

На правах рукописи

Егорова Надежда Евгеньевна

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
КАК ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2009

Работа выполнена в отделе конституционного права Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель:

кандидат юридических наук

Никитина Елена Евгеньевна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, доцент

Королев Сергей Викторович

кандидат юридических наук, доцент

Васильева Светлана Викторовна

Ведущая организация:

**ГОУ ВПО «Российская академия
правосудия»**

Защита состоится 8 апреля 2009 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «___» марта 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

А.А.Каширкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституционное право является одной из динамично развивающихся отраслей права, которая играет определяющую роль в демократических преобразованиях, происходящих в жизни общества и государства. В настоящее время продолжается процесс совершенствования конституционно-правовых отношений, связанных с формированием органов публичной власти, разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проведением выборов и референдумов, обеспечением прав и свобод человека и гражданина.

Изменения в указанных сферах происходят в основном посредством принятия федеральных законов. В связи с этим важное значение приобретают вопросы качества, системности и согласованности конституционного законодательства, непротиворечивости федеральных законов смыслу и принципам демократического правового государства, отраженных в Конституции Российской Федерации. В первую очередь, это касается принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, а также взаимной ответственности государства и личности, из чего должны исходить все принимаемые федеральные законы в России.

Актуальность избранной темы диссертационного исследования обосновывается также значением отрасли конституционного права, которая занимает ведущую роль в правовой системе Российской Федерации, и значением ее источников, которые оказывают влияние на содержание источников всех других отраслей права.

Возникновение федерального закона как источника конституционного права непосредственно связано с образованием Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации термин «федеральный закон» понимается в нескольких значениях. Такое неоднозначное его определение нашло свое отражение и в практике Конституционного Суда Российской Федерации. Формулирование единого подхода к понятию федерального закона будет иметь существенное значение как для теории конституционного права, так и для правоприменительной практики.

Федеральные законы, наряду с Конституцией Российской Федерации, являются наиболее важными регуляторами общественных отношений, входящих в предмет конституционного права. Однако в современных условиях отсутствуют доктринальные критерии определения предмета правового регулирования федерального закона. Кроме того, уточнения требует место и роль федерального закона в системе источников конституционного права Российской Федерации. Разрешение указанных задач способствует снижению количества противоречий и коллизий в сфере конституционного права России.

В связи с этим изучение понятия и существенных свойств федерального закона как источника конституционного права России, а также определение его места в системе источников конституционного права, является актуальной задачей на современном этапе развития науки конституционного права.

Все вышесказанное предопределяет **объект данного исследования** – общественные отношения, связанные с оформлением норм конституционного права в федеральном законе как в одном из основных источников конституционного права России, а также общественные отношения, связанные с определением места и роли федерального закона в системе источников конституционного права.

Предметом данного исследования являются федеральные законы, относящиеся к источникам конституционного права, их признаки и существенные свойства, а также их соотношение и взаимосвязь с иными основными источниками конституционного права.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования были изучены научные работы теоретического характера, направленные на раскрытие понятия и системы источников права, а также признаков и характерных свойств закона как одного из источников права. Автор опирался на труды как дореволюционных ученых, таких как Гессен В.М., Градовский А.Д., Кокошкин Ф.Ф., Коркунов Н.М., Лазаревский Н.И., Сперанский М.М., Ренненкампф Н.К., Шершеневич Г.Ф. и ряда других, а так же на труды советских и российских правоведов: Абрамовой А.И., Алексеева С.С., Бошно С.В., Зивса С.Л., Казимирчука В.П., Керимова Д.А., Котелевской И.В., Лазарева В.В., Марченко М.Н., Мицкевича А.В., Нерсисянца

В.С., Полениной С.В., Пиголкина А.С., Рахманиной Т.Н., Самощенко И.С., Тихомирова Ю.А., Фарбера И.Е., Хабибулина А.Г., Чернобеля Г.Т., Чиркина В.Е., Шебанова А.Ф., Юртаевой Е.А. и других.

