

УДК 340.130+340.136

**Сергей Владимирович Кодан**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующий кафедрой теории и истории  
государства и права  
Уральской академии государственной службы  
г. Екатеринбург  
(343) 251-76-75 svk2005@sky.ru

### **АКТЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И МЕСТО В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

В статье анализируется систематизация законодательства как вид правовой деятельности, ее место и роль в юридической политике государства. Автор уделяет особое внимание юридической природе актов систематизации законодательства как источников права, показывает их особенности в системе носителей правовой информации.

Систематизация законодательства, свод законов, источники права.

Изучение носителей нормативно-правовой информации предполагает определение места и роли актов систематизации законодательства в системе источников права. Данная проблема является актуальной в контексте современных вопросов упорядочения российского законодательства и почти «пятнадцатилетия» со дня издания Указа Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. «О подготовке к изданию Свода Законов Российской Федерации», реализация которого в конечном итоге не была произведена и, видимо, отложена на неопределенное время [17, 18]. Это не способствует упорядочению законодательного массива страны, повышению эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности. При этом именно Россия имеет уникальный опыт систематизации законодательства, который может быть использован в условиях правовой реформы, проводимой в современной России. Данная статья предполагает рассмотрение следующих вопросов: 1) систематизация законодательства как вид правовой деятельности; 2) юридическая природа актов систематизации законодательства и их виды; 3) формы и виды актов систематизации законодательства.

## **1. Систематизация законодательства как вид законодательной деятельности**

Определение места и роли актов систематизации законодательства в системе источников права связано с определением основных параметров систематизации законодательства как вида правовой деятельности [1, 3, 5, 10, 11, 18]. Исследование историко-юридического развития России, как и зарубежных стран, показывает, что систематизация законодательства занимает одно из основных мест в юридической политике государства как властно-управленческой деятельности, направленной на развитие юридической сферы жизнедеятельности общества [2, 4, 6, 7]. В комплексе взаимосвязанных проблем, решаемых государством посредством политико-управленческой деятельности в юридической сфере, ведущее место занимает законодательное направление юридической политики (законодательная политика) – деятельность государства, которая связана с оформлением политических решений власти на уровне законов, совершенствованием механизмов и процедур законотворчества, обнародованием узаконений и их систематизацией. ***Систематизация законодательства как разновидность правовой деятельности выражается в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов и имеет своей целью придание законодательному массиву упорядоченного, четко структурированного характера, а также решения задач, связанных с развитием юридической (государственно-правовой) системы общества.***

*Задачи, разрешаемые в ходе систематизации законодательства, можно сгруппировать по следующим направлениям:*

*– в сфере правотворчества и правоприменения – повышение эффективности правотворческой деятельности; обеспечение развития законодательства; обеспечение повышения качества нормативно-правовых актов (устранение противоречий, неточностей, повторов и пробелов и т.п.); обеспечение сформирования внутренне единой системы законодательства на основе научно обоснованных критериев классификации нормативных правовых актов; создание условий для правильного толкования и качественной реализации нормативных правовых актов; содействие обеспечению законности и правопорядка;*

*– в сфере организации и распространения правовой информации – обеспечение официальной правовой информацией граждан, государственных и общественных структур; создание условий для оперативного поиска необходимого нормативно-правового материала на основе традиционных (издание актов систематизации законодательства на бумажных носителях) и(или) современных (обобщение и распространение правовой информации через программные и аппа-*

ратные средства) информационных технологий; содействие формированию единого информационно-правового пространства страны;

– *в сфере формирования правосознания и правовой культуры* – создание необходимой предпосылки целенаправленного правового просвещения и воспитания, а также формирования правосознания и правовой культуры общества; организация базы для проведения правовых исследований; обеспечение качественной подготовке специалистов, связанных в своей деятельности с правом (юристов, государственных служащих и др.).

Систематизация законодательства различается *по субъектам*, принимающим участие в систематизации законодательства, и по ее *формам* в рамках правовой деятельности, которым корреспондируют соответствующие виды актов систематизации законодательства.

