Гордиенко Полина Юрьевна. Техника систематизации права: теоретические основы и инструментарий: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Гордиенко Полина Юрьевна;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет - ФГАОУ ВПО].- Белгород, 2015.- 288 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Теоретико-методологические основы исследования систематизации права**

1. Систематизационная практика в правовой системе России: исторический опыт

2. Сущность и юридическая природа систематизации права 45

3 Место и состав техники систематизации права в дискуссии по проблемам юридической техники

**Глава 2 Средства и правила юридической техники в правосистематизационной практике**

1. Процедурные средства техники систематизации права 92

2. Формально-правовые средства техники систематизации права

3. Содержательно-правовые средства техники систематизации права

4. Правила техники систематизации права 174

Заключение 214

Список использованной литературы

## Сущность и юридическая природа систематизации права

В разные периоды развития государства потребность в систематизации законодательства бывает различна. Когда накапливается в течение многих лет большой объем нормативно-правового материала, когда существует значительное число нормативных актов, принятых в разное время и перекрывающих друг друга, действующих в усеченном объеме или устаревших, фактически утративших силу, систематизация законодательства особенно необходима.

Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса доктринального обоснования теории систематизации права, для определения теоретического значения имеющегося опыта систематизации, считаем необходимым обратиться к истории отечественной правосистематизационной практики.

Системное упорядочение действовавшего в России законодательства, сведение в едином акте разрозненных правовых норм предпринималось еще в средние века. По мнению А.Ф. Шебанова, элементы кодификации заметны уже в Судебниках XV-XVI столетий1. Комплексного объединения потребовали правила судопроизводства. Именно такую цель и преследовало составление Судебников.

Первым систематизированным законодательным актом стало Соборное Уложение 1649 г. Уложение заменило собой ранее действовавшие акты, признало их утратившими силу; из изданных до него актов сохранили юридическую силу только те, на которые делались ссылки в самом Уложении. Спустя три года после издания Уложения патриархом Никоном была издана Кормчая книга, представлявшая собой результат кодификации канонического права1. Подготовка Соборного Уложения - весомый вклад в дело законотворчества и систематической обработки законодательства. Однако Соборное Уложение вскоре стало нуждаться в дополнениях2.

Необходимость кодификации российских законов была осознана в период правления Петра I. С тем, чтобы облегчить применение действовавших актов, особенно если одни из них противоречили другим, царь Петр, считавший соблюдение законов обязательным для всех подданных, решил объединить их в сводном уложении. Работа по составлению такого уложения длилась более века и результатов не дала. Тем не менее она послужила отправной точкой для систематической обработки всего накопившегося к тому времени законодательного материала3.

Итогом работы петровской «Палаты о Уложении» стало составление к 1703 г. полной «Новоуложенной книги». Системное изложение законодательного материала в одном источнике позволило в 1714 г. отменить новоуказные статьи и указы, противоречившие Соборному Уложению, а оставшийся материал лег в основу подготовленной в 1718 г. части «Сводного уложения».

Правосистематизационная деятельность усилилась в правление Александра I. При особе императора восстановилась работа Комиссии составления законов. В 1808 г. членом данной Комиссии стал назначенный товарищем министра юстиции М. М. Сперанский.

С образованием в 1810 г. Государственного совета Комиссия составления законов была преобразована в учреждение, состоящее при Государственном совете. Должности директора этой Комиссии и Государственного секретаря занял Сперанский4. Наиболее значимым плодом работы Комиссии под руководством Сперанского стали подготовленные уголовное и торговое уложения и отдельные части гражданского уложения1.

Дальнейшие работы по систематизации законодательства царским рескриптом 31 января 1826 г. возлагались на II Отделение собственной его императорского величества канцелярии2. В деятельности упорядочения накопившегося законодательного материала, приведения законодательства в систему основным формой была инкорпорация.