Ряд выводов исследования сформулирован на основе работ отечественных правоведов: Андриченко Л.В., Богдановой Н.А., Васильева В.И., Васильевой С.В., Витрука Н.В., Конюховой И.А. (Умновой И.А.), Ковачева Д.А., Капустина А.Я., Королева С.В., Крылова Б.С., Лафитского В.И., Лукашука И.И., Мазаева В.Д., Моисеева Е.Г., Постникова А.Е., Тиунова О.И., Хабриевой Т.Я., Хлестовой И.О., Эбзеева Б.С. и других, а также зарубежных исследователей: Д.В.Гарнера, Э.Дженкса, Р.Давида, К.Жоффре-Спинози, Ф.Лассалья, Ш.Монтескье, Р.Уолкера и других.

Были изучены труды ученых, посвященных как в целом исследованию системы источников конституционного (государственного) права, так и отдельным видам таких источников. Особо следует выделить работы Авакьяна С.А., Баглая М.В., Котока В.Ф., Кутафина О.Е., Козловой Е.И., Колесникова Е.В., Лукьяновой Е.А., Лучина В.О., Никитиной Е.Е., Основина В.С., Страшуна Б.А.

Несмотря на то, что в российской юридической науке было уделено большое внимание, с одной стороны, вопросу изучения правовой природы закона как источника права, а, с другой стороны, исследованию системы источников конституционного права, однако анализу правовой природы закона как источника конституционного права были посвящены лишь отдельные работы.

В то же время комплексных конституционно-правовых исследований понятия и существенных свойств федерального закона как источника конституционного права России не предпринималось. Тем не менее, актуальность и значимость данного вопроса для современного российского государства и конституционного права требуют проведения таких исследований.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель диссертационной работы – комплексное исследование федерального закона как источника конституционного права России, выделение его признаков и существенных свойств, анализ его соотношения с иными источниками конституционного права и выработка рекомендаций по преодолению коллизий, выявленных при таком соотношении.

Достижение этой цели осуществляется путем решения следующих задач:

- исследование этапов становления федерального закона как источника конституционного права в России, его характеристика в современный период;
- формулирование авторского определения федерального закона как источника конституционного права России, выделение его основных признаков и существенных свойств, а также выявление отношений, входящих в предмет его правового регулирования;
- характеристика видов федеральных законов;
- анализ соотношения и взаимодействия федерального закона с рядом иных основных источников конституционного права: Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации;
- выявление коллизий между нормами федеральных законов и положениями иных источников конституционного права России, предложение путей по их преодолению.

Методологическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования были использованы философские методы исследования, в частности, анализ, синтез, индукция, дедукция; общенаучные методы: исторический, системно-структурный, сравнительный; а также частно-научные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой и другие.

Диссертационное исследование было проведено с учетом таких базовых исследовательских принципов как всесторонность и комплексность.

Нормативно-правовая и эмпирическая основы исследования. В процессе написания диссертационной работы был проведен анализ федеральных законов, регулирующих конституционно-правовые отношения, проектов федеральных законов, имеющих отношение к теме диссертационного исследования, а также практики применения и реализации федеральных законов. В диссертации

исследовались решения Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции Российской Федерации.

Диссертантом были также изучены: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, международные правовые акты универсального и регионального характера, регулирующие конституционно-правовые отношения, общепризнанные принципы и нормы международного права, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, регулирующие конституционно-правовые отношения. Все вышеперечисленные акты были проанализированы в аспекте изучения их соотношения и взаимодействия с федеральными законами как источниками конституционного права России.

Для сравнительного анализа автором был исследован ряд нормативных правовых актов российского государства дореволюционного периода и советского периода, а также нормативные правовые акты зарубежных государств.