*По субъектам систематизация законодательства* различается на:

– *официальную*, которая осуществляется государственными органами (или иными организациями), для этого специально созданными (или имеющими полномочия от имени государства), и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения правового регулирования актов систематизации законодательства, которые носят официальный характер (приравнивается к официальным источникам опубликования нормативных правовых актов) и имеют юридическое значение (на них необходима ссылка в правотворческой и правоприменительной деятельности);

– *неофициальную*, которая осуществляется субъектами, не имеющими на это специальных полномочий (юристами – учеными и практиками, различного рода организациями – государственными, научно-исследовательскими, образовательными, издательскими, информационными и др.) и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения личных или корпоративных (ведомственных) интересов различного рода изданий упорядоченного законодательства, которые не имеют юридического значения (ссылки на них в официальных документах не допускаются), но способствуют совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики.

*Систематизация законодательства включает пять форм:*

I) *учет* – простая форма систематизации законодательства с целью получения достоверной информации об изданных нормативных правовых актах, состоящая в регистрации или их группировке в предметные блоки;

II) *инкорпорация* – форма систематизации законодательства с целью упрощения использования нормативных правовых актов с расстановкой нормативных правовых актов в определенном порядке без какого-либо изменения их содержания;

III) *консолидация* – форма систематизации законодательства с целью устранения множественности нормативных актов и создания укрупненного носителя правовой информации без изменения нормативного содержания;

IV) *кодификация* – форма систематизации законодательства с целью качественной, коренной переработки нормативного правового материала и создания нового внутренне согласованного нормативного правового акта кодифицированного характера, который принимается наделенным правотворческой компетенцией государственным органом или негосударственной организацией;

V) *создание сводов законодательства* – наиболее сложная форма систематизации законодательства с целью объединения действующих в стране нормативных правовых актов в единый комплексный правовой документ с четко определенной структурой, созданием инструментария оперативного поиска правовой информации и использованием в сочетании различных форм упорядочения узаконений. Для общего обозначения такой формы систематизации законодательства можно было бы использовать термин *сводообразование*.

Официальная систематизация законодательства, следовательно, может рассматриваться как правовая деятельность в сфере законотворчества специально для этого созданных (или имеющих на это полномочия) государственных органов, которая состоит в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов, которые проводятся в рамках различных форм группировки нормативных правовых актов и находят выражение в создании актов систематизации законодательства.

## **2. Юридическая природа актов систематизации законодательства**

Систематизация законодательства выступает в качестве формы, как справедливо подчеркивает А.С. Пиголкин, «упорядочения действующей правовой системы» [12, с. 30] и получает внешнее выражение, оформление во вне в виде актов систематизации законодательства, отражающих и корреспондирующих указанные выше формы. Поэтому необходимо определить юридическую природу актов систематизации законодательства.

*Юридическая природа актов систематизации законодательства как источников права определяется рядом параметров, которые показывают их особенности в системе носителей правовой информации. Акты систематизации законодательства выступают в качестве источников права при условии, если они:*

– *содержат нормы права*, то есть правовую (общеобязательную) информацию, которая посредством тех или иных актов систематизации законодательства в упорядоченной систематизированной форме доводится до субъектов права;

– *имеют официальный характер*, то есть упорядочение законодательства производилось уполномоченными на это государ-

ственными органами или иными организациями, имеющими право создавать такие акты и распространять их от имени государства. Подготовленные юристами или организациями издания для собственного обеспечения правовой информацией, систематизирующие в той или иной форме нормативные правовые акты, официальными не являются и не выступают в качестве источника права;

– *имеют письменную форму внешнего выражения* и издаются уполномоченными органами в виде официальных документов – актов систематизации законодательства, соответствующих определенным формам систематизации нормативных правовых актов (при определенных условиях с определением официальных государственных информационных органов могут распространяться в электронном виде);

