



УДК 340.130.5



Олег Сергеевич ИГНАТОВ,
помощник заместителя
Генерального прокурора Российской Федерации
i3105o@yandex.ru

ИНТЕГРАТИВНАЯ ФУНКЦИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА: ВОПРОСЫ СИСТЕМНОСТИ

INTEGRATIVE FUNCTION OF THE BASIC LAW: QUESTIONS OF SYSTEMACITY

Конституция как Основной закон российского государства выполняет важную интегративную роль в укреплении государства и развитии правовой системы общества. Именно в таком ракурсе автор исследует свойства Конституции Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов. Главной идеей является положение о том, что интегративная функция основного закона проявляется не только в праве и системе законодательства, но и в политике, экономике, духовно-культурной жизни общества..

The Constitution, as the basic law of the Russian State, plays an important integrative role in strengthening the State and developing the legal system of the society. It is from this perspective that the author explores the features of the Constitution of the Russian Federation, as well as other normative legal acts. The main idea of the article is the proposition of that the integrative function of the basic law manifests itself not only in the law and the system of legislation, but also in the politics, economy and spiritual and cultural life of society.

Ключевые слова: Конституция, нормативный правовой акт, интегративная функция, свойства, целостность, взаимодействие, единство, иерархия, система, государство, право, общество.

Keywords: Constitution, normative legal act, integrative function, features, integrity, interaction, unity, hierarchy, system, state, law, society.

Функции нормативных правовых актов (НПА) выступают продолжением функций права. НПА выполняют основные (регулятивная и охранительная) и неосновные (компенсационная, ограничительная и восстановительная) функции права. Вместе с тем НПА выполняют не только функции, присущие праву в целом, но и собственные функции, подчеркивающие их специфику, роль и назначение в правовом регулировании и социальном управлении. Образуя иерархическую систему законодательства и являясь главной формой права в России, НПА выполняют важную роль в обеспечении

единства правопорядка и целостности правового пространства.

Право на издание и обеспечение (охрану и защиту) НПА, закрепляющих общеобязательные правила поведения, является одним из главных признаков государства. Одной из целей НПА является установление правовых режимов, направленных на укрепление правопорядка и утверждение режима законности на территории страны [6, с. 49]. НПА выступают главной функциональной единицей российского законодательства, поскольку именно в них сконцентрированы юридические предписания, приобретающие в законе фор-



мальную определенность и согласованность [4, с. 39]. Функциональный анализ позволяет выявить и обосновать место и роль НПА в правовой жизни общества, определить их эффективность и качество, увидеть и оценить социальный результат их действия [7, с. 257].

В наиболее концентрированном виде функции НПА проявляются в Основном законе российского государства, поскольку он, как никакой другой закон государства, цементирует правовую и политическую систему общества, целостность государства и общества. Конституция РФ является фундаментом национальной системы законодательства и ориентиром для нормотворческой и правоприменительной практики. Именно в этом документе сосредоточены юридические предписания, приобретающие в иных законах и подзаконных актах формальную определенность, согласованность, детализацию и развитие [4, с. 39].

Конституция РФ выполняет свойственную только ей объединяющую, или интегративную, функцию. Смысл интегративной функции выражается в обеспечении единства правового пространства, стройности и иерархичности системы законодательства и правовой системы в целом. Интегративные свойства Конституции РФ выступают отражением содержащегося в ее нормах потенциала по обеспечению целостности (статика), единства и непрерывности (динамика) развития и функционирования правовых и государственных институтов.

Интегративная функция в некотором смысле выходит за рамки собственно юридического содержания, поскольку является интегративным (центростремительным) началом не только для правовой системы, но и для политической системы, экономики – в целом всей социальной действительности.

Функции, выполняемые НПА, следует рассматривать в системе, комплексно. Системная методология позволяет рассматривать действующее законодательство в единстве целевой и функциональной составляющей, показать суммарный эффект правового воздействия НПА на регулируемые общественные отношения. Любая система, в том числе система НПА, характеризуется тремя главными признаками: наличием элементов, на-

личием связей между элементами, наличием признаков, характеризующих систему как целостность [11, с. 76].

Системность как свойство НПА выступает закономерным продолжением системности права в целом и системы законодательства в частности. Системность НПА проявляется в их внутренней структуре (наличии связей между элементами) и выступает объединяющим интегративным принципом, выражающимся в способности обеспечивать целостность и устойчивость системы законодательства и права в целом как систем более высокого порядка.

