

**Федеральное казенное образовательное учреждение  
высшего образования «Кузбасский институт  
Федеральной службы исполнения наказаний»**

**И. В. МАЛЫШЕВА**

**ЕДИНСТВО ПРАВОТВОРЧЕСТВА  
И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**монография**

**Новокузнецк, 2020**

УДК 340.136  
ББК 67.022.14  
М 20

**Рецензенты:**

профессор кафедры уголовного права и процесса  
Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина,  
доктор юридических наук, доцент **А. Г. Антонов**;  
заведующий кафедрой государственно-правовых  
и гражданско-правовых дисциплин НФИ КемГУ,  
кандидат юридических наук, доцент **Ю. А. Горбуль**

**Малышева И. В.**

М20 Единство правотворчества и систематизации законодательства :  
монография / канд. юрид. наук, доц. И. В. Малышева. — Новокуз-  
нецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2020. — 96 с.  
ISBN 978-5-91246-135-4

Монография раскрывает связи и закономерности правотворчества и систематизации законодательства. В ходе освещения тех или иных аспектов рассматриваемых видов деятельности автор поднимает актуальные вопросы, заставляет расширить традиционные представления о правотворчестве и систематизации, их разновидностях, некоторых процессуальных особенностях и юридико-технических требованиях.

Монография предназначена для студентов и аспирантов юридических вузов, а также лиц, осуществляющих правотворческую деятельность на всех уровнях от федерального до локального.

УДК 340.136  
ББК 67.022.14

*Рекомендована к изданию решением  
Совета по научной и редакционно-издательской деятельности  
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России,  
протокол № 11 от 23 декабря 2019 года*

ISBN 978-5-91246-135-4

© ФКОУ ВО Кузбасский институт  
ФСИН России, 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ АППАРАТ, ПРИНЦИПЫ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	7
1.1. Соотношение понятий, определяющих сущность правотворчества..	7
1.2. Общеправовые и специальные принципы правотворчества и систематизации законодательства .....	11
1.3. Соотношение системы права и системы законодательства применительно к правотворчеству и систематизации законодательства.....	19
1.4. Нормативное регулирование правотворчества и систематизации в Российской Федерации.....	24
ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ПРАВА И ПРАВОТВОРЧЕСТВО.....	28
2.1. Формы права и виды правотворчества .....	28
2.2. Закон и законотворчество в Российской Федерации .....	33
2.3. Процессуальная сущность законотворчества .....	42
2.4. Многообразие видов подзаконного правотворчества в Российской Федерации, механизм его реализации.....	50
2.5. Особенности правотворческой техники .....	55
ГЛАВА 3. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	63
3.1. Историческая справка о становлении систематизации законодательства, её значение для правотворчества и юридической практики .....	63
3.2. Учёт, инкорпорация и консолидация как разновидности систематизации .....	69
3.3. Кодификация как особая форма систематизации нормативных правовых актов.....	74
3.4. Техника систематизации нормативных правовых актов.....	79
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	84
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	86
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	94

## ВВЕДЕНИЕ

Современное право в условиях политического, экономического и социального кризисов выступает важнейшим средством согласования интересов разных социальных групп, международных интересов. При этом, осложняющиеся правовые и иные общественные отношения, появление технических и социальных новаций влияют на систему права и систему законодательства, их существование и развитие, заставляя законодателя и исследователя искать новые пути регулирования отношений, более эффективные способы и средства при осуществлении правотворческой и правоприменительной деятельности. Однако в науке крайне редко обращается внимание на систематизацию законодательства, влияние её на правоприменительную практику. В настоящей работе автор предлагает собственное видение единства правотворчества и систематизации законодательства, их неразрывную связанность.

Проблемы правотворчества довольно активно исследовались раньше (С. С. Алексеев, М. И. Байтин, В. М. Баранов, Д. А. Керимов, В. Н. Кудрявцев, Н. Н. Вопленко, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина, И. С. Самощенко, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, Р. О. Халфина, А. Ф. Черданцев и др.), да и сейчас интерес к этому виду деятельности не пропадает (Ю. Г. Арзамасов, С. В. Бошно, Н. А. Власенко, В. Д. Зорькин, В. Б. Исаков, В. Н. Карташов, Т. В. Кашанина, Н. П. Колдаева, В. В. Лапаева, Э. Г. Липатов, С. В. Синюков, Т. Я. Хабриева, В. И. Шепелев, И. И. Шувалов и др.), что, безусловно, поддерживает актуальность исследований в этой области. Однако система права и система законодательства разрастаются, объём правовой информации увеличивается с каждым днём, это требует внимательного отношения к процессу систематизации. А эта сфера чаще всего рассматривается вскользь, не получая должного освещения. Работы, касающиеся данной сферы, встретишь не часто (диссертационное исследование В. В. Ксено-фонтова «Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры», 2003 г.; коллективная монография «Систематизация законодательства как способ его развития», 2010 г., под общей редакцией В. А. Сивицкого и др.).

В настоящей работе правотворчество и систематизация рассматриваются как части единого целого. Важно понимать, что не только правотворчество влияет на систему законодательства, справедливо также и обратное влияние системы законодательства и систематизации на процесс создания правовых норм. Видится, что при рассмотрении механизма правового регулирования как целостной системы воздействия на общественные отношения, процесс создания источников права и их систематизация должны рассматриваться в неразрывном единстве.

По мнению А. С. Пиголкина, главной составляющей правотворческой деятельности является выработка и утверждение новых правовых

норм. Изменение и отмена действующих норм является вторичным<sup>1</sup>. Такой подход вполне обоснован. Однако необходимо учитывать реалии современного мира. Действующее законодательство зачастую требует доработки и переработки устаревших правовых норм. Совершенно новое в правовом регулировании требуется не часто. Современное право в большей степени требует более совершенных форм систематизации и поддержания некой упорядоченности множества нормативного материала. Зачастую процессы правотворчества и систематизации неразрывны.