– *имеют юридическое значение*, которое определяется в соответствующих нормативно-правовых актах, определяющих содержание и порядок введения в действие актов систематизации законодательства и которое состоит в том, что изданные в официальном порядке акты систематизации приравниваются к официальным источникам опубликования включенных в них нормативных правовых актов и имеют юридическое значение – на них необходима (или допускается) ссылка в правотворческой и правоприменительной деятельности. При этом сами акты систематизации законодательства могут одновременно выступать официальным источником опубликования нормативных правовых актов. Соответственно ссылки на различного рода неофициальные издания, в которых содержатся систематизированные нормативные правовые акты, в официальных документах не допускаются;

– *не вступают в противоречие с нормативным содержанием исходных систематизируемых нормативных правовых актов*, поскольку именно нормативные правовые акты, изданные в порядке правотворчества, выступают объектом систематизационных работ и акты систематизации законодательства по отношению к нормативным правовым актам носят вторичный характер, обеспечивая лишь решение проблем упорядочения законодательства. По мнению ряда правоведов, исключением являются кодифицированные нормативные правовые акты (основы законодательства, кодексы уставы и др.), которые становятся таковыми в процессе правотворчества и выступают как продукт последнего. На этом основании В.К. Бабаев, например, исключает кодификацию из видов систематизации законодательства и считает, что «кодификация не укладывается в рамки систематизации, а представляет собой самостоятельную, причем основную форму совершенствования законодательства» [3, с. 331-332]. А.С. Пиголкин подчеркивает, что «кодификация – форма правотворчества» [12, с. 384]. По нашему мнению, кодификация законодательства выступает и как

форма систематизации законодательства с точки зрения создания акта упорядочения узаконений, и как продукт правотворчества, поэтому носит двойственный характер.

### **3. Формы и виды актов систематизации законодательства**

*Классификация актов систематизация законодательства* предполагает выделение их групп и соответствующих им разновидностей. Она исходит из форм систематизация законодательства, в рамках которых исходными являются цели, достигаемые при упорядочении нормативных правовых актов в той или иной форме и ее результат, получивший внешнее выражение в актах систематизации законодательства как правовых документах, выступающих в качестве носителей правовой информации. Выделяются формы систематизации законодательства, рассмотренные нами ранее и соответствующие некоторым из них виды актов систематизации законодательства. Рассмотрим их во взаимосвязи форм и видов.

I. *Учет как форма систематизации законодательства* обеспечивает регистрацию и получение достоверной информации об изданных нормативных правовых актах, осуществляется на основе реализации принципов полноты информации (фиксация и предоставление всего объема справочной информации без пробелов и упущений), ее достоверности (использование официальных источников опубликования актов и своевременная фиксация внесенных в них изменений) и удобства пользования (обеспечение оперативного поиска необходимых сведений). Данный вид систематизации не находит прямого выражения в актах систематизации законодательства. *Учет находит выражение в отдельных видах документов, имеющих значение для юридической практики: журналы* (регистрация реквизитов актов по хронологическому, алфавитно-предметному или системно-предметному принципам); *картотеки* (расположение карточек по хронологическому, алфавитно-предметному или предметно-отраслевому принципам с фиксацией реквизитов или текста актов с ручным или автоматизированным поиском); *контрольные тексты действующих нормативных правовых актов* (внесение в тексты официальных актов отметок об отмене, изменении, дополнении с указанием актов, которыми они внесены); *учет в электронный форме на основе компьютерных технологий* с использованием автоматизированных баз и справочно-поисковых систем («Система», «Гарант», «Кодекс» и др.), который является наиболее перспективным с позиций информационных технологий и получившим интенсивное развитие в последние годы.

В данной форме упорядочения нормативно-правового материала в качестве акта систематизации законодательства можно выде-

лить *Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации*, который направлен на обеспечение единства правового пространства РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». В связи с этим представляет интерес Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Данный регистр «ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями». Он включает «конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер» и ведется с использованием информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции РФ. Регистр обеспечивает официальный учет (регистрацию) нормативных правовых актов субъектов РФ и предусматривает включение в него следующих сведений: реквизиты нормативных правовых актов субъектов РФ (вид акта и наименование принявшего его органа, дата принятия (подписания) акта, его номер и заголовок), источники официального опубликования нормативных правовых актов субъектов РФ, а также их тексты.

