

УДК 342

**КАКИЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ СОСТАВЛЯЮТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ ОСНОВУ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
(ПО КРИТЕРИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗНАЧИМОСТИ)**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация. В каждом государстве издаются законы, определяющие как государственное устройство, так и регулирующие общественные отношения в самых разных сферах, в том числе включая систему публичной власти, экономику, противодействие правонарушениям, защиту прав и свобод граждан, градостроительство и т.д. Так, согласно данным Министерства Юстиции России, опубликованным на официальном сайте этого ведомства, в настоящее время (на начало 2025 года) федеральное законодательство содержит 10 170 актов. И это только действующие федеральные законы (включая федеральные конституционные законы), а помимо этого имеется намного превышающее эту цифру огромное количество нормативно-правовых актов, принятых другими федеральными органами и ведомствами, органами публичной власти субъектов России, муниципальных образований, а всего в информационном банке данных Минюста РФ значится – 16 422 289 актов. Вся совокупность этих правовых актов имеет определенную иерархию, фундаментом которой, разумеется, является Конституция России, что совершенно очевидно. Однако что касается нижестоящих наиболее важных правовых актов в России, составляющих определенный каркас правовой российской системы, то здесь такой очевидности нет. В статье рассматривается вопрос об иерархии наиболее важных действующих правовых актов в современной России. В рассматриваемом контексте данный аспект еще не находит достаточного освещения. Обосновывается авторский подход к иерархии российских федеральных законов, основанный по критерию

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

социальной значимости отношений, регулируемых конкретными правовыми актами.

Ключевые слова: система нормативно-правовых актов, государство, закон, общество, иерархия.

***WHAT LEGAL ACTS CONSTITUTE THE
LEGISLATION OF THE RUSSIAN STATE
(BY THE CRITERION OF SOCIAL SIGNIFICANCE)***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract. In each state, laws are issued that determine both the state structure and regulate social relations in a variety of areas, including the system of public authority, the economy, combating offenses, protecting the rights and freedoms of citizens, urban development. Thus, according to data from the Ministry of Justice of Russia, published on the official website of this department, at present (at the beginning of 2025) federal legislation contains 10,170 acts. And these are only the current federal laws (including federal constitutional laws), and in addition to this, there is a huge number of normative legal acts adopted by other federal bodies and departments, public authorities of the subjects of Russia, municipalities, which far exceeds this figure, and in total, the information database of the Ministry of Justice of the Russian Federation contains 16,422,289 acts. The entire set of these legal acts has a certain hierarchy, the foundation of which, of course, is the Constitution of Russia, which is quite obvious. However, as for the lower most important legal acts in Russia, which constitute a certain framework of the Russian legal system, there is no such obviousness. The article considers the issue of the hierarchy of the most important current legal acts in modern Russia. In the context under consideration, this aspect has not yet

found sufficient coverage. The author's approach to the hierarchy of Russian federal laws is substantiated, based on the criterion of social significance of relations regulated by specific legal acts.

Keywords: system of normative legal acts, state, law, society, hierarchy.

Говоря о правовом каркасе государства, сразу возникает вопрос об иерархии нормативно-правовых актов, где прежде всего имеются в виду законы (конституция здесь рассматривается как основной закон государства), а применительно к России – федеральные законы (включая федеральные конституционные законы). Имеется точка зрения, согласно которой иерархия российского права определяется на основе «вертикального строения права», соответственно речь идет о следующих видах законов: а) Конституция России; законы о внесении поправок в Конституцию России; б) законы, принятые на референдуме; в) федеральные конституционные законы; г) федеральные кодифицированные законы (кодексы и др.); д) некодифицированные федеральные законы, которым законодатель придает иерархический приоритет по отношению к иным законам; е) федеральные законы, не имеющие приоритета перед другими законами [1, с. 33]. Как представляется, эта позиция правоведа В.А. Толстика является наиболее обоснованной в правовой литературе. Аналогичным образом указанный автор определяет также иерархию подзаконных нормативно-правовых актов в следующих уровнях: а) нормативные указы Президента России, нормативные постановления Государственной Думы ФС РФ, нормативные акты ЦБ РФ, инструкции ЦИК РФ); б) нормативные постановления Правительства России; в) нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в рамках надведомственных полномочий; г) иные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти [1, с. 38].

Несколько иной подход к содержанию иерархии нормативно-правовых актов изложен в проекте ФЗ «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который был представлен Государственную Думу почти тридцать

лет назад (1996 г.), но оказался «непреодолимым», и в 2004 г. был снят с рассмотрения. Интересующий нас вопрос регулируется в ст. 10 проекта не путем «лестницы» видов нормативно-правовых актов по мере их юридической силы, а пояснениями к отдельным их видам, из чего вытекает следующий перечень: а) Конституция России; б) федеральные конституционные законы; в) федеральные законы; г) нормативно-правовые акты Президента России; д) нормативно-правовые акты Государственной Думы; е) нормативно-правовые акты Совета Федерации; ж) нормативно-правовые акты Правительства России; з) нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти [2].