Научная новизна заключается в том, что впервые проводится комплексное исследование федерального закона как источника конституционного права России, определяется его понятие, выделяются основные признаки и существенные свойства. На основе анализа взаимодействия и соотношения федерального закона с рядом основных источников конституционного права России определяется место и роль федерального закона в системе источников конституционного права, выявляются пробелы в конституционно-правовом регулировании и предлагаются способы их устранения.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие положения:**

1. Важной задачей для науки конституционного права России является уточнение смысла понятия «федеральный закон» с целью устранения правовой неопределенности в толковании этого термина. Федеральный закон как источник конституционного права предлагается определить в качестве нормативного правового акта, принимаемого в особом порядке Федеральным Собранием

Российской Федерации или на референдуме, как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по юридической силе следующего после Конституции Российской Федерации, законов о поправках к ней и федеральных конституционных законов, регулирующего значимые, типичные и устойчивые отношения, обусловленные предметом конституционного права.

2. Общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России обусловлены предметом конституционного права и составляют две группы: 1) общественные отношения, регулирующие только сферу конституционного права (отношения, связанные с обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина, с организацией системы органов государственной власти и местного самоуправления, с проведением выборов и референдумов, а также отношения, направленные на регулирование территориального устройства государства); 2) общественные отношения, составляющие сферу регулирования как конституционного права, так и других отраслей права.

Исходя из этого, федеральные законы как источники конституционного права России следует подразделять на федеральные законы, которые включают в себя: 1) преимущественно нормы конституционного права; 2) нормы конституционного права и других отраслей права.

3. Особое значение федерального закона как источника конституционного права России заключается в его непосредственной направленности на реализацию положений Конституции Российской Федерации. Задачей науки конституционного права является выявление соответствия содержания федерального закона как источника конституционного права России смыслу раскрываемых положений Конституции Российской Федерации, что не всегда соблюдается на практике.

Содержание федеральных законов как источников конституционного права России должно быть согласовано с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с действующими международными договорами Российской Федерации. В случае возникновения коллизий приоритет перед положениями федеральных законов будет иметь надлежащим образом

ратифицированный и опубликованный международный договор Российской Федерации.

4. В связи с отсутствием законодательных критериев определения общественных отношений, которые должны регулироваться на уровне федерального закона, предлагается принять специальный федеральный закон о нормативных правовых актах. Указанный закон будет также способствовать определению соответствующего места федерального закона в системе источников права, что позволит эффективно устранять правовые коллизии как между федеральными законами, так и между федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

5. Использование кодексов в качестве разновидности федеральных законов как источников конституционно права является нетипичным в Российской Федерации в отличие от ряда зарубежных государств. Основная причина отсутствия таких актов заключается в том, что большинство вопросов, по которым может осуществляться регулирование в форме кодексов, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В то же время правовая природа кодекса заключается в стремлении к полноте, единообразию и исчерпывающему регулированию определенной сферы общественных отношений.

Полагаем, что в некоторых областях конституционного права России возможно использование кодексов в качестве регуляторов общественных отношений при предоставлении определенного простора для нормотворчества субъектам Российской Федерации. К примеру, принятие избирательного кодекса должно способствовать как эффективной правовой регламентации проведения выборов на всех уровнях власти, что осуществляется в настоящее время несколькими федеральными законами, так и обеспечению возможности самостоятельного решения субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями конкретных процедурных вопросов.

6. На основе анализа сложившейся практики можно сделать вывод, что федеральные законы как источники конституционного права России, принятые в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, являются приоритетной формой правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обладающие юридической силой федерального закона, являются исключением из общего правила правового регулирования разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Такие акты способствуют учету особенностей, присущих субъектам Российской Федерации (географических, экономических и других), в то время как федеральные законы закрепляют права и обязанности, равные для всех субъектов Российской Федерации. При разрешении коллизий между федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий приоритетным характером для правоприменителя должен обладать договор в случае соблюдения условий его заключения, предусмотренных ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

7. Основной формой правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина, должны быть федеральные законы, а не указы Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации, как это иногда происходит на практике. Такой вывод следует исходя из смысла положений Конституции Российской Федерации, а также из особой значимости указанных отношений. Объем закрепляемых в федеральных законах гарантий прав и свобод человека и гражданина не должен ограничиваться законами субъектов Российской Федерации.