Представляется, что на базе уже организованного учета законодательства могут издаваться и соответствующие акты. Таковым может стать «*Государственный реестр действующих нормативных правовых актов Российской Федерации*» как акт систематизации законодательства в форме учета, который включал бы их деление по уровням (федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов Федерации), каждый из которых имел соответствующие разделы по видам нормативных правовых актов (законы и подзаконные нормативные правовые акты). Государственный реестр при определенной периодичности переиздания или

ведения его в электронном виде может обеспечить практическую реализацию данного вида систематизации законодательства и обеспечить систему единого государственного учета нормативно-правового материала в стране. Это способствовало бы реализации разработанной в 2002 г. «Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России». При этом заметим, что ведение такого реестра Министерством юстиции Российской Федерации позволило бы повысить уровень контроля за законностью издаваемых в стране нормативных правовых актов и своевременно выявлять наличие в них коллизионных норм.

II. *Инкорпорация* как форма систематизации законодательства, преследующая цель упрощения использования законодательства, связана с внешней обработкой нормативных правовых актов без изменения их нормативного содержания, то есть без утраты индивидуальной юридической силы актов. *Инкорпорация находит выражение в актах систематизации законодательства*, которыми являются *собрания и сборники*. По характеру расположения в них нормативного материала их можно разделить на *хронологические* (акты располагаются по времени, датам издания), *систематические* (по тематическим разделам в зависимости от содержания акта с расположением актов по предметному принципу и выстраиванием нормативного материала с учетом юридической силы), *по видам нормативных правовых актов* (собрание законов, сборник постановлений правительства). Могут сочетаться различные методы расположения материала: разделы тематические – по предметному принципу, акты внутри них – в хронологическом порядке с возможным выделением их по видам.

При реализации данной формы систематизации законодательства *особое значение имеют официальные собрания законодательства*. В Российской Федерации, например, официальным источником текущего опубликования нормативных правовых актов и одновременно актом систематизации законодательства является «Собрание законодательства Российской Федерации» (аналог – Собрание узаконений и распоряжений правительства в России до 1917 г.). Его издание регламентируется Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (с изм. от 22 октября 1999 г.) и Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 16 мая 1997 г., 13 августа 1998 г.). Собрание законодательства РФ является официальным периодическим изданием, которое выходит



еженедельно и в пяти разделах которого публикуются: 1) федеральные конституционные законы и федеральные законы с указанием их наименований, даты принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания РФ, данные о подписавшем его должностном лице, место и дата подписания, а также регистрационный номер; 2) акты палат Федерального Собрания РФ; 3) указы и распоряжения Президента РФ; 4) постановления и распоряжения Правительства РФ; 5) решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии ей законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов. Разделы данного издания делятся на статьи, в рамках которых помещаются публикуемые акты. Во всех его номерах применяется сквозная нумерация статей, которая начинающаяся с первого номера в каждом году. При этом оперативное опубликование отдельных нормативно-правовых актов осуществляется в «Российской газете» и «Парламентской газете» и не исключает их обязательного официального опубликования в Собрании законодательства РФ. Подобные собрания законодательства издаются и на уровне субъектов РФ. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме официального опубликования в «Российской газете», также публикуются в еженедельном «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательством «Юридическая литература».

При этом издание других официальных актов инкорпорации в Российской Федерации законодательно не предусмотрено, что, как нам представляется, не вполне оправдано. На наш взгляд, *было бы целесообразным* вернуться к традиции (дореволюционной и советской) издания полного собрания российских законов и *приступить к изданию Полного собрания законов Российской Федерации*, в которые включались бы издаваемые Федеральным Собранием РФ законы. Подобные полные собрания могли бы издаваться на уровне субъектов Федерации. Это позволило бы иметь в распоряжении официальное собрание законов, которое бы корреспондировало с оперативным изданием законов в рамках Российской и Парламентской газет и Собрания законодательства РФ и одновременно обеспечивало возможность создания стабильной поисковой системы, а также и распространения нормативно-правовой информации в электронном виде.