Из представленных выше суждений и проекта вытекает, что правовой каркас российского государства создают, без всяких сомнений, следующие виды законодательных актов: Конституция России (с учетом внесенных поправок, то есть Законы РФ о внесении поправок здесь уже учтены); федеральные конституционные законы; федеральные законы (включая законы в форме кодексов). В дальнейшем аналогичные законопроекты разрабатывались также Минюстом России в 2014 г. [3], группой авторов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России в 2021 г. [4], но принципиально нового в части иерархии законодательных актов они не вносят. Это касается и работ, где затрагиваются данные вопросы (авторы А.А. Аралбаева, В.М. Баранов, А.В. Безруков, И.А. Кравец, В.А. Лебедев, А.В. Малько, С.И. Носов, В.В. Оксамытный, Д.С. Петренко, М.В. Сидоренко, А.В. Сеницын, В.Н. Синюков, Ю.А. Тихомиров, Э.Р. Хисанов и др.). В указанных и других научных трудах, как правило, обходится вопрос о том, какие именно уже действующие нормативно-правовые акты современной России составляют правовой «каркас» российского государства, и рассматриваются, безусловно, актуальные проблемы, но которые касаются иных сторон данной проблематики [5; 6; 7; 8; 9 и др.].

При этом следует сделать важную оговорку. Дело в том, что с учетом особого статуса Президента России, который, в частности, в ст. 10 Конститу-

ции России [10] в перечне органов государственной власти федерального уровня поставлен на первом месте, а согласно главе 4 Конституции России имеет огромные полномочия (по некоторым вопросам превосходящие полномочия Федерального Собрания и Правительства России, вместе взятых, например, определение основных направлений внутренней и внешней политики государства – ч. 3 ст. 83 Конституции России), представляется необходимым к категории «каркасных» нормативно-правовых актов относить также отдельные президентские указы.

И здесь вышеизложенный теоретический иерархический расклад нормативно-правовых актов требуется, как нам представляется, сопоставить со следующими категориями: во-первых, с теми фундаментальными ценностями, которые считаются наиболее важными для российского общества; во-вторых, с теми государственно-правовыми институтами, посредством которых эти ценности будут обеспечиваться. Юридические нормы, закрепляющие в определенном, относительно небольшом объеме, обе указанные позиции, содержатся в Конституции России как правовой акте, отражающем универсальную характеристику российского общества и государства.

По указанной причине, бесспорно, Конституция России в правовом каркасе занимает особое место, будучи его фундаментом. Далее нужно выявить, образно говоря, другие элементы конструкции правового каркаса. На фундаменте (Конституции России) закрепляются те самые фундаментальные ценности, выраженные в правовой форме, которые, условно, и образно выражаясь, можно считать как колонны общего правового каркаса. К таковым следует относить законы, которые более подробно определяют приоритеты людей с точки зрения их жизненных перспектив, и здесь важным является стремление каждого человека к самореализации, так как любой человек ставит перед собой определенные жизненные цели. В этом контексте все граждане без исключения вступают в гражданско-правовые отношения, через которые строят свои жизненные планы, в том числе и прежде всего это касается института соб-

ственности (в самом широком смысле этого слова).

Очевидно, как бы ни были высокими и красивыми слова о духовных устремлениях, но без материальной базы они останутся голыми словами. И не случайно марксова формула о том, что именно бытие (а оно основывается на собственности) определяет сознание, стала классической. К тому же даже деятельность человека в так называемых, обобщая, высокодуховных сферах (образование, искусство, литература, волонтерство, благотворительность и т.д.), невозможна, если иметь в виду организационно-правовую сторону, без определенного гражданско-правового статуса.

Поэтому жизненное самоопределение людей находит отражение прежде всего в Гражданском кодексе РФ, наиболее концентрированно закрепляющим свободу человеческой деятельности. Итак, ГК РФ – это одна из колонн в правовом каркасе государства. Далее, для каждого человека также без исключения важнейшим социальным институтом является семья, что является очевидным, – сначала семья, которую создали его родители и в которой человек воспитывается, а затем и его своя самостоятельная семья. Для значительной части людей, и скорее всего для большинства, семья является важнейшей жизненной ценностью, и за благополучие, счастье своей семьи они готовы идти на многие жертвы, в том числе не жалея и своей жизни. Соответственно следующая колонна в правовом каркасе государства – Семейный кодекс РФ (СК РФ), который, к слову, по ряду позиций пересекается с ГК РФ. Возвращаясь к стремлению к самореализации, нужно заметить, что человеку требуется образование. Все люди без исключения учатся, по меньшей мере, в школе, и многие, опять же, большинство, причем уже, вероятно, абсолютное, продолжают обучение в учебных заведениях профессионального образования, что обусловлено неуклонным развитием научно-технического прогресса.