8. В современных условиях наблюдается определенная тенденция регулирования федеральными законами как источниками конституционного права России некоторых вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации. При этом зачастую у субъектов Российской Федерации не остается простора для собственного правового регулирования в целях учета особенностей своего развития. Использование основ законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в качестве

разновидности федерального закона как источника конституционного права России будет способствовать более эффективному правовому регулированию в сфере совместного ведения.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Диссертационное исследование представляет собой определенный вклад в разработку одного из важных вопросов науки конституционного права России. Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы будут способствовать дальнейшему накоплению знаний о правовой природе федерального закона как одного из основных источников конституционного права, его месте в системе источников российского конституционного права. Выводы, сделанные при анализе взаимодействия и соотношения федерального закона с другими источниками конституционного права, способствуют дальнейшему изучению всей системы источников конституционного права России.

Выявленные недостатки действующих федеральных законов, регулирующих конституционно-правовые отношения, а также предложения по их устранению, могут быть использованы в деятельности органов государственной власти. Предложения по совершенствованию конституционного законодательства могут быть использованы в целях устранения существующих конституционно-правовых пробелов и противоречий, а также при подготовке новых нормативных правовых актов в сфере конституционного права.

Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы и рекомендации могут быть использованы для подготовки программ по курсу конституционного права.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где она была обсуждена, рецензирована и рекомендована к защите. Основные положения исследования изложены в опубликованных тезисах докладов и научных статьях, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций.

Выводы и предложения диссертационного исследования докладывались на заседании секции «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, на научных, научно-практических конференциях, а также на международных школах-практикумах, в частности, на Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Закон: стабильность и динамика» (Москва, 1-3 июня 2006 г.), Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Влияние международного права на национальное законодательство» (Москва, 24-26 мая 2007 г.).

Материалы диссертационного исследования использовались при проведении научной правовой экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также концепций на разработку проектов федеральных законов при исполнении должностных обязанностей в качестве сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования. Структура диссертации определяется поставленной целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации, определяются ее цель и задачи, объект и предмет исследования, теоретическая, методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая основы исследования, показывается степень научной разработанности темы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о результатах апробации диссертационного исследования и раскрывается его структура.

Первая глава «Становление и сущность федерального закона как источника конституционного права России» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Становление и развитие федерального закона как источника конституционного права в России» определяется понятие «источники конституционного права», анализируются различные подходы к пониманию закона как источника конституционного права в зависимости от принадлежности к определенной правовой системе, а также исследуется становление и развитие федерального закона как источника конституционного права в России.

Становление федерального закона как источника конституционного права в России непосредственно связано с развитием закона в предшествующие исторические этапы существования российского государства и общества. Появление закона как источника конституционного (государственного) права связано с началом формирования государственно-правовой науки в XIX веке. В диссертации охарактеризован процесс становления закона как источника конституционного (государственного) права в дореволюционный и советский периоды. Детально проанализировано развитие федерального закона в современный период, который формально начался после распада СССР.

В заключенном 31 марта 1992 года Федеративном договоре впервые был закреплён термин «федеральный закон», который впоследствии нашел свое отражение в тексте Конституции (Основного закона) Российской Федерации 1978 года (в ред. 1992 г.), где он употреблялся в нескольких значениях. Однако нормативных правовых актов с наименованием «федеральный закон» не было издано вплоть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Автор приходит к выводу о том, что в первые годы после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года принцип верховенства федерального закона как источника конституционного права России неоднократно нарушался. В настоящее время продолжается процесс становления конституционного законодательства. Вместе с тем остается ряд нерешенных вопросов, связанных с проблемой определения критериев общественных отношений, которые могут быть урегулированы на уровне федерального закона, с надлежащим раскрытием положений Конституции Российской Федерации посредством федеральных законов, обеспечением принципа верховенства федерального закона и установлением соответствующего места федерального закона в системе источников конституционного права России.