III. *Консолидация* как форма упорядочения законодательства связана с созданием на официальном уровне укрупненного акта систематизации законодательства с целью устранения множественности нормативных актов, включающего в себя положения (нормы) ранее изданных и действующих актов без изменения их нормативного содержания и служащего промежуточным звеном между теку-

щим правотворчеством и кодификацией. Результат консолидации – образование крупных однородных блоков правовых норм, текстуально оформленных в форме нового укрупненного акта с общей структурой, логической последовательностью и определенной редакционной правкой, который утверждается правотворческим органом в качестве самостоятельного источника права или издается определенным государственным органом. На ее базе проводятся операции по формированию сводных актов действующего законодательства – сводов законов.

При этом в литературе общепринятым является мнение, что при утверждении консолидированного акта правотворческим органом «прежние разрозненные акты признаются утратившими силу» [11, с. 383]. Необходимо обратить внимание на то, что эта устоявшаяся точка зрения противоречит исключительному праву на правотворчество органов законодательной власти, поскольку основу консолидированного акта составляют принятые ранее нормативные правовые акты. Акт консолидации носит по отношению к ним вторичный характер и не может означать для них утрату юридической силы или отмену. В таком случае должны действовать сложившиеся в российской юриспруденции XIX – начала XX в. и европейской юридической практике два правила: 1) акты консолидации должны иметь указание на консолидированные исходные нормативные правовые акты, 2) в случае коллизии между исходными нормативными правовыми актами и актами консолидации действуют первые. При этом обратим внимание и на то, что пора отказаться от внутренне противоречивого утверждения, что «консолидация – это своеобразный вид правотворчества, особенность которого заключается в том, что новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений в действующее законодательство». Возникает вопрос, какое же это правотворчество, если оно не меняет ни содержания правового регулирования, ни законодательства.

Консолидация практически не используется в современной российской юридической практике, хотя, как мы уже отмечали, российский дореволюционный опыт уникален, когда практически весь Свод законов Российской империи состоял из консолидированных актов инкорпорированных в его рамках в соответствии принятой в нем системой законодательства. Предпринимались такие попытки и в советское время для консолидации актов по регулированию вопросов сельского хозяйства, продукции и др. Эта проблема весьма актуальна в условиях работы по созданию новой системы законодательства в современной России, когда актуализируется задача укрупнения нормативных актов посредством издания актов консолидации, что одновременно должно стать одним из приоритетных направлений в упорядочении зако-

нодательства и подготовительным этапом к изданию Свода законов Российской Федерации.

В этом отношении актуально и изучение зарубежной практики консолидации узаконений, которая, например, активно используется в Великобритании, где издаются акты консолидации, объединяющие нормативно-правовые акты парламента, принятые по одному предмету. Во Франции издаются консолидированные законодательства под наименованием кодексов – Кодекс дорог общественного пользования, Кодекс сберегательных касс и др. Интерес представляет и консолидация законодательства Европейского союза, когда для обеспечения доступности законодательства сообщества несколько юридических актов, первоначально опубликованных в разных выпусках «Официального Журнала Европейского Сообщества», объединяются в едином документе в виде «консолидированного семейства» по похожим проблемам. Но каждый консолидированный текст содержит перечень всех юридических актов, принятых во внимание при составлении нового текста, и каждая часть консолидированных текстов содержит достаточно информации о первоисточниках ее содержания [8, с. 37-38].

IV. *Кодификация законодательства* является сложной и наиболее совершенной формой систематизации нормативных правовых актов, направлена на коренную, внутреннюю и внешнюю переработку действующих нормативных правовых актов путем подготовки и принятия нового кодификационного акта компетентными государственными органами. При кодификации укрепляется системность нормативных актов. Их юридическое единство и согласованность выходят за рамки упорядочения изданного, уже имеющегося законодательства и представляют относительно самостоятельную, основную форму совершенствования законодательства, связанного с правотворчеством. *Цель* – систематизация и качественная, коренная переработка нормативного правового материала (с отменой устаревших и разработкой новых норм, устранением пробелов и коллизий в праве) и созданием в качестве результата нового комплексного внутренне согласованного нормативного правового акта, который принимается правотворческим государственным органом (или другим субъектом правотворчества).