Г. Т. Чернобель высказывается о практической рациональности законотворческого процесса, его содержательной сложности, которые требуют теоретически упорядоченной системы социальных знаний, составляющих в совокупности науку законотворческого мышления. Стоит заметить, что действующий федеральный государственный образовательный стандарт по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) в качестве одного из видов профессиональной деятельности, к которым готовятся выпускники, освоившие программу бакалавриата называет нормотворческую (п. 4.3), предполагая формирование одной из профессиональных компетенций — способность участвовать в разработке нормативных правовых актов в соответствии с профилем своей профессиональной деятельности (ПК-1) (п. 5.4)<sup>2</sup>. Федеральный государственный образовательный стандарт по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция (уровень — магистратура)<sup>3</sup> также предусматривает правотворчество как одну из форм деятельности, основы которой формируются в ходе образовательного процесса.

Запрос вакансий на должность, предполагающую нормотворческую деятельность, также демонстрирует востребованность кадров, владеющих правотворческими навыками. Напр., в октябре 2016 г. в Госкорпорацию по космической деятельности «Роскосмос» требовался сотрудник для реализации следующих функций:

- подготовка (участие в подготовке) проектов законодательных и иных нормативных правовых (правовых) актов Российской Федерации, нормативных правовых (правовых) актов Госкорпорации «Роскосмос» (далее — Корпорация);
- осуществление правовой и антикоррупционной экспертиз проектов нормативных правовых (правовых) актов Корпорации, антикор-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 422.

<sup>2</sup> Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (уровень бакалавриата) : приказ Минобрнауки России от 01.12.2016 № 1511 (ред. от 11.01.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2016 (дата обращения: 09.10.2019).

<sup>3</sup> Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр») : приказ Минобрнауки РФ от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. 04 апреля. № 14.

рупционной экспертизы нормативных правовых актов Корпорации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;

- участие в работе по отбору и направлению нормативных правовых актов Корпорации на государственную регистрацию в Минюст России, сопровождение государственной регистрации нормативных правовых актов Корпорации в Минюсте России;

- подготовка заключений по проектам законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- осуществление мониторинга правоприменения в отношении законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области космической деятельности и в смежных сферах, анализ изменений действующего законодательства Российской Федерации;

- разработка (участие в разработке) предложений по совершенствованию государственного управления в сфере деятельности Корпорации и по уточнению её полномочий, регламентация реализации которых требует разработки нормативных правовых актов;

- представление интересов Корпорации в суде по делам об оспаривании нормативного правового акта Корпорации и о признании нормативного правового акта Корпорации недействующим и др.<sup>4</sup>

Безусловно, специалисты по подобным вакансиям требуются не часто. Однако юрист в различных организациях так или иначе осуществляет нормотворческую, экспертную деятельность и учёт нормативных правовых актов. Поэтому, очевидно, любой юрист должен понимать сущность этих видов деятельности, их целевую направленность.

---

<sup>4</sup> Вакансии юристов. — URL: <http://www.lawfirm.ru/vacancy/index.php?id=10851> (дата обращения: 10.10.2019).

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЙНО-КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ АППАРАТ, ПРИНЦИПЫ И НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

## 1.1. Соотношение понятий, определяющих сущность правотворчества

В теории права в целом и теории правотворчества, в частности, до сих пор не сложилось единого понимания используемых терминов. Есть убеждение, что несмотря на кажущуюся для понимания простоту правотворчества, первое впечатление оказывается всё же обманчивым. При этом, «правильное понимание того или иного явления упорядочивает знания, систематизирует их, обеспечивает целостность научного видения изучаемого явления, оптимальность его осознания»<sup>5</sup>.

Неоспорим факт практической значимости правотворчества и его результатов для правового регулирования. Неточности и ошибки, допускаемые при создании правовой нормы, сказываются на правовом регулировании, снижении эффективности действия права в целом. Говоря о теории правотворчества, стоит сказать, что терминологическое разнообразие зачастую порождает подмену понятий и стирание граней осмысления не только в теоретическом смысле, но и оказывает своё негативное воздействие на правотворческую практику. Прежде всего, речь идёт о понятии «правотворчество» и связанных с процессом создания права. Это наглядно видно при анализе учебной литературы, где предлагаются два основных подхода при определении сущности понятия правотворчества при том, что в науке к определению понятия «правотворчество» единство отсутствует<sup>6</sup>.

В рамках первого подхода под правотворчеством понимается форма государственной деятельности, направленная на создание *правовых норм*, а также на дальнейшее их совершенствование, изменение или отмену, основанную на познании объективных социальных потребностей и интересов общества (А. С. Пиголкин, И. Н. Сенякин, В. М. Сырых)<sup>7</sup>.

Второй подход предлагает понимать правотворчество как деятельность государственных органов (народа при референдуме) и должностных

---

<sup>5</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 17.

<sup>6</sup> См., напр.: Чечельницкий, И. В. Справедливость и правотворчество : монография. М., 2017. С. 44–48.

<sup>7</sup> См., напр.: Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 422; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 415; Сырых, В. М. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2005. С. 175; Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 22.

лиц по изданию, переработке и отмене *нормативных правовых актов* (В. К. Бабаев, Л. А. Морозова, А. Н. Чашин, В. Я. Любашиц)<sup>8</sup>.

При анализе данных позиций встаёт вопрос неопределённости результата правотворчества: в первом случае это правовая норма, а во втором — нормативный правовой акт. Очевидно, что эти явления неразрывно связаны друг с другом. Однако субъект правотворчества создаёт правовую норму в форме нормативного правового акта или иной форме. И всё-таки основополагающим результатом, по нашему убеждению, выступает норма права. Это позволяет нам рассматривать, например, локальные нормативные акты как правовые, так как они в соответствии со ст. 8 Трудового кодекса РФ содержат нормы трудового права. Также подтверждая высказанную позицию, стоит сказать, что правотворчеством называется процесс создания не только нормативного правового акта, а всех формально-юридических источников права, к которым также относятся нормативный договор и судебный прецедент.