Во **втором параграфе** *«Понятие и признаки федерального закона как источника конституционного права России»* исследуется понятие и основные признаки федерального закона как источника конституционного права России. Понятие «федеральный закон» в науке конституционного права рассматривается в нескольких значениях. Автор анализирует различные походы к определению термина «федеральный закон» в положениях Конституции Российской Федерации, в практике Конституционного Суда Российской Федерации, а также в трудах ученых. Автор предлагает в теории конституционного права употреблять федеральный закон в его собственном (узком значении), в качестве одного из видов законов, принимаемых на федеральном уровне. При этом вместо понятия «федеральный закон» в широком смысле в теории конституционного права предлагается использовать термин «общефедеральные законы», в число которых будут входить Конституция Российской Федерации, законы о поправках к ней, федеральные конституционные законы и федеральные законы. Только в этом случае к толкованию термина «федеральный закон» может быть применен единый подход.

В параграфе проанализированы основные признаки федерального закона как источника конституционного права, в число которых диссертант предлагает включить: нормативность, особый порядок принятия (парламентом Российской Федерации или на референдуме), принятие как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, верховенство, а также особый предмет правового регулирования.

По мнению автора, общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России обусловлены предметом конституционного права и составляют две группы: 1) общественные отношения, регулирующие только сферу конституционного права (отношения, связанные с обеспечением основных прав и свобод человека и гражданина, с организацией системы органов государственной власти и местного самоуправления, с проведением выборов и референдумов, а также отношения, направленные на регулирование территориального устройства государства); 2) общественные отношения, составляющие сферу регулирования конституционного права и других отраслей права. В связи с чем выделяются

федеральные законы как источники конституционного права России, которые содержат преимущественно нормы конституционного права, а также федеральные законы, которые содержат нормы как конституционного права, так и других отраслей права.

В параграфе рассмотрена проблема разграничения предметов правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России и федерального конституционного закона. Автор приходит к выводу о том, что федеральные конституционные законы в отличие от федеральных законов могут быть приняты только по определенным наиболее важным вопросам, которые указаны в Конституции Российской Федерации. Диссертант солидарен с позицией ученых, которые полагают, что по иным наиболее важным конституционным вопросам, не указанным в тексте Конституции Российской Федерации как вопросы регулирования федеральных конституционных законов, Федеральное Собрание Российской Федерации должно принимать федеральные законы.

На основании проанализированных признаков федерального закона как источника конституционного права России в параграфе сформулировано его авторское определение.

В **третьем параграфе** *«Виды федеральных законов»* выделяются и характеризуются виды федеральных законов как источников конституционного права России, определяются их особенности.

Виды федеральных законов как источников конституционного права могут быть выделены, исходя из присущих им признаков. Определяются следующие основания классификации федеральных законов: по способу принятия (парламентом Российской Федерации, на общероссийском референдуме); в зависимости от того, по каким предметам ведения они приняты (принятые в сфере ведения Российской Федерации, в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов); исходя из характера общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования федеральных законов (регулирующие только сферу конституционного права, регулирующие сферу как конституционного права, так и других отраслей права); по количеству содержания норм конституционного права (содержащие по преимуществу нормы

конституционного права, содержащие нормы как конституционного права, так и иных отраслей права).

К федеральным законам как источникам конституционного права России могут быть применены и другие классификации, характерные для любых иных законов (например, по сроку действия во времени, в зависимости от круга лиц, в зависимости от целевого назначения и другие).

Диссертантом выделяется особая классификация федеральных законов как источников конституционного права России (по формально-содержательному критерию), которая учитывает принцип федерализма, позволяет избежать коллизионности законодательных положений, выдержать строгую иерархию актов в системе законодательства, учитывая предмет и объем правового регулирования. Среди действующих федеральных законов как источников конституционного права России предлагается выделить следующие виды: основы законодательства, общие принципы регулирования, основные гарантии, которые по своей сути являются кодифицированными законами, федеральные законы тематической направленности (некодифицированные), а также отдельный вид федерального закона - это федеральный закон о ратификации международного договора Российской Федерации, который может быть условно отнесен к источникам конституционного права, так как он представляет собой по сути форму выражения согласия Российской Федерации на обязательное исполнение ею международного договора.

Использование кодексов в качестве разновидности федеральных законов как источников конституционного права является нетипичным в Российской Федерации в отличие от ряда зарубежных государств. Однако в связи с обсуждением возможности принятия кодексов в сфере конституционного права среди российских правоведов, диссертант исследует указанный вид федерального закона, анализирует причины отсутствия таких актов в России и условия его принятия непосредственно в сфере российского конституционного права.