На примере Основного закона государства – Конституции Российской Федерации – данные свойства проявляются особенно рельефно. Системные свойства Конституции РФ проявляются в двух формах: внутренней (внутренняя системность) и внешней (внешняя системность). Внутренняя системность является воплощением внутренней структурной логики и отражает порядок расположения главных компонентов (преамбула, разделы, главы, статьи) и связи между ними. Следует принять во внимание, что в отечественной науке понятия «система» и «структура» иногда рассматриваются в качестве синонимов [1, с. 139; 3, с. 192; 8, с. 167].

Важно объяснить, как взаимосвязаны элементы Основного закона, как они взаимодействуют в механизме правового регулирования. Внутренняя системность означает не только механическое расположение отдельно взятых статей или глав, но прежде всего их последовательное, логически связанное устройство.

Между элементами закона должны быть причинно-следственные связи. Логика расположения нормативного материала должна основываться на правилах движения от большего к меньшему, от регулирования принципиальных, фундаментальных вопросов к более узким, частным, прикладным моментам. Соблюдение таких правил позволяет минимизировать коллизионные ситуации, сократить количество внутрискруктурных противоречий.

Внутренняя системность или структура обеспечивает действенность и устойчивость регулятивных свойств НПА. Применитель-



но к конституции это имеет особое значение [10, с. 14].

Внешняя системность Конституции РФ представляет собой взаимосвязь между основным законом и иными НПА, образующими систему законодательства Российской Федерации. Главной целью Основного закона в таком ракурсе становится интеграция (от лат. *integratio* — «восстановление», «восполнение», «соединение») – процесс объединения частей в целое. Указанная цель имманентно присуща Основному закону, порождая интегративную функцию основного закона. В.Д. Зорькин назвал Конституцию РФ правовым источником интеграции российского общества [2, с. 33]. На наш взгляд, это весьма точная, без преувеличения, оценка.

В условиях российского федерализма интегративная функция Конституции РФ обеспечивает единство четырех уровней правового регулирования (муниципальный уровень, уровень субъектов Российской Федерации, федеральный уровень, международный уровень).

Конституция РФ как по своему юридическому содержанию, так и в контексте правоприменительной практики обеспечила внутреннее единство национального законодательства, а также вхождение (интеграцию) Российской Федерации в систему глобального правового и политического пространства. Особенно следует отметить ценностную систему, закрепляемую конституционными нормами и положениями. Главным компонентом указанной системы выступают права человека, именно они являются целевым ориентиром функционирования государственного аппарата, всей системы публичной власти.

Указанные выше уровни выделены (обособлены друг от друга) условно. В действительности имеет место взаимопроникновение и взаимодействие элементов разного уровня, что связано с непрерывным изменением (совершенствованием, усложнением, глобализацией и модернизацией, рискогенностью, дифференциацией и т.п.) государственного управления и правового регулирования. Примером может послужить институт прав и свобод человека, реализация которых происходит в каждом муниципалитете (селе, городе, микрорайоне и т.д.), обеспечиваемых

органами государственной власти субъектов, федеральными органами государства и международно-правовыми гарантиями и контрольными механизмами.

Интегративная функция конституции также проявляется во взаимодействии с внешней средой. Внешняя среда функционирования конституции в данном случае представлена совокупностью НПА, которые должны четко встраиваться в конституционно закрепленную вертикаль, иерархию. Конституция является Основным законом поскольку закрепляет и регулирует фундаментальные основы общественной жизни, возглавляет систему НПА, определяет векторы развития национального законодательства, приоритеты развития политической системы. Конституция характеризуется наличием прямых и обратных связей с НПА, обеспечивая соблюдение прав и свобод человека, непрерывное и поступательное развитие общества, совершенствование государства.

Рассматриваемая функция Конституции РФ обеспечивает, как сказано в преамбуле Основного закона, «гражданский мир и согласие», сохранение достигнутого уровня (экономического, политического, культурного, социального, научно-технического и т.д.) развития общества. Конституция РФ интегрирует известную триаду «личность – общество – государство» в некую правовую и политическую целостность, в особую систему [5, с. 5; 10, с. 118].

Многие другие положения также свидетельствуют о проявлении интегративной функции. Стремясь к благополучию и процветанию, сохранению исторически сложившегося государственного единства, многонациональный народ, а также формируемые или действующие от его лица органы и институты совместно формируют единое политическое, экономическое, духовно-культурное и правовое пространство.

Трудно найти сферу, в формировании, в том числе институциализации, которой не прослеживалась бы роль Основного закона. Особенно сильно это проявляется в правовой сфере (обеспечение правопорядка и законности, конституционный строй, охрана и защита прав и свобод человека, правосудие).