*Результатом* является кодифицированный акт, который характеризуется следующими признаками:

– *формулирует различные нормы* (принципы, дефиниции, непосредственного действия), определяющие правовое регулирование наиболее важных вопросов жизнедеятельности общества, устанавливает нормативные основы отрасли (института) законодательства и регулирует широкую сферу отношений (имущественных, трудовых и др.);

– *направлен на закрепление и создание законодателем наиболее стабильных норм права, опробованных практикой и отражающих динамику и потребности социальной жизни, а также рассчитанных на длительный период действия;*

– *по предмету обобщаемых норм права определяется в зависимости от элементов деления системы права и законодательства (отрасли, институты) или определенной сферы организации и регулирования государственной деятельности;*

– *является итогом совершенствования законодательства и представляет сложный, значительный по объему сводный акт как совокупность взаимозависимых предписаний, то есть является единым, внутренне согласованным документом с четко определенной и внешне выраженной системой нормативных предписаний, создающей условия для их информационной доступности и удобства использования;*

– *имеет определенные виды и представляет нормативно правовые акты, объединяющие различные правовые нормы и институты, регламентирующие разнородные общественные отношения в рамках отрасли права. Отнесение акта к разряду кодифицированных определяется в зависимости от его содержания, объема, сферы регулирования общественных отношений, направленности на объединение действующих норм и внесение новелл в правовое регулирование. В ряде случаев кодификационный акт может приниматься в форме закона без указания на кодифицированный характер (например Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г.); отнесение его к разряду кодификационных определяется исходя из содержания, объема и сферы регулирования им общественных отношений, уровня объединения действующих норм и дополнения их новыми.*

*Виды кодификационных нормативных правовых актов:*

– *основы законодательства, которые содержат принципиальные, наиболее общие нормы по предмету правового регулирования отдельной отрасли (института) права и выступающие базой для дальнейшего издания нормативных правовых актов в определенной сфере правового регулирования. Основы возглавляют те или иные отрасли (институты) права и обеспечивают согласованность в их рамках всех норм через определение единых принципов правового регулирования, основополагающих понятий и рамок правового регулирования на уровне нижестоящих нормативных правовых актов. Структурно делятся на крупные, обособленные подразделения (разделы, главы). В Российской Федерации по Федеративному договору от 31 марта 1992 г. по вопросам совместного ведения РФ и республик в составе РФ «федеральные органы государственной власти РФ издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республик в составе РФ осуществляют собственное пра-*

вовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов» (см., например, Основы законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993 г.; Закон РФ «Основы законодательства РФ о культуре» от 9.10.1992 г.);

– *кодекс*, объединяющий по строго определенной системе нормы права, регулирующие какую-либо сферу общественных отношений или какой-либо деятельности. По характеру охвата общественных отношений выделяются кодексы: *отраслевые*, регулирующие конкретную сферу общественных отношений и определяющую деление права на отрасли и институты (в РФ это ГК, ГПК, УК, УПК) и *комплексные (межотраслевые)*, регулирующие обособленную и значительную часть отношений и учитывающие ее специфику в определенной сфере (государственной, хозяйственной и др.), а также объединенные единой концепцией и общими принципами регулирования (ВК, ТК РФ);

– *устав*, регулирующий правовое положение определенных органов, организаций (Устав ИТАР-ТАСС от 22.11. 2004 г.), определенную сферу деятельности (ФЗ «Устав железнодорожного транспорта РФ» от 10.01.2003 г.) или особенности взаимоотношений субъектов права (Дисциплинарный устав ВС РФ от 14.12.1993 г.). В форме уставов кодифицируются нормы, определяющие правовой статус субъектов РФ (исключая республики) – структуру, полномочия и организацию деятельности государственных органов (Устав Свердловской области от 25.11.1994 г.);

– *положение*, регламентирующее задачи и компетенцию органа, учреждения, организации (Положение о Министерстве юстиции РФ от 13.10.2004 г.);

– *правила* – нормативный правовой акт, содержащий процедурные нормы и определяющие порядок организации определенной деятельности (Типовые страховые правила негосударственного пенсионного фонда от 13.02.2004 г.) или поведения в определенных условиях (правила пожарной безопасности).