Вторая глава «Федеральный закон в системе источников конституционного права России» состоит из пяти параграфов и содержит анализ соотношения и взаимодействия федерального закона с рядом основных источников конституционного права России в целях определения места и роли

федерального закона в системе источников конституционного права России¹. Исходя из анализа такого соотношения выявляются конституционно-правовые пробелы и коллизии, предлагаются способы их преодоления.

В первом параграфе «Федеральный закон и Конституция Российской Федерации» автор приходит к выводу о том, что особое значение федерального закона как источника конституционного права России заключается в его непосредственной направленности на реализацию положений Конституции Российской Федерации. Принятие федерального закона может быть обусловлено указанием на это в тексте Конституции Российской Федерации или необходимостью конкретизации положений Конституции Российской Федерации.

Проанализировав действующие федеральные законы, регулирующие конституционно-правовые отношения, автор приходит к выводу о том, что они не всегда соответствуют смыслу положений Конституции Российской Федерации, на раскрытие которых они должны быть направлены. В связи с этим автор предлагает внести ряд изменений в действующие федеральные законы, а также обосновывает принятие ряда новых федеральных законов в качестве правового средства реализации положений Конституции Российской Федерации.

Далее в параграфе оценивается влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающих смысл положений Конституции Российской Федерации, на содержание федеральных законов как источников конституционного права.

Диссертант приходит к выводу о том, что федеральные законы как источники конституционного права России выступают также правовым средством развития положений Конституции Российской Федерации, отражая в своем содержании определенный смысл конституционных положений, учитывая, в том числе, политическую ситуацию в стране. Таким образом, не внося поправок в Конституцию Российской Федерации, посредством изменения содержания

¹ В связи с ограниченными рамками диссертационного исследования автор не мог рассмотреть взаимосвязь и соотношение федерального закона со всеми источниками конституционного права России (в частности, с актами органов местного самоуправления, соотношение которых с федеральным законом представляет собой отдельный пласт правовых проблем, требующих своего детального изучения). Выбор автором ряда основных источников конституционного права России был обусловлен наличием как теоретических, так и практических проблем, возникающих при их взаимодействии с федеральным законом как источником конституционного права.

федеральных законов, может меняться и характер отношений, входящих в предмет конституционного права России.

Во **втором параграфе** *«Федеральный закон и общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации»* исследуются вопросы взаимодействия и соотношения федерального закона как источника конституционного права России и общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров. Предлагается ряд мер по совершенствованию механизма взаимодействия указанных источников конституционного права, в частности, закрепление законодательного определения общепризнанных принципов и норм международного права, а также порядка их взаимодействия с федеральными законами. Такие меры будут способствовать тому, чтобы содержание федеральных законов, регулирующих конституционно-правовые отношения, было согласовано с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также с действующими международными договорами Российской Федерации.

Подчеркивается, что в случае возникновения коллизий приоритет перед положениями федеральных законов будет иметь надлежащим образом ратифицированный и опубликованный международный договор Российской Федерации. Для предотвращения противоречий между ратифицированными международными договорами Российской Федерации и федеральными законами целесообразно публиковать текст международного договора Российской Федерации одновременно с публикацией федерального закона о его ратификации.

В современных условиях важной проблемой остается эффективное обеспечение соответствия содержания действующих федеральных законов как источников конституционного права международным обязательствам Российской Федерации.

Диссертант исследует практику применения Конституционным Судом Российской Федерации международных договоров, а также общепризнанных принципов и норм международного права при оценке федерального закона на его соответствие положениям Конституции Российской Федерации. Предлагается нормативно закрепить положение о том, чтобы Конституционный Суд Российской Федерации мог проверять нормативные правовые акты, в том числе федеральные

законы, не только на соответствие Конституции Российской Федерации, но и на соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права, а также действующим международным договорам Российской Федерации.