Ещё один вопрос сущностного характера, который вызывает терминологическую неопределённость, связан с пониманием начальной стадии процесса правотворчества. При осмыслении правотворчества сложились два подхода: в узком смысле и в широком смысле<sup>9</sup>. В узком смысле под правотворчеством подразумевается сам процесс создания правовых норм компетентными органами. Но правотворчество — это не только установленный процессуальный порядок, не менее важным выступает информационно-познавательный аспект, позволяющий изучать, обнаруживать и отбирать объекты будущего правового регулирования<sup>10</sup>. Этот нюанс компенсируется широкой трактовкой данного процесса, который возникает с момента правотворческого замысла и завершается практической реализацией юридической нормы (подготовка, принятие, опубликование и т. д.)<sup>11</sup>. Таким образом, по сути, эти два подхода отличаются длительностью и определением начала процесса создания права (нормы права): с точки зрения широкого подхода началом правотворчества выступает формирование идеи о необходимости создания правовой нормы, а с позиции узкого подхода — первая стадия официального процесса правотворчества — законодательная инициатива.

По изучаемому вопросу имеется и несколько иной подход — выделение двух основных стадий при создании закона: неофициальной и официальной. Неофициальная стадия включает предварительное формирование государственной воли при составлении проекта нормативного

---

<sup>8</sup> См., напр.: Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2007. С. 348; Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник. М., 2005. С. 278; Чашин, А. Н. Теория государства и права : учебник. М., 2008. С. 415; Любашиц, В. Я. Теория государства и права : учебник. Ростов н/Д, 2010. С. 521.

<sup>9</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 18–19.

<sup>10</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 33.

<sup>11</sup> См., напр.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 412.

акта, что носит подготовительный характер и не порождает правовых последствий. Официальное оформление государственной воли в нормах права заключается в создании сначала проекта нормативного правового акта, а затем и самого нормативного правового акта, имеющего обязательный характер<sup>12</sup>. Н. Н. Аверьянова и Е. О. Локтионова, фактически транслируя этот же подход, используют иную терминологию: «законодательный процесс» и «законотворческий процесс»<sup>13</sup>.

Однако имеется и ещё одна позиция, которая видится более логичной и правильной — использовать для обозначения разных процессов при создании права различную терминологию, которая также активно используется в теории права. Речь идёт о понятиях «правотворчество» и «правообразование».

Правообразование включает в себя научный анализ, оценку действительности, выработку взглядов и концепций о будущем правовом регулировании, максимальный учёт общественного мнения, предложений и замечаний<sup>14</sup>. Правообразование начинается с момента возникновения идеи или дискуссии о необходимости правового регулирования, завершение этого процесса может быть различным: идея может и не воплотиться в проект нормативного правового акта, а может завершиться успешным законом. Убеждены, что правотворчество является частью процесса правообразования.

Соотношение понятий «правотворчество» и «правообразование» крайне редко становится объектом исследования. Это в большей степени проблема философии права, даже не теории. Учебная литература по дисциплине «Теория государства и права» практически не использует понятие «правообразование», раскрывая только лишь сущность, принципы и видовое разнообразие правотворчества. Это вполне логично, особенно если учесть, что дисциплина преподаётся на первых курсах юридических факультетов, когда студентам, вчерашним школьникам, приходится осваиваться в сложной правовой действительности. Однако сама дискуссия о соотношении понятий имеет важное значение. Это объясняется не только понятийной точностью, необходимой как теории, так и практике, но и распределением функций между государством и обществом при создании права, это особенно важно в условиях формирования и существования гражданского общества. Не менее важно понимать, что принимаемое решение правового характера всегда связано с ответственностью субъектов, участвующих в процессе. Сложность правообразования с юридической точки зрения заключается в невозможности её планирования и определения сроков, что для юриспруденции обязательно необходимо.

---

<sup>12</sup> См., напр.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 412.

<sup>13</sup> Аверьянова, Н. Н., Локтионова, Е. О. Экспертиза законопроектов в законотворческом процессе России: правовая теория и классификация // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: экономика, управление, право. 2016. Т. 16. № 1. С. 107.

<sup>14</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 424.

Некоторые исследователи пытаются усмотреть в правообразовании элементы стихийные и плановые<sup>15</sup>. Очевидно одно — правообразование более сложное для понимания и определения явление нежели правотворчество. Вероятно начальная стадия правообразования менее предсказуема, нежели юридизированное правотворчество. Однако стоит заметить, что и правотворчеству характерна неопределённость, стихийность, и праву в целом. В. В. Трофимов, исследуя понятие «правообразование» с философско-правовой позиции приходит к выводу, что единого подхода к определению искомого понятия нет (вероятно и быть не может) по причинам разного рода: «естественно-исторического» порядка; неопределённости соотношения объективного и субъективного в правообразовании; требования рационального в официальном правотворчестве и т. д.<sup>16</sup>

Спорным при этом является отнесение так называемой неофициальной стадии правообразования (от возникновения идеи до подготовки проекта нормативного правового акта) к правовым процессам. Ведь не всякая идея приводит к созданию концепции законопроекта, тем более к законопроекту или закону. Однако, если социальная проблема достигла такой степени, что требует правового регулирования, то есть осознанно понимается пробельность действующего законодательства, убеждены, что это уже и есть «вхождение общественных отношений в правовое пространство».

Пробел законодательства может не иметь восполнения по разным причинам: неготовность социума к новому правопорядку; отсутствие соответствующего проекта закона или просто отсутствие необходимости правового регулирования данных отношений. Но даже в последнем случае, рассматривая возможность правовой регламентации социальной проблемы, субъект правотворчества рассматривает данную социальную проблему с позиции права, то есть, предполагает использовать правовые средства для разрешения данной проблемы. Не всегда эти средства оказываются наиболее рациональными, как, например, в случае с ограничением продажи и употребления спиртных напитков, реализация которого (ограничения) в нашем государстве на разных исторических этапах решалась по-разному от абсолютной свободы до полного запрета. Тем не менее, вне зависимости от действующего механизма правового регулирования, эти общественные отношения находятся сегодня в правовом поле и до сих пор являются дискуссионными (напр., периодически выдвигается предложение об увеличении возраста для разрешённого употребления спиртных напитков). Спорные с позиции необходимости правовой регламентации вопросы, такие как запрет/разрешение употребления наркотиков, прерывания беременности и др., несмотря на отсутствие правовой регламентации, всё же можно отнести к правовым, уже на том

---

<sup>15</sup> Трофимов, В. В. Логико-теоретические аспекты построения дефиниции понятия «правообразование» // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 52–53.