Конституционные положения и нормы выступают системообразующим фактором, придающим системе правового регулирования Российской Федерации свойство интегративности. В системе правового регулирования Российской Федерации системообразующая роль норм Конституции РФ проявляется в том, что они осуществляют консолидирующую функцию: способствуют консолидации социума посредством ценностно-ориентированных конституционных норм, способствуют консолидации норм права через прямое действие норм Конституции РФ (которое не следует отождествлять с прямым непосредственным действием) [9, с. 16].

Основываясь на Конституции РФ, федеральное, региональное и муниципальное законодательство также нормативно закрепляют интегративные начала в правовом регулировании, определяя в качестве правовых принципов взаимодействие, комплексность, содействие, единство, целостность и т.п.

Например, в ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в числе принципов формирования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации закреплен принцип государственного единства.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

По формальным основаниям в качестве иллюстраций можно привести положения следующих федеральных законов.

Например, ст. 72 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» называется «Формы интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании». В ст. 71 Федерального закона «Об охране окружающей среды» говорится о комплексности экологического образования.

В проекте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (URL:<http://duma.gov.ru/media/files/L11oSoAABMRzIzW9pqPXRDbR87W0hxEv.PDF>) содержится положение, интегрирующее муниципальную и государственную власть: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Системность публичной власти выступает ее неотъемлемым свойством и означает такое взаимодействие компонентов (институтов власти, методов и средств ее осуществления), которое обеспечивает единство (целостность) и верховенство публичной власти. С точки зрения структуры публичная власть может рассматриваться с различных точек зрения или в разных плоскостях.

Например, с позиции теории разделения властей можно говорить о законодательной, исполнительной и судебной власти. С точки зрения федеративного устройства есть основания рассуждать о федеральной и региональной государственной власти. С точки зрения права на местное самоуправление следует выделять органы государственной власти и органы местного самоуправления. Каждый уровень или ветвь публичной власти (в содержании муниципальной власти невооруженным глазом видны ветвеобразующие признаки и институты) неразрывно связаны между собой множеством функционально-целевых, субординационных и координационных отношений. Однако все названные варианты и комбинации объединены понятием целостности – главным свойством системности публичной власти. Целостность обеспечивает дееспособность публичной власти, ее эффективность, способность достигать общественно значимых целей.

Примером может служить конституционное положение (ст. 18 Конституции РФ), в соответствии с которым права и свободы человека и гражданина определяют смысл,



содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Как видим, в одном положении объединены, или интегрированы, четыре носителя власти – три традиционные (классические) ветви и органы местного самоуправления. В данном случае права и свободы человека выступают целевым ориентиром функционирования государственного механизма, понимаемого в широком смысле, являются фактором, обуславливающим функции, структуру полномочия и организационно-правовые основы деятельности каждого звена публичной власти.

Примером исторического развития отечественного конституционного законодательства и обеспечения системности и целостности публичной власти можно считать преамбулу Конституции СССР 1977 г., в которой закреплена высшая цель Советского государства – построение бесклассового коммунистического общества, которая интегрировала систему функций государства, обеспечивала системность государственной политики, а

также целостность государственного управления с точки зрения коренных задач построения коммунизма.

Вышеуказанные примеры свидетельствуют о том, что интегративная функция Конституции Российской Федерации непрерывно развивается и совершенствуется по мере изменений в государственном целеполагании и системе национальных стратегических приоритетов. В условиях федеративной политической и правовой системы интегративная функция выступает в роли своеобразного, но весьма эффективного барьера центробежным тенденциям, оказывающим разрушительное воздействие на целостность российского общества, «разъедающим» политическое и правовое единство Российской Федерации.

Системные свойства Конституции имеют две главные формы проявления – внутреннюю и внешнюю, проявляются в ее интегративной функции, характеристиками которой выступают иерархия, комплексность, единство, взаимодействие в системе нормативных правовых актов.

Библиографический список

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 2006.
2. Зорькин, В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. – М., 2019.
3. Карпичев, В.С. Организация и самоорганизация социальных систем : словарь / В.С. Карпичев. – М., 2009.
4. Москалькова, Т.Н. Нормотворчество / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – М., 2011.
5. Нерсесянц, В.С. Постсоветское общество, право и государство: проблемы и тенденции развития / В.С. Нерсесянц // Государство и право на рубеже веков. – М., 2001.
6. Нормография: теория и технология нормотворчества / под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2017.
7. Радько, Т.Н. Теория функций права / Т.Н. Радько. – М., 2014.
8. Свидерский, В.И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании / В.И. Свидерский. – М., 1962.
9. Таева, Н.Е. Нормы конституционного права в системе правового регулирования Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Н.Е. Таева. – М., 2018.
10. Тиунова, Л.Б. Системные связи правовой действительности: методология и теория / Л.Б. Тиунова. – СПб., 1991.
11. Туманов, Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г.А. Туманов. – М., 1971.