Отсюда следующая колонна правового каркаса российского государства – ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Далее, достигнув совершеннолетия (18 лет) граждане России получают право участия в управлении гос-

ударственными делами посредством выборов, обладая сначала активным избирательным правом, а несколько позже и пассивным избирательным правом, в том числе правом участия в референдумах. И тем самым граждане, избирая своих представителей в законодательные и иные представительные органы, избирая Президента России, глав других территориально-публичных образований, определяют стратегию будущего развития российского общества. Такое право было осуществлено, в частности, во время всенародного голосования по действующей согласно воле российского народа Конституции России 1993 г.

Тем самым появляется следующая колонна правового каркаса российского государства - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следующий акт связан с тем, что все без исключения люди хотят быть здоровыми, поскольку при плохом здоровье радости жизни могут очень сильно меркнуть. Поэтому здоровье – это очевидная важнейшая социальная ценность. Соответственно следующая колонна правового каркаса государства – ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Отметим еще одну сферу, которая касается всех без исключения граждан России – все им нужно где-то жить, иметь, как говорится, крышу над головой, то есть, жилье, и в этой связи важнейшим является Жилищный кодекс РФ. Указанные выше социальные ценности, в свою очередь, должны обеспечиваться органами публичной власти и управления, которые, являясь общими для данных ценностей – колонн правового каркаса, скрепляют их, будучи в такой условной каркасной конструкции опорными балками (ригелями). К таким опорным балкам необходимо отнести прежде всего законы, регулирующие деятельность органов публичной власти. Отдельного закона о всех федеральных органах публичной власти нет. Соответствующие полномочия в отношении Президента России и Федерального Собрания заложены в Конституции России. Отдельно изданы ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». В отношении региональных и му-

ниципальных органов публичной власти действуют следующие федеральные законы, которые также мы включаем в правовой каркас государства: ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Помимо этого, в этом же ряду, на наш взгляд, следует включить президентский указ, имеющие важнейшее значение для общества и связанный с безопасностью государства: «Военная доктрина Российской Федерации».

Что касается других федеральных конституционных законов, то они, безусловно, регулируют важные общественные отношения, например, ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации», ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» и др. Однако в контексте критериев проводимой нами классификации нормативно-правовых актов они подробно регулируют лишь отдельные сферы общественных отношений, которые по основным, ключевым позициям уже охвачены выше отмеченными актами (так, в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» дается общая характеристика судов, а в указанных выше ФКЗ о судах общей юрисдикции, Верховном Суде, Конституционном Суде детально раскрывается статусы отдельных видов судов соответственно включать их в правовой каркас государства представляется нецелесообразным). Таким образом, мы полагаем, что в правовой каркас российского государства по своей значимости с содержательной точки зрения, имея в виду прежде всего отражение фундаментальных ценностей общества и механизма их обеспечения, следует относить следующие нормативно-правовые акты: Конституция России, Гражданский кодекс РФ, Семейный кодекс РФ, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации», ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Жилищный кодекс РФ, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указ Президента РФ «Военная доктрина Российской Федерации».

Библиографический список

1. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Н.Новгород, 2002. 54 с.
2. Проект ФЗ «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» (зарегистрирован 02.06.1996 г., снят с дальнейшего рассмотрения 12.05. 2004 г.) // СОЗД ГАС «Законотворчество» / <https://sozd.duma.gov.ru/bill/96700088-2> (дата обращения: 25.10. 2022 г.).
3. Бошно С.В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7-22.
4. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / Рук. авт. колл. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИСЗиСП, 2021. 96 с.
5. Васильев А. А., Гройсман С., Стоилов Я., Печатнова Ю. В. Иерархия источников права России: анализ законодательства и доктрины через сравнительно-правовую призму болгарского права // Вестник Пермского ун-та. Серии: юрид. науки. 2023. № 3. С. 390-402.
6. Васев И. Н. идея иерархии в праве: практические аспекты // Юрислингвистика. 2023. № 28. С. 44-50.
7. Иерархия и координация источников права: теоретические и сравнительные аспекты / под ред. А. А. Васильева. Барнаул.: Изд-во Алт. ун-та, 2023. 396 с.
8. Илюхина В.А. Иерархия и конкуренция принципов права: методологи-

ческие проблемы // Правовое государство: теория и практика. 2024. № 3. С. 22-29.

9. Нерсесян В.С. Современное право: теория и методология / под ред. В.В. Лапаевой. М.: Норма; ИНФРА-М, 2020. 304 с.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантРюс» (дата обращения: 17.01.2025).

Оригинальность 75%