<sup>16</sup> Там же. С. 54.

основании, что периодически законодатель предлагает именно правовую форму решения этих проблем.

Кроме сказанного, есть ещё один важный аспект: правотворчество представляет собой первоначальное звено механизма правового регулирования. Понимание этого должно выражаться в том, что законодатель должен чётко представлять, к каким последствиям приведут новые нормы на практике. Современный законодательный процесс стал настолько быстрым и количественно переполненным, что не позволяет эффективно внедрить все новшества на практике, зачастую настолько усложняя общественные отношения, что приводит к невозможности применения правовых норм на практике. Иногда вместо профессиональной деятельности (в образовании, медицине и иных сферах) лица должны погружаться в изучение и толкование новых правовых норм, отражая, тем самым, оторванность правотворчества от правовой и социальной действительности. Получается: приведение в соответствие с новыми требованиями ради показателей. В этом нельзя винить законодателя, правоприменителя или искать иного «виновного». Быстро меняющаяся социальная и правовая реальность — характерная черта современного общества, очевидно требующая выработки новых принципов и подходов, в том числе и при формировании права. Точность и чёткость определений и понятий в теории и на практике приведёт к ясности понимания и эффективной правотворческой практике.

## **1.2. Общеправовые и специальные принципы правотворчества и систематизации законодательства**

Правовые принципы представляют собой основные идеи, руководящие положения, которые определяют содержание и направления правового регулирования. Классическая теория о принципах права акцентирует внимание на том, что они выступают в качестве своеобразных ориентиров построения институтов, отраслей и всей системы права в целом. Традиционно в теории права принципы представлены с позиции отнесения их к элементам системы права: принято выделять общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы<sup>17</sup>, что соответствует внутреннему делению системы права на элементы.

Курс теории права при рассмотрении отдельных видов деятельности или правовых явлений также определяет принципы, которые лежат в основе конкретного вида деятельности или являются основанием существования правовых явлений. Таким образом, кроме принципов системы права и её отдельных элементов, правовые принципы лежат в основе всех правовых явлений (например, принципы юридической техники или

---

<sup>17</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 321; Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2007. С. 246–247.

принципы юридической ответственности) и всех видов юридической деятельности: правотворчества, систематизации законодательства, правоприменения, толкования права и др. (В. Н. Карташов)<sup>18</sup>. Представляется, что все они должны рассматриваться как единая система принципов, включая принципы системы права или её отдельных элементов, а также принципы юридической деятельности и отдельных правовых явлений, ведь принципы «создают базовые условия и способность давать верное направление пониманию духа и буквы закона и в правотворчестве и в правоприменении»<sup>19</sup>.

Особого внимания основополагающим началам отдельных юридических явлений, а также принципам различных видов юридической деятельности не уделяется, так как этот вопрос по сути больше теоретический, нежели практический. Однако упущение из внимания принципиальных начал отрасли, явления или деятельности приводит к потере глубинных смыслов, что в свою очередь влияет на эффективность юридической деятельности и значимость результатов. Сказанное может показаться демагогией, игрой слов. Однако в качестве примера можно обратить внимание на болезненную для общества пенсионную реформу, которая некорректна с позиции соответствия принципу демократии правотворчества. Декларативностью обладают принципы профессионализма правотворчества, гласности и др. Уверены, если правовое регулирование будет начинаться с понимания принципов отраслей, явлений, деятельности, соответствия требованиям основополагающих начал, одно лишь это может сделать процесс правового регулирования более эффективным.

Если обратить внимание на принципы, лежащие в основе правотворчества, систематизации законодательства или иной юридической деятельности, можно заметить, что ряд этих принципов носит общеправовой характер, а другие — имеют специфические особенности, связанные с особенностями юридической деятельности. Полагаем, что общеправовые принципы выступают универсальной основой всех элементов правовой системы. Так как «принципы пронизывают и пропитывают собой всю правовую жизнь общества, всю правовую материю. Они служат ориентиром всей правотворческой (законотворческой), а затем правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов»<sup>20</sup>. Именно это предположение лежит в основе предлагаемой ниже классификации.

В практике реализации и правоприменения довольно редко уделяется внимание принципам. Однако это необходимо для обеспечения целостности механизма правового регулирования и правовой системы. Система стала такой сложной с позиции количества и качества правовых

---

<sup>18</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2007. С. 248.

<sup>19</sup> Цит. по: Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 22.

<sup>20</sup> Цит. по: Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 23.

норм, что реализовать на практике основополагающие принципы и их сложные сущности становится всё труднее. Наряду с общеправовыми принципами считаем возможным и необходимым выделение базовых начал отдельных видов юридической деятельности. Видится, что существуют и общие принципы для всех видов юридической деятельности, однако этот вопрос требует отдельного исследования. В настоящей работе мы не будем разграничивать принципы всех видов юридической деятельности, так как эта задача довольно объёмная и требует отдельного исследования. В рамках этого исследования, исходя из обозначенного предмета, есть необходимость уделить должное внимание принципам правотворчества и систематизации законодательства.

Общеправовые принципы довольно хорошо представлены в учебной литературе, их содержание позволяет рассматривать основополагающие начала не только для институтов и отраслей права, но и для всех правовых явлений, а также всех видов юридической деятельности. К ним относят: справедливость; гуманизм; законность; юридическое равенство граждан; демократизм; единство прав и обязанностей и др.

Под принципами правотворчества понимаются организационные начала, которые определяют существо, характерные черты и общее направление правотворческой деятельности<sup>21</sup>. Принципам систематизации законодательства в теории права уделяется недостаточно интереса, хотя стоит обратить внимание на то, что в настоящее время проблемы систематизации законодательства приобретают особую значимость, это поднимает вопрос об основополагающих принципах этого вида юридической деятельности.

Сказанное позволяет принципы юридической деятельности разделить на две группы: общеправовые принципы права и специальные принципы юридической деятельности. Специальные принципы для каждого вида юридической деятельности особенные. Поэтому общеправовые принципы для правотворчества и для систематизации законодательства единые, как и для иных видов юридической деятельности, а специальные принципы для правотворчества одни, а для систематизации законодательства — другие.