Систематизацию нормативных правовых актов Сперанский в 1826 г., предлагал провести в три этапа. Сначала - составление общего собрания законов, затем - систематизация законодательства в тематических книгах свода законов. Конечный этап - составление уложений как собраний кодифицированных актов, уложений, которые «не изобретаются, но слагаются из прежних законов с дополнением и исправлением их сообразно нравам и обычаям и действительной потребности государства» .

К 1830 г. завершилось издание Первого собрания Полного собрания законов Российской Империи (ПСЗ), где в хронологическом порядке располагались тексты законов, указов, распоряжений, - «все постановления, ко всегдашнему исполнению от верховной власти или именем ее от учрежденных ею мест и правительств происшедшие, по всем частям государственного управления без всякого изъятия»4,- изданных с 1649 по 1825 г. В Первое со брание ПСЗ вошли наряду с опубликованными и те акты, которые еще не были обнародованы через Правительствующий сенат1. Тогда же началось печатание Второго собрания Полного собрания законов, куда были включены тексты узаконений, изданных после 12 декабря 1825 г. Параллельно с этим II Отделение приступило к обработке законодательного материала, вошедшего в ПСЗ2.

Второе собрание, по времени включающее акты с 12 декабря 1825 г. по 28 февраля 1881 г., охватывает период царствования императоров Николая I и Александра П. Третье собрание ПСЗ начинается актом, датированным 1 марта 1881 г. Его общее построение не было завершенным, поскольку в 1917 г. издание ПСЗ прекратилось. Последний (33) том вышел в свет в 1916 г. и содержал узаконения за 1913 г.

Полемика по поводу целесообразности продолжения издания ПСЗ при регулярном официальном публиковании законодательных актов в СУ позволила и исследователям нашего времени идентифицировать ПСЗ и СУ как разновидности «официальной инкорпорации законодательства по хронологическому принципу»3.

Другим собранием законодательных актов был Свод законов Российской Империи. Характер обработки актов в Своде позволяет отметить глубину проведенной систематизации. Свод законов имел и признаки кодификации: отдельные его тома (например, первая часть XV тома, объединившая нормы уголовного права) безоговорочно признаются кодексами4. Целью издания Свода законов было изготовление законодательного сборника для практического использования в правоприменительной деятельности.

## Место и состав техники систематизации права в дискуссии по проблемам юридической техники

«О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»2, от 31 декабря 2002 г. № 190-ФЗ «Об обеспечении пособиями по обязательному социальному страхованию граждан, работающих в организациях и у индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы, и некоторых других катего-рий граждан» , от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»4, от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации»5, от 7 ноября 2000 г. № 136-ФЗ «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием»6, от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»7, от 26 ноября 1998 г № 175-ФЗ «О социальной защите граждан РФ, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на про 1 Федеральный закон от 30.12.2006 № 284-ФЗ (ред. от 08.11.2011) «О социальных гарантиях и изводственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»1, от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных забо-леваний» , от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда полным кавалерам ордена Трудовой Славы» , от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»4, от 20 июня 1996 г. № 81 -ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной зашиты работников организаций угольной промышленности»5, от 10 января 1996 г. Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. - 27.11.1995. -№ 48. -ст. 4563. социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»1, от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной под-держки семей, имеющих детей» (с изменениями от 23 июля 2008 г.) , а также же законами РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы»3, от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»4.

Особое внимание привлекает наличие существенных пробелов в федеральном законодательстве5. Под воздействием таких факторов как глобализация, динамика общественных отношений постоянно возрастает, что приводит к формированию новых потребностей и сфер отношений. В этой связи особое значение имеют пробелы в Гражданском кодексе. В частности, со всей очевидностью требуют восполнения проблемы по вопросам: публичных акционерных обществ; отсутствия норм о возможности и последствиях оспаривания незаконной реорганизации юридических лиц, а также норм о бездокументарных ценных бумагах, о залоге прав по договору банковского счета и вклада, о «металлических счетах», договоре вклада драгоценных металлов, о возможности последующего подтверждения (одобрения) оспоримых сделок, возможности исцеления (конвалидации) в некоторых случаях ничтожных сделок и т.д.6

«Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009)//Вестник ВАС РФ. - ноябрь, 2009. -№ 11. Проблема пробелов нашла свое отражение в федеральном законодательстве. В частности, законодатель наделяет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации обращаться «к субъектам права законодательной инициативы с предложениями об изменении и о дополнении федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации либо о восполнении пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, если Уполномоченный полагает, что решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, совершаются на основании и во исполнение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, либо в силу существующих пробелов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, либо в случае, если законодательство противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации»1. Актуальность проблемы пробелов нашла отражение и в законодательстве субъектов РФ. Так, абзац 2 пункта 2 ст. 4 Закона Московской области «О правовом мониторинге в Московской области» выделяет среди основных задач правового мониторинга выявление и восполнение пробелов в законодательстве Московской области .

Серьезным недостатком является также наличие в действующей системе законодательства Российской Федерации и ее субъектов устаревших, фактически недействующих актов, подлежащих незамедлительной ревизии - отмене или корректировке их содержания, приведению их в соответствие с Конституцией Российской Федерации и действующими законами. Приведем несколько наиболее показательных примеров.

Подмосковье. - 16.05.2012. -№ 81. Закон РФ от 01.04.1993 № 4733-1 «О Порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации»1 фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 05.12.1995 № 192-ФЗ, установившего, что выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года. Федеральный закон от 04.08.1994 № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О государственных пенсиях в РСФСР» фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ, признавшего Закон РФ от 20.11.1990 № 340-1 утратившим силу. Закон СССР от 02.11.1989 № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и долж-ностных лиц, ущемляющих права граждан» фактически утратил силу в связи с принятием Закона РФ от 27.04.93 № 4866-1. Закон СССР от 26.03.1991 № 2054-1 «О Таможенном тарифе»4 фактически утратил силу в связи с принятием Закона РФ от 21.05.1993 № 5003-1.

## Формально-правовые средства техники систематизации права

Правосистематизационная практика актуализируется несколькими обстоятельствами. Среди них следует отметить общую динамику развития социальных отношений, изменения в экономике и политике, требующие немедленного правового регулирования, либо совершенствования существующего законодательства. Нередко именно эти причины подталкивают процесс систематизации, служат причиной или поводом подготовки консолидированных, кодифицированных и иных актов. В тоже время, накопление большого объема правовых актов, их устаревание, противоречивость и пробельность, создают трудности в правореализации, правотворчестве и правоприменении. Оба аспекта развития общественных отношений и правовой системы, определяют необходимость процессуального направления правосистематизирующей практики.

Прежде чем перейти к изучению технико-юридического инструментария правосистематизационной деятельности следует подчеркнуть, что специфику сущности каждого средства и правила практики систематизации права во многом определяет двойственность их целевого назначения. Некоторые из них имеют смешанную техническую природу, поскольку, их применение актуализировано прежде всего правотворческой деятельностью. Однако при этом, они обеспечивают систематизацию права в будущем. Другие средства и правила имеют исключительную видовую правосистематизационную природу и их применение актуально в процессе упорядочения уже готовых нормативных правовых актов. Телеологический анализ функций каждого из средств и правил техники систематизации права, осуществленный в данном разделе диссертационного исследования, позволит нам выявить их общую и видовую спецификацию.

Как указывалось нами ранее, правосистематизационная практика ориентирована на создание трех основных форм систематизации - инкорпорированные, консолидированные и кодифицированные. Однако формы правосистематизации являются результатом практики и предполагают осуществление специфического рода юридической деятельности. Собственно наше согласие с В.Н. Карташовым в понимании правосистематизационной деятельности как особого вида юридической практики1, обязывает нас обратиться к рассмотрению специфики самостоятельной группы средств техники систематизации права, связанных с конкретными этапами правосистематизационной деятельности.

Основным критерием выделения данных средств в самостоятельную группу для нас является их сущность, которая проявляется в ходе выполняемых ими задач. Общее предназначение последних заключается в подготовке правового материала к осуществлению правосистематизационной практики, а точнее к достижению ее материальных результатов - созданию трех основных форм правосистематизационных актов. Перманентный характер право-систематизационного процесса определяет другую, но схожую по назначению задачу средств данной группы - поддержание правового массива в актуальном для правосистематизационной практики состоянии. Следуя избранному нами функциональному подходу, а также самой природе данных средств, считаем возможным объединение их в группу процедурных средств техники систематизации права.

Характер юридической деятельности и ее результатов, обусловленный применением средств данной группы, позволяет произвести их типизацию на деятельностные и материально-процедурные. Объединенный анализ функциональной нагрузки процедурных средств делает возможным наиболее полное раскрытие их специфических признаков.

Как мы уже указывали, большинство авторов выделяют такие виды систематизации нормативных правовых актов, как инкорпорация, консоли-дация и кодификация . Одновременно имеют место и иные точки зрения. В

Рассмотрение учета как вида деятельности не предполагает, что в результате его осуществления будут подготовлены видовые формы систематизации права, такие как инкорпорированные, консолидированные и кодифицированные акты. В этой связи, следует подчеркнуть, традиционно определяемые в литературе цели «систематизации нормативных правовых актов в информационно-правовом аспекте», являются ошибочными. Информационно-правовое обеспечение правосистематизационной практики не является самоцелью последней, а выступает в качестве необходимого и безусловного механизма систематизации права. Таким образом, виды учета, принципы его организации и реализации, выраженные на практике в специальных деятельностных и материально-процедурных средствах систематизации права, являются важнейшим инструментом правосистематизационной практики в целом.

Кажется очевидным, что создание официальных форм систематизации права немыслимо без учета нормативных правовых актов объединенных общими субъектами, участниками, предметом, институтом, отраслью права. Кроме того, систематизация права, в различных видах, типах, рассматриваемая правовой наукой как постоянный вид деятельности направленный на

Подробнее, см. раздел «1.2.2. Направления и виды систематизации права» настоящей работы. поддержание системы законодательства в актуальном состоянии, использует учет в качестве приоритетного юридико-технического средства. В связи с указанным, основное техническое значение учета на определенных этапах реализации любого вида / типа правосистематизирующей практики, а также идеальное определение роли учета в достижении основной цели систематизации, подчеркивают его комплексный инструментально-вспомогательный характер.

## Содержательно-правовые средства техники систематизации права

Несмотря на важное систематизационное значение отсылок1 следует заметить, что законодатель допускает вольности в их использовании, недопустимые в рамках общей юридической техники и нарушающие правила техники систематизации права. В частности, считаем ошибочным делать отсылки на действующее законодательство, если с их помощью законодатель желает повторить общеизвестное положение о наличии уголовной, административной и ной ответственности за нарушение норм проектируемого закона2.

Одним из наиболее важных технических средств правосистематизаци-онной практики, отражающих и фиксирующих связи между законом и иными нормативно-правовыми актами являются предписания-поручения специальному органу отменить, признать утратившим силу, дополнить и изменить, а также принять акты, включенные в перечень3.

В отечественной правотворческой и правосистематизационной практике сложилась традиция вносить данные вопросы в комплект документов, сопровождающих подготовку проекта нормативного акта4. Однако, на наш взгляд совершенствование правосистематизации, направленной на оптимизацию системы законодательства и системы права, предполагая совершенствование законодательства в интересах субъектов правореализации и правоприменения, а также самой законодательной деятельности, указанные перечни необходимо ввести в текст кодифицированного или консолидированного акта. Соглашаясь с мнением А.И. Абрамовой о структуре и функциях «переч Особе значение отсылок в систематизационной технике подчеркивается вниманием исследователей к этому средству в связи с вопросами создания Свода Законов РФ. См.: Пиголкин А.С. Российское законодательство и общие вопросы... - С. 66.

Полагаем, что нет необходимости и в отсылках типа «отношения регулируются федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации», «решения принимаются в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации», поскольку в таких отсылках содержатся общеизвестные для пользователей положения., подчеркнем, что в качестве самостоятельного вспомогательного средства техники систематизации перечень следует разделять на две части и располагать в завершающей части кодексов и консолидированных законов2.

Практикой составления перечней выработан ряд важнейших положений. К ним следует причислить традицию в перечне актов подлежащих отмене указывать акты ранее менявшие его редакцию, помещая их в одном пункте с первоначальным . Этот прием составления перечня как средства техники правосистематизации, обусловлен тем, что несмотря на то, что юридически всякая новая редакция акта поглощала в свое время действие предыдущей, невключение в перечень какой-то из промежуточных редакций, может вызвать определенную путаницу в правоприменительной практике4.

Значение перечня актов подлежащих созданию в правосистематизаци-онной технике подчеркивается тем, что проект кодекса или консолидированного закона федерального уровня, должен содержать положение о системе актов, регулирующих отношения по предмету закона. Также, среди целей принятия того или иного закона нередко указывается создание четкой нормативной правовой базы, на основе которой будет принята система подзаконных нормативных правовых актов5.

По справедливому замечанию Т.Я. Хабриевой, обеспечить действие принятого федерального закона могут лишь акты, вводимые в действие одновременно с самим федеральным законом. В крайнем случае, федеральный закон должен вводиться в действие при наличии уже подготовленных проектов правовых актов, обеспечивающих его исполнимость1.

Характер природы и специальных функций, позволяет отнести к формально-правовым средствам правосистематизационной техники примечания. Данное средство, как структурная единица текста нормативного правового акта, в основном в кодифицированных формах, привлекло внимание теоретиков права. Следует подчеркнуть, что примечание рассматривается ли-тературе как правотворческий прием . В общепризнанном понимании, примечание - часть нормативного акта, которая представляет государственно-властное установление, предназначенное для специального текстового или символического подчеркивания, носящее сопроводительный характер3.

Анализ отечественной правосистематизационной практики позволяет выделить перечень основных вопросов, размещаемых законотворцами в примечаниях кодексов: изложение специальных норм; наличие дефиниций; определение принципов права; указание круга лиц, на которых распространяется норма права и т.д. Как видно из приведенного перечня технико-функциональное значение примечания не ограничено одной сферой. Вместе с тем, анализируя правосистематизационныи аспект его применения, следует отметить, что с помощью примечаний, конкретизирующих тот или иной фрагмент нормы, кодификатор может установить связи между общими и специальными нормами. Реализуя функции конкретизации посредством размещения конкретного примера примечания, не только способствует удобству пользования актом, но и позволяет субъектам и участникам правосистемати-зационной практики сохранить общий характер норм кодекса или консолидированного закона.

Основываясь на функциональном предназначении кодификационного Свода законов РФ, считаем возможным определить его как, одно из важнейших формально-правовых средств техники систематизации права. Далее, мы постараемся обосновать нашу точку зрения.

Являясь прогрессивной частью современной законодательной деятельности, кодификация находит всеобщее признание научного сообщества и активный отклик у отечественных законодательных органов. Достаточно указать на планы законодателя по кодификации1 и активное обсуждение вопросов перспективы кодификации всех отраслей отечественного права2.

Российская национальная система законодательства представляет собой удобный материал для его систематизации посредством использования высшей формы этой законотворческой деятельности. Особенности национальной правотворческой традиции дают преимущество российскому законодателю осуществить высшую форму систематизации своего законодательства в его максимальном объеме с принятием в итоге кодификационного нормативного правового акта в форме Свода законов РФ