рекомендательного закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» (проект подготовлен в 1996 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ). Это позволит субъектам определить ориентиры при осуществлении своих законотворческих прерогатив и будет способствовать упорядочению видов региональных нормативных правовых актов и их иерархии в правовой системе. Широкое принятие этого (и иных законов) субъектами Федерации способно укрепить законность в процессе принятия правотворческих решений на региональном уровне, повысить качество законотворческой деятельности. Основные усилия должны быть направлены на предотвращение принятия нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству, нарушающих права и охраняемые законом интересы личности, общества, государства.

Отмечается активная роль полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по обеспечению единства правового пространства России.

В заключении определяются выводы теоретического и практического плана, исходящие из проведенного диссертационного исследования.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях автора.

Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах, указанных в перечне ВАК, материалах всероссийских научных конференций:

1. *Станкин А.Н.* Конституционность и законность как проявления верховенства Конституции и закона // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2007. № 1 (0,4 п.л.).

2. *Станкин А.Н.* О некоторых проблемах реализации принципа приоритета федерального закона в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. М., 2007. № 6 (0,3 п.л.).

3. *Станкин А.Н.* К вопросу о верховенстве федерального закона на территории Российской Федерации // Стратегия управления — основа

успеха: Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Самобытность потребительской кооперации: опыт и проблемы управления». Самара: НТЦ, 2002 (0,2 п.л.).

Другие источники:

1. *Станкин А.Н.* Понятие верховенства федерального закона в современной России // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Вып. 51. Тольятти: ВуиТ, 2005 (0,4 п.л.).
2. *Станкин А.Н.* Приоритет Конституции Российской Федерации в отечественной правовой системе // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Серия «Юриспруденция». Вып. 52. Тольятти: ВуиТ, 2005 (0,4 п.л.).
3. *Станкин А.Н.* К вопросу о правовой природе решений Конституционного Суда России // Новая правовая мысль: научно-аналитический журнал (Волгоград). 2006. № 1 (0,4 п.л.).
4. *Станкин А.Н.* Роль прокуратуры в обеспечении верховенства федерального закона // Вестник Саратовского аграрного государственного университета им. В.И. Вавилова (Саратов). 2006. № 6 (0,35 п.л.).

Подписано к печати 11.04.2007 г. Усл. печ. л. 1,5.
Бумага офсетная. Формат 60×86^{1/16}. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 150 экз. Заказ №

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано
ГОУ ВПО «Саратовс
410056,

издательства
нная академия права»
льская, 1.