При этом обращает на себя внимание то, что до сих пор в науке отсутствует единая система принципов правотворчества, хотя дискуссии о содержании каждого отдельного принципа не редкость<sup>22</sup>.

К *общеправовым принципам* можно отнести: демократизм; гласность; законность; гуманизм.

*Демократизм и гласность* предполагает свободу участия граждан и общественных объединений в процессе создания правовых норм, а также открытость этого процесса. Речь идёт не только о непосредственном участии граждан в референдуме, хотя этот вид правотворчества

---

<sup>21</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 423.

<sup>22</sup> Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Указ. соч. С. 23.

непосредственно нацелен на демократизацию. Современное состояние общественного сознания и развитые информационные технологии позволяют достаточно открыто участвовать в обсуждении инициатив, проектов и уже действующих нормативных положений. Законодатель должен учитывать различные мнения, позиции, открыто идти на диалог с общественными объединениями, движениями, заинтересованными гражданами и другими субъектами. И такие обсуждения становятся всё более распространённой практикой. Однако, при этом не стоит забывать о значимой роли государства в процессе правотворчества, недопустимо демократией нарекать вседозволенность и некорректную, обидную и унижающую критику, превращать дискуссию по проекту нормативного правового акта в шоу. Для этого все субъекты, участвующие в правотворческом процессе или высказывающие собственную позицию по вновь принимаемому нормативному правовому акту должны обладать высоким уровнем общей и правовой культуры, понимать связанность различных социальных процессов. Иначе демократия и гласность не достигают тех целей, которые ставятся перед обществом и государством.

*Законность* предполагает строгое соответствие установленного нормативными правовыми актами порядка подготовки, рассмотрения, принятия нормативных правовых актов, процедурных положений, форм. Важно понимать роль и ответственность каждого субъекта, задействованного в правотворческом процессе. Законность предполагает строгое исполнение правил юридической техники, в том числе субординацию нормативных правовых актов, то есть соответствие создаваемого нормативного правового акта высшим по юридической силе нормативным правовым актам.

*Гуманизм* предполагает прежде всего приоритет прав и свобод человека и гражданина при создании любого нормативного правового акта, максимально полное удовлетворение духовных и материальных потребностей граждан<sup>23</sup>. Однако стоит также отметить, что с помощью закона порой осуществляется ограничение определённых прав. Недопустимо рассматривать это как нарушение принципа гуманности, если обеспечивается законность, целесообразность и рациональность в соотношении прав и обязанностей субъектов общественных отношений, которые регламентируются новым законом, справедливость.

К *специальным принципам* правотворчества в науке относят: научный характер, профессионализм, связь с юридической практикой и использование правового опыта, обязательность подготовительных работ; учёт отраслевого характера системы права.

*Научный характер* предполагает прежде всего требование обоснованности с позиции современных достижений науки. Речь идёт не только о правовой науке (влияние процессов глобализации на правовые системы, разработка технико-юридических приёмов и методов и др.), но и об

---

<sup>23</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 424.

учёте научных новаций технических, гуманитарных и естественных наук. Это требует значимых усилий, многостороннего взгляда на отношения, длительности во времени, поэтому на практике чаще всего этот принцип нивелируется или минимизируется по причине нехватки времени, спорности научных рассуждений, многовековой проблемы соотношения теории и практики. Порой нормативный правовой акт выступает неким социально-правовым экспериментом.

*Профессионализм* как принцип правотворчества отражает, прежде всего, необходимость участия в процессе создания правовых норм специалистов тех областей, на которые нацелен новый закон. А. С. Пиголкин выделяет ряд факторов, определяющих формирование права, среди которых следующие: экономические, политические, социальные, национальные, внешнеполитические, идеологические, организационно-правовые<sup>24</sup>. Вся совокупность указанных факторов отражает многоаспектность правотворческого процесса, требует задействования специалистов разных областей научного знания и практиков. В науке довольно часто поднимается вопрос о том, что законодатель должен владеть основами теории права<sup>25</sup>. Это также является составляющей принципа профессионализма. Доводы о нехватке времени и организационные трудности этого процесса, безусловно, обоснованы, но профессионализм правотворчества они не увеличивают. Кроме этого, как справедливо отметил И. Н. Синякин, в условиях существования правотворческого профессионального дилетантизма законодатель теряет уважение населения<sup>26</sup>.

*Связь правотворчества с юридической практикой* очевидна. С одной стороны, недочёты при создании нормативного правового акта становятся очевидными чаще всего лишь в практике реализации норм нового закона, зачастую через некоторый временной промежуток. Именно это и выступает основной проблемой невозможности определения качества будущего закона, его эффективности сразу после вступления его в действие. Так как при создании это (качество и эффективность) не является очевидным. С этой проблемой связана неопределённость ответственности субъекта правотворчества. С другой стороны очевидным является то, что в процессе правотворчества должен *использоваться* уже имеющийся *правовой опыт*, при установлении механизма правового регулирования конкретных видов общественных отношений. Например, при установлении ограничений или запрета распития спиртных напитков, обязательно стоит помнить советский опыт абсолютного запрета, который, безусловно, имел и положительный эффект, но породил и массу негативных явлений, в частности подпольное самогонование и др. История права де-

---

<sup>24</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 425.

<sup>25</sup> См., напр.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 414; Ралдугин, Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001. С. 8.

<sup>26</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 413.

монстрирует, что запрет не всегда выступает наиболее эффективной формой. Учёт этого опыта законодателем при создании новых правовых норм уверенно даст положительный результат — созданный нормативный правовой акт будет «жизнеспособен». Это положение возвращает нас к принципу профессионализма. Интересный принцип предложен М. Ю. Спириным — принцип практичности (прагматичности) законодательного решения<sup>27</sup>, который по сути представляет собой тот же принцип.

*Обязательность подготовительной работы* реализуема при создании нормативных правовых актов и нормативных договоров. Тщательность подготовительной работы влияет не только на всю правотворческую деятельность и эффективность её результата, но и на правореализационную практику.