В параграфе анализируется проблема, связанная с вопросами согласования федеральных законов в сфере прав и свобод человека с общепризнанными принципами и нормами международного права в случае, когда закрепляется различный объем гарантий прав человека в международных актах универсального характера и международных актах регионального характера. Предлагается при издании федеральных законов ориентироваться, в первую очередь, на такие международные документы, которые содержат более широкий спектр гарантий прав человека.

В **третьем параграфе** *«Федеральный закон и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* автор приходит к выводу о том, что федеральные законы как источники конституционного права России, принятые в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, являются приоритетной формой правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации, обладающие юридической силой федерального закона, являются исключением из общего правила правового регулирования разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Автор полагает, что указанные договоры будут обладать приоритетным характером для правоприменителя, так как они предусматривают изъятие из общего порядка регулирования.

Диссертант анализирует современное правовое регулирование порядка заключения и содержания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, предлагает меры по его совершенствованию в целях определения более точного характера соотношения таких договоров и федеральных законов.

Далее в параграфе исследуется заключенный 26 июня 2007 года Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан на предмет его соответствия федеральным законам.

В четвертом параграфе *«Федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации»* автор отмечает, что, несмотря на то, что федеральный закон можно назвать преимущественным правовым средством закрепления конституционно-правовых отношений, однако он не может предусмотреть все детали правового регулирования. Именно посредством подзаконных актов, к числу которых относятся указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, осуществляется конкретизация положений, содержащихся в федеральных законах, то есть, предусматривается более подробное правовое регулирование отдельных вопросов. В то же время указы Президента и постановления Правительства имеют различную правовую природу, в связи с чем будет отличаться и характер соотношения указанных актов с федеральным законом как источником конституционного права России.

В параграфе выделяются особенности соотношения федеральных законов как источников конституционного права и указов Президента о введении чрезвычайного и военного положения. Исследуется характер соотношения федеральных законов и указов Президента, восполняющих пробелы в законодательном регулировании. В связи с этим анализируется опыт делегированного законодательства в зарубежных странах.

Одной из проблем является регулирование на уровне указов Президента и постановлений Правительства общественных отношений, которые, исходя из их особой значимости, должны быть закреплены на уровне федерального закона как источника конституционного права. Особое внимание обращается на то, что основной формой правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией конституционных прав и свобод человека и гражданина, должны быть федеральные законы, а не указы Президента или постановления Правительства, как это иногда происходит на практике. Такой вывод следует

исходя из смысла положений Конституции Российской Федерации, а также из особой значимости указанных отношений.

Предлагается на законодательном уровне определить критерии разграничения вопросов, которые могут быть урегулированы федеральным законом и подзаконными актами. Первоочередной мерой в этом направлении является принятие федерального закона о нормативных правовых актов.

Отмечается, что важной проблемой является своевременное принятие постановлений Правительства, направленных на обеспечение исполнения федеральных законов. Кроме того, следует исключить случаи передачи Правительством своих полномочий на уровень федеральных органов исполнительной власти, если их осуществление в соответствии с федеральным законом возложено непосредственно на само Правительство Российской Федерации.

В пятом параграфе *«Федеральный закон и законы субъектов Российской Федерации»* автор приходит к выводу о том, что, несмотря на улучшение положения в сфере соотношения федеральных законов, регулирующих конституционно-правовые отношения, и законов субъектов Российской Федерации по сравнению с девяностыми годами XX века, в настоящее время остается ряд проблем, требующих своего решения.

Одной из таких проблем является необходимость унификации на уровне будущего федерального закона о нормативных правовых актах основных правовых определений, которые по-разному трактуются в аналогичных законах субъектов Российской Федерации. Еще одной проблемой является несоответствие законов субъектов Российской Федерации смыслу положений некоторых федеральных законов как источников конституционного права (в качестве примера автор анализирует соотношение Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и законов субъектов Российской Федерации в сфере проведения публичных мероприятий). Указанное явление обусловливается тем, что отсутствует единство в механизме приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральными законами, что требует соответствующего законодательного регулирования. Зачастую, сама редакция федеральных законов и наличие в них

противоречивых положений не способствует эффективному приведению в соответствие с ними законов субъектов Российской Федерации. Кроме того, определенное влияние на указанное обстоятельство оказывает фактор нестабильности федерального законодательства. В связи с этим следует более тщательно и продуманно подходить к разработке проектов федеральных законов.