Кодификация широко используется в странах романо-германской правовой семьи и связана с римской традицией издания кодифицированных актов. В отличие от России XIX – начала XX в. в Российской Федерации кодексы получили широкое распространение, что способствует стабильности законодательства на основе системы нормативных правовых актов, а также позволяет решить две взаимосвязанные задачи – совершенствовать как содержание, так и форму законодательства. Хотя и требуется признать, что чрезмерное увлечение кодификацией (не говоря уже о «всеобщей кодификации») без использования создания консолидированных актов в сферах интенсивно меняющегося правового регулирования законодательства также не способствует использованию возможностей различных форм и видов систематизации законодательства. В этом отношении необхо-

димо, на наш взгляд, продвигаться к созданию Свода законов Российской Федерации, а не так называемого «Кодекса законов».

V. *Создание Сводов законов* как формы упорядочения законодательства связано с выработкой на официальном уровне акта систематизации действующего законодательства; выступает в качестве своеобразной «вершины» упорядоченности законодательства. Целью является создание Свода законов как акта систематизации законодательства для обеспечения максимальной доступности нормативных правовых актов для субъектов права. Призван способствовать укреплению правовой основы государственной и общественной жизни, обеспечить наибольшую стабильность законодательства, создать предпосылки для обеспечения прав и свобод граждан, а также для дальнейшего укрепления законности и усиления охраны правопорядка.

*В системе актов систематизации законодательства Свод законов имеет ряд существенных особенностей* [1, т. 2, с. 264-265], которые состоят в следующем:

– является официальным изданием систематизированного действующего законодательства, но при этом имеет повышенный уровень официальности, поскольку исходит от высших органов власти и должен отражать авторитет государственной власти, исходящих от нее нормативных правовых актов и права в целом;

– представляет наиболее сложную разновидность систематической обработки законодательства, должен максимально охватывать регулируемые правом общественные отношения и предполагает наиболее общую классификацию нормативного материала по предметному и целевому критериям, близкую к «всеобщей кодификации» типа «кодекс кодексов»;

– формируется на основе предварительной качественной обработки действующего законодательства с целью устранения множественности актов, пробелов в регулировании, совершенствования законодательства с предварительной подготовкой и изданием в качестве составных частей свода актов кодификации и консолидации законодательства;

– содержательно должен сочетать отражение системы права и требования к системе законодательства, а также строиться на основе обеспечения единства и согласованности включенных в его состав Конституции и актов систематизации законодательства (кодифицированных или консолидированных), принятых или доработанных в установленном Конституцией и законодательством порядке и сгруппированных по основным сферам жизнедеятельности общества;

– структурно должен предусматривать развитие правового регулирования и допускать существенную переработку нормативно-

го материала, содержащегося в нем, при сохранении преемственности между его переизданиями;

– в организации нормативного материала должен обеспечивать оперативное внесение изменений в его содержание, а также возможность использования материалов свода с использованием современных информационных технологий.

Своды законов пока не получили значительного распространения в правовых системах стран мира. В этом отношении наиболее интересен опыт создания свода законов Российской империи, а также СССР и РСФСР, рассмотренные выше (например структура и принятая организация материала на разъемных тетрадах и осуществление последующего текущего законодательства главным образом путем внесения дополнений и изменений в Свод) [см.: 15, 16]. Создание свода законов Российской Федерации, определение подходов к его созданию, структуры и др. проблемы активно обсуждаются в современной юридической науке [см.: 14]. Проблемы создания, издания и систематического переиздания свода законов Российской Федерации в современной России выдвигаются в число актуальных задач совершенствования российского законодательства. Учет исторического опыта необходим и может способствовать развитию источников права.