*Учёт отраслевого характера системы права* предполагает понимание законодателем при создании правовой нормы отраслевое и институциональное «место» новой нормы в системе права. В процессе создания правовой нормы особо значимым представляется не нарушая существующей конструкции системы права, дополнить её современными элементами. Для этого субъект правотворчества должен иметь чёткие представления о существующей системе права и найти место для новой нормы или института. Речь идёт именно о системе права, а не о системе законодательства, представления о последней должны быть при систематизации законодательства. Например, отраслевая принадлежность института парафискальных платежей до сих пор спорная: одни исследователи относят его (институт) к налоговому праву, а другие — к гражданскому праву<sup>28</sup>. Также остаётся неопределённым место трудовых отношений осуждённых, эти отношения обладают специфическими признаками как института трудового права, так и уголовно-исполнительного права в связи с исполнением уголовного наказания<sup>29</sup>. Это поднимает вопрос о правовом образовании законодателя.

В процессе систематизации законодательства необходимо исходить из следующих специальных принципов: полнота информационного массива; достоверность информации; удобство пользования; регулярность работ по систематизации; оперативность; достаточность; учёт отраслевого характера системы законодательства; учёт иерархии нормативных правовых актов.

*Полнота информационного массива* предполагает систематизацию всего массива нормативных правовых актов, так как проведение её в «усечённом», фрагментарном объёме может породить увеличение

---

<sup>27</sup> Цит. по: Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Указ. соч. С. 22.

<sup>28</sup> См., напр.: Корнев, А. Д. Признаки фискальных сборов и парафискалитетов // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 7 (80). С. 28–38.

<sup>29</sup> Корякин, Е. А. Трудовая занятость осуждённых к лишению свободы в России и её влияние на профилактику рецидивной преступности: постановка проблемы для исследования // Всероссийский криминологический журнал. 2017. Т. 11 № 1. С. 44.

дефектности законодательства. Интернет и различного рода справочно-правовые системы способствуют более эффективной реализации данного принципа.

*Достоверность информации* требует необходимости использования официальных источников опубликования. Рабочий вариант может быть печатной или электронной копией, однако при условии обязательной сверки с официальной публикацией нормативного правового акта.

*Удобство пользования* предполагает выбор формы систематизации (картотека, журнальный учёт, хранение электронных копий) в зависимости от потребностей и удобства при использовании.

*Регулярность работ по систематизации* вызвана непрерывностью процесса редактирования законодательства, связанного с постоянным изменением жизненных устоев общества, что в свою очередь требует непрерывного внимания к законодательным изменениям для стабильного поддержания системы нормативных правовых актов в «рабочем» состоянии.

*Принцип оперативности* вызван потребностью незамедлительного отражения изменений правового регулирования для эффективной реализации права и поддержания нормативных правовых актов в контрольном состоянии с целью избежания сохранения в системе законодательства устаревших, недействующих нормативных правовых актов. Важно понимать, что чем более массивна система законодательства тем более важным выступает принцип оперативности, так как если старая норма будет сохранена, даже через незначительное время её найти будет затруднительно.

*Достаточность* систематизации предполагает реализацию такой задачи как полноценность использования нормативной правовой базы в её действующем состоянии с возможностью отслеживания хронологических изменений<sup>30</sup>.

*Учёт отраслевого характера системы законодательства* требуется именно при систематизации законодательства, так как именно этот вид юридической деятельности предполагает выстраивание нормативных правовых актов как формально выраженных источников права. При характеристике специальных принципов правотворчества выделяется учёт отраслевого характера системы права. Излагая такой подход, исходим из того, что субъект правотворчества создаёт правовую норму как единицу системы права, а субъект, систематизирующий законодательство, в качестве объекта своей деятельности берёт нормативный правовой акт или отдельные его элементы уже формально выраженные.

*Учёт иерархии нормативных правовых актов* предполагает различение юридической силы нормативных правовых актов для выстраивания строгой их системы с целью выявления несоответствий, дефектов

---

<sup>30</sup> Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве : юридический журнал. 2010. № 1. С. 14.

системы законодательства. Юридическая сила нормативных правовых актов представляет специфику именно государственно-правового регулирования, так как даже система законов равно и система подзаконных нормативных правовых актов подчиняются правилам юридической иерархии.

С. А. Жинкин и Т. М. Чернявская обратили внимание на то, что в науке довольно точно и ясно предлагается содержание принципов правотворчества, исследователи дискутируют о смыслах, однако довольно редко в работах отражается механизм реализации каждого из представленных принципов, но ведь именно это, отсутствие механизма реализации правовой нормы, отличает декларативные нормы от действенных, и именно этот факт придаёт им (декларативным) нормам негативную оценку теоретиков и практиков. Также авторы обратили внимание на отсутствие нормативного закрепления принципов правотворчества<sup>31</sup>, да и процесс систематизации имеет только научное обоснование. Поддерживая позицию о необходимости нормативного закрепления принципов правотворчества, полагаем, стоит учесть, прежде всего, отсутствие единой системы правовых норм и нормативных правовых актов, закрепляющих отношения в сфере правотворчества (фактически закрепляется только лишь законодательный процесс). Проблема законодательного закрепления систематизации законодательства вообще не поднимается. Сказанное заставляет задуматься над главным в этой связи вопросом: в какой форме, в каком нормативном правовом акте необходимо закрепить принципы правотворчества, их содержание? Простая фиксация принципов права без определения их содержания не представляет собой эффективную форму закрепления принципов права. В качестве примера можно привести принципы уголовно-исполнительного права, закреплённые в Уголовно-исполнительном кодексе РФ простым перечислением, что на практике провоцирует декларативный характер принципов права<sup>32</sup>, а также многовариантность толкования их содержания<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 23.

<sup>32</sup> См., напр.: Гришко, А. Я. О принципах уголовно-исполнительного права // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 70–77. URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_22871976\\_43306100.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_22871976_43306100.pdf) (дата обращения: 14.10.2019).

<sup>33</sup> Сумарокова, Ю. В. Проблемы определения и характерные черты принципов права // Провинциальные научные записки. 2019. № 1(9). С. 72. URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_38164447\\_25221230.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_38164447_25221230.pdf) (дата обращения: 14.10.2019).