Необходимо, чтобы в законах субъектов Российской Федерации не уменьшался объем гарантий прав и свобод, закрепляемых на уровне федеральных законов, что не всегда соблюдается на практике.

В современных условиях наблюдается определенная тенденция регулирования федеральными законами как источниками конституционного права России некоторых вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации. При этом зачастую у субъектов Российской Федерации не остается простора для своего собственного правового регулирования. Использование основ законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в качестве разновидности федерального закона как источника конституционного права России будет способствовать более эффективному правовому регулированию в сфере совместного ведения.

Автор отмечает, что процессы централизации в конституционном праве не всегда имеют отрицательное значение и направлены на ограничение собственной сферы правового регулирования субъектов Российской Федерации. В ряде случаев целесообразно на уровне федерального закона как источника конституционного права России закреплять общественные отношения, которые в современных условиях регулируются законами субъектов Российской Федерации. Так, представляется справедливым предложение обеспечить непосредственно на уровне Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» единый подход к определению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы в Российской Федерации.

В **заключении** подведены итоги диссертационного исследования, представлены основные обобщения и кратко сформулированы выводы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

1. Егорова Н.Е. Федеральный закон в системе источников конституционного права РФ // Журнал российского права. 2008. № 2. - 0,5 п.л.

2. Егорова Н.Е. (в соавторстве с Тихомировым Ю.А., Дворниковой О.А., Морозовым А.Н., Плюгиной И.В., Помазанским А.Е.) Юридические приоритеты и коллизии в федеральном законодательстве // Журнал российского права. 2008. № 11. - 1,1 п.л.

3. Егорова Н.Е. О некоторых вопросах построения системы конституционного законодательства в Российской Федерации и Республике Беларусь // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2007. № 2. - 0,6 п.л.

4. Егорова Н.Е. Роль норм коллизионного права в разрешении конституционных противоречий // Закон: стабильность и динамика (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1-3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я.Хабриева. – М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2007. - 0,4 п.л.

5. Егорова Н.Е. О некоторых вопросах построения системы источников конституционного права Российской Федерации // Российское законодательство в современных условиях. Материалы 4 ежегодной научно-практической конференции / Отв. ред. П.Н.Кириченко. – Брянск: ООО «Издательство Курсив», 2006. - 0,4 п.л.

6. Егорова Н.Е. Механизмы преодоления противоречий в конституционном законодательстве // Проблемы юридических противоречий в законодательстве (Материалы научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и соискателей (Москва, 17 мая 2006 г.). / Отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М.: Юрист, 2007. - 0,4 п.л.

7. Егорова Н.Е. Понятие и признаки федерального закона как источника конституционного права Российской Федерации // Российское законодательство в современных условиях. Материалы 4 ежегодной научно-практической конференции / Отв. ред. П.Н.Кириченко. – Брянск: ООО «Издательство Курсив», 2006. - 0,4 п.л.

8. Егорова Н.Е. Закон как источник конституционного права в правовых системах современности // Российское законодательство в современных условиях. Материалы V ежегодной научно-практической конференции / Отв. ред. П.Н.Кириченко. – Брянск: РИО БГУ, 2007. - 0,5 п.л.

9. Егорова Н.Е. Международные стандарты в области прав человека в конституционном законодательстве России // Влияние международного права на национальное законодательство (Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва. 24-26 мая 2007 г.) / Отв. ред. Т.Я.Хабриева, Ю.А.Тихомиров. – ИД «Юриспруденция», 2007. - 0,4 п.л.

10. Егорова Н.Е. Становление и развитие федерального закона как источника конституционного права в России // Российское законодательство в современных условиях. Материалы VI ежегодной всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. П.Н.Кириченко. – Брянск: Группа компаний «Десяточка», 2008. – 0,6 п.л.