Интерес представляет также и изучение практика издания свода законов США, в котором федеральное законодательство США в настоящее время публикуется в систематизированном виде в качестве, который состоит из 50 разделов, посвящен определенной отрасли права или крупному правовому институту. При этом Конгресс, принимая очередной закон, указывает место, которое он должен занять в своде законов США и какие в связи с этим изменения должны быть внесены в соответствующие главы, разделы и параграфы действующего свода. Свод по своему составу неоднороден, поскольку некоторые его разделы представляют собой просто собрание (тематическую инкорпорацию) близких по содержанию и изданных в разное время актов, а другие включают в себя кодексы законов по соответствующей отрасли права. Свод переиздается каждые 6 лет.

\* \* \*

Итак, рассмотренные вопросы систематизации законодательства как вида правовой деятельности, ее форм и результатов позволяют выделить в качестве разновидности правовых актов акты систематизации законодательства, которые в системе источников права выступают в качестве второго по значимости после нормативных правовых актов и производного от них обобщающего носителя нормативно-правовой информации. Использование всего диапазона актов систематизации законодательства позволяет способствовать максимальной доступности норматив-

ных правовых актов для граждан и различного рода государственных и негосударственных организаций, а также способствовать укреплению правовой основы государственной и общественной жизни, обеспечить наибольшую стабильность законодательства, создать предпосылки для обеспечения прав и свобод граждан, укрепления правовой законности и усиления охраны правопорядка, конечном итоге – решению проблем создания правового государства в России.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права. В 2 т. М., 1981. Т. 1. 359 с.; 1982. Т. 2. 359 с.
2. *Алексеев С.С.* Основы правовой политики России. Екатеринбург, 1995. 124 с.
3. *Бабаев В.К.* Кодификация и систематизация нормативно-правовых актов // Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород, 1993 (Лекция 13. § 6). 538 с.
4. *Исаков Н.В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики. Саратов, 2003. 215 с.
5. *Литягин Н.Н.* О подготовке Свода законов Российской Федерации // Журнал российского права, 1999. № 11. С. 35-53.
6. *Матузов Н.М.* Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000. 136 с.
7. *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1999. 288 с.
8. Передовая практика ЕС по кодификации законодательства. М., 2005. 65 с.
9. *Пиголкин А.С.* Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 56-64.
10. *Пиголкин А.С.* Систематизация законодательства // Проблемы общей теории государства и права. М., 2001 (Разд. 5. гл. 7). 832 с.
11. *Пиголкин А.С.* Систематизация законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс. М., 2002. Т. 2 (гл. 16). 528 с.
12. *Пиголкин А.С.* Понятие и формы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации. СПб., 2003. 382 с.
13. *Пиголкин А.С., Чернобель Г.Т.* Свод законов СССР – теоретические и практические проблемы. Правоведение, 1978. № 6. С. 86-112.
14. *Поленина С.В., Колдаева Н.П.* О своде законов Российской Федерации. М., 1997. 56 с.
15. *Самощенко И.С.* О Своде законов Советского государства // Труды ВНИИСЗ. М., 1977. Т. 8. С. 118-126.
16. *Самощенко И.С.* Проблемы Свода законов Советского государства // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного и теории права. М., 1979. С. 105-109.



17. Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. «О подготовке к изданию Свода Законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 7. Ст. 509.

18. Указ Президента РФ от 14 февраля 1998 г. «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 7. Ст. 829.

## RESUME

**Sergey Vladimirovich Kodan**, Doctor of law, full professor, Honoured Lawyer of Russian Federation, head of department of theory and history of state and law, Ural Public Service Academy. Ekaterinburg (343) 251-76-75 svk2005@sky.ru

### **Systematization Acts: Legal Character and Role in the System of Law sources in Russia**

The article considers the systematization of law as the type of legal activity and analyzes its role in the state law policy. The author pays special attention to the legal character of systematization acts as law sources and demonstrates their peculiarities in the system of legal information.

Systematization of legislation, The Law Code, law sources.

Материал поступил в редколлегию 10.04.2008 г.