### **1.3. Соотношение системы права и системы законодательства применительно к правотворчеству и систематизации законодательства**

Проблема соотношения права и закона, системы права и системы законодательства требует отдельного внимания применительно к соотношению правотворчества и систематизации законодательства. Этот вопрос остаётся одним из дискуссионных в теории права на всех этапах развития правовой науки<sup>34</sup>.

В разделе о принципах правотворчества и систематизации для правотворчества выделен такой специальный принцип как учёт отраслевого характера системы права, а для систематизации — учёт отраслевого характера системы законодательства. В этом видится и основное отличие систем и видов деятельности. Отрасль права и отрасль законодательства представляют собой различные явления не только с позиции формы их выражения, но и с позиции составляющих элементов: отрасль права помимо законодательства представлена в интерпретационных и правоприменительных актах<sup>35</sup>.

Не вдаваясь в подробности о соотношении системы права и системы законодательства, особенностях формирования отдельных отраслей права и отраслей законодательства, их классификации, рассмотрим соотношение этих двух систем и наиболее очевидные, на взгляд автора, проблемы применительно к рассматриваемым видам юридической деятельности.

При создании правовой нормы субъект правотворчества формирует, вносит изменения и дополнения в систему права, придавая ей внешнюю форму выражения в виде формализованных положений в нормативных правовых актах. Но именно систематизация нацелена на приведение системы нормативных правовых актов в единое цельное правовое явление — систему законодательства, удобное для реализации всеми субъектами права. Формальная определённость как один из основных признаков права, придаёт праву чёткость, лапидарность, благодаря чему субъекты права знают границы правомерного и неправомерного, свои права, свободы и обязанности, вид и размер ответственности<sup>36</sup>.

Сложность изучения системы права проявляется в том, что она представляет собой многоуровневое системное образование, где все её элементы системны сами по себе, даже норма права как самый малый первоэлемент, а также между элементами существуют множественные связи. Важную особенность системы права подметил М. Ю. Осипов: система права представляет собой искусственное явление, так как все её

---

<sup>34</sup> Подробнее: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 81–89.

<sup>35</sup> Пилипенко, А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 110.

<sup>36</sup> Кашанина, Т. В. Структура права : монография. М., 2019. С. 54.

элементы выступают результатом деятельности людей и от них зависят<sup>37</sup>. Таким образом, состояние системы права, её упорядоченность полностью зависят от человека, который фактически её и создаёт путём правотворчества.

Говоря о системе права, стоит обратить внимание на тот факт, что отдельные, наиболее значимые и крупные её элементы — отрасли, не могут быть поняты по отдельности, изолированно от других отраслей и от других правовых и социальных явлений. Диалектика предполагает исследовать отрасли права во взаимосвязи между собой, с системой права в целом и с другими явлениями<sup>38</sup>. Убеждены в необходимости изучения диалектических связей системы права и системы законодательства, отраслей права и отраслей законодательства.

М. И. Байтин и Д. Е. Петров, исследуя систему права обратили внимание на дискуссию, начавшуюся в 40-х годах прошлого столетия, развернувшуюся в 1956–1958 гг. на страницах авторитетного в то время научного издания «Советское государство и право», по вопросу о критериях, лежащих в основе системы права. Важно отметить, что эта дискуссия явилась результатом изменения общественно-политической обстановки и велась в преддверии крупной кодификации законодательства. Вопрос о критериях внутрисистемного деления права очевидно будет волновать исследователей всегда. Критериальные основания отраслевого деления системы права выработать довольно сложно, они в большей степени определяются развитием общественных отношений и естественным выделением отраслей, подотраслей или институтов права как сложившейся системы общественных отношений. Однако интересным представляется факт оформившейся в 90-е годы XX в. позиции Ц. А. Ямпольской, И. А. Танцука и Р. З. Лившица, которые высказали довольно странное мнение: «отраслей как таковых в праве нет», следует уходить от поиска критериев для отраслей права в пользу исследования системы законодательства и отрасли законодательства<sup>39</sup>. Связанность этих систем очевидна, однако сущность их разграничения и различия не столь ясна. Автор убеждён, что исследовать эти системы необходимо и по отдельности и в сравнении, так как отраслевая структура системы права и отраслевая структура системы законодательства неналожимы друг на друга, но тем не менее представляют собой довольно близкие по выделяемым структурным элементам системы. Динамика развития системы права и системы законодательства подчиняются собственным закономерностям. Негативные тенденции в системе права не могут не сказываться

---

<sup>37</sup> Осипов, М. Ю. Системы в праве и правовые процессы : монография. М., 2017. С. 6.

<sup>38</sup> Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. М., 2019. С. 9.

<sup>39</sup> Байтин, М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 224–226.

ваться на системе законодательства в силу диалектической взаимосвязи этих явлений<sup>40</sup>.

Сказанное позволяет говорить о трёх значимых положениях: во-первых, правотворчество и систематизация неразрывно связаны. Законодательство выступает инструментом формального отражения права<sup>41</sup>, субъект правотворчества, создавая правовую норму, придаёт ей формальную выраженность, тем самым выполняя деятельность и по систематизации законодательства, осуществляя поиск места формально выраженной норме в системе законодательства. При этом важную позицию высказал профессор Т. Н. Радько с коллективом соавторов: «наличие отрасли в праве некорректно мотивировать существованием систематизированного нормативного правового акта, так как по своему сугубому назначению, система права носит в сравнении с законодательной систематизацией, определяюще-задающий, первичный характер»<sup>42</sup>. Таким образом, субъекту правотворчества необходимо довольно чётко понимать первичность деятельности по созданию правовой нормы (системы норм) по сравнению с систематизацией законодательства.

Во-вторых, система законодательства представляет собой систему всех нормативных правовых актов, которые содержат нормы права. Представляется, что подзаконные нормативные правовые акты не могут «вытесняться» из системы законодательства только лишь как «не законы».

В теории права принято определять понятие законодательства в узком и широком смысле. «Законодательство в самом широком смысле — это внешняя форма выражения объективного права, государственно-властное воплощение воли народа, её официальное закрепление... законодательство есть система издаваемых уполномоченными органами юридических актов, устанавливающих нормы права»<sup>43</sup>. А. С. Пиголкин и М. С. Студеникина считают научно некорректным относить инструкции, приказы министерств и иные подзаконные акты к законодательству, тем самым приравнивая последние к законам, при этом авторы допускают в разовом порядке на определённое время издание Правительством подобных актов<sup>44</sup>. Позиция не бесспорна, однако в теории и на практике понятие «законодательство» активно используется, подразумевая именно систему нормативных правовых актов, не только законодательных, регулирующих определённые правоотношения. Иного термина, активно используемого в теории и на практике, обозначающего систему нормативных правовых актов, не сложилось. Практически в каждом нормативном документе имеется отсылка на «законодательство Российской Федерации» или «законодательство субъектов Российской Федерации».

---

<sup>40</sup> Система права: история, современность, перспективы : монография / под ред. Т. Н. Радько. М., 2019. С. 141.

<sup>41</sup> Там же. С. 55.

<sup>42</sup> Там же. С. 58.

<sup>43</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 1.

<sup>44</sup> Там же. С. 5.

Очевидно, что имеется в виду вся система нормативных правовых актов. «Распространение понятия “законодательство” на все нормативные акты не есть простота ради простоты», это естественное и нормальное для правоприменителя восприятие системы законодательства<sup>45</sup>.

К слову стоит отметить, что включение в систему законодательства подзаконных нормативных правовых актов, не делает их равными законам и не придаёт подзаконным актам равную с законами юридическую силу. Система законодательства строится по принципу иерархии применительно и к законам, и к подзаконным нормативным правовым актам, во главе этой системы находится Конституция РФ, обладающая наивысшей юридической силой, которой должны соответствовать все нормативные правовые акты и далее по юридической силе. Поэтому использование уже сложившегося понятия «законодательство» применительно к системе нормативных правовых актов в целом вполне допустимо. Главное, единство толкования данного понятия в правореализационной и правоприменительной практике.

В-третьих, норма права всегда выражена в форме части, пункта или статьи нормативного правового акта или содержится в нескольких элементах нормативного правового акта. Определённо и то, что норма права может содержаться и в иных формальных источниках права. Именно это отличает норму права от иных нормативных регуляторов общественных отношений, таких как мораль, обычаи, религиозные нормы или др., которые «возникают и существуют чаще всего в формате стабильных убеждений людей или в форме общественного мнения»<sup>46</sup>.

В этой связи остаётся непонятной позиция законодателя по отношению к локальным нормативным актам: с одной стороны в Трудовом кодексе РФ чётко сказано о том, что в локальном нормативном акте содержатся *нормы* трудового права (курсив автора), при этом локальный нормативный акт рядом исследователей правовым не называется и не считается<sup>47</sup>. Это либо расширяет само понятие «норма права», позволяя ей существовать в форме неправового акта, либо в данном случае нормой права называется иная норма, например, корпоративная норма. Если это не правовая норма, а иная (напр., корпоративная), то в этом случае механизм правового регулирования для её реализации и обеспечения, в том числе и в виде юридической ответственности действовать не может. А должен действовать некий иной механизм воздействия на субъекта этих отношений, например, коллективное осуждение или иное воздействие. Однако по своей сути нормы локального нормативного акта являются продолжением всех действующих нормативных правовых актов, являясь

---

<sup>45</sup> Лукьянова, Е. А. Закон о законах // Законодательство. 1999. № 11.

<sup>46</sup> Кашанина, Т. В. Структура права : монография. М., 2019. С. 54.

<sup>47</sup> См.: Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесён в ГД СФ РФ, текст по состоянию на 26.12.2014). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#020947838268626673> (дата обращения: 27.09.2019).

самым низшим звеном правового регулирования. Они не должны противоречить вышестоящим подзаконным и законодательным актам.

Основная идея законодателя применительно к локальным нормативным актам понятна, он (законодатель) пытается таким образом сохранить монополию на формирование правового пространства, оставляя за властными государственными субъектами правотворческие полномочия, не допуская при этом расширения круга субъектов, обладающих государственно-властными полномочиями и бесконтрольного создания нормативных правовых актов. Однако реальность такова, что локальное регулирование должно быть каким-то образом определено, так как длительное затягивание неопределённости негативно сказывается на действии всех субъектов, вовлечённых в регулирование на локальном уровне.

По этому поводу Т. В. Кашанина высказала следующую мысль: право как результат деятельности государства и его органов представляет собой позицию науки советского периода, представленную в работах С. С. Алексеева, О. Э. Лейста, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, Т. Н. Радько. Современный подход к определению субъектов правотворчества, который профессору видится более реалистичным для нашего времени, заключается в расширении субъектов правотворчества, в наделении соответствующими полномочиями органов местного самоуправления и организаций для упорядочения их деятельности<sup>48</sup>.

Вся эта дискуссия казалось бы не касается заявленной темы о соотношении системы права и системы законодательства, правотворчества и систематизации. Однако, определяя сущность, содержание и пределы права, место правовой нормы в системе права, нормативный правовой акт как формальный источник права и как результат правотворчества, и как элемент системы законодательства, мы обязаны абсолютно определить признаки исследуемого явления дабы отграничить его от иных, схожих. Завершая дискуссию о таких сложных системах, как система права и система законодательства применительно к основной теме исследования, стоит обратить внимание на неразрывную связь правотворчества и систематизации, а также на соответствующее формирование системы права и системы законодательства одновременно и вместе с тем совершенно разными способами.

---

<sup>48</sup> Кашанина, Т. В. Структура права : монография. М., 2019. С. 73.

#### 1.4. Нормативное регулирование правотворчества и систематизации в Российской Федерации

При рассмотрении вопроса о принципах правотворчества и систематизации была выявлена проблема отсутствия формальной определённости, законодательного закрепления принципов права в нормативных правовых актах. Это в свою очередь актуализирует более широкую проблему нормативного закрепления правотворческих процедур и особенностей систематизации законодательства в нормативных правовых актах.

Статьи 104–108 Конституции РФ наиболее общими положениями устанавливают стадии процесса создания федерального закона и особенности создания федерального конституционного закона, нормативно закрепляя роль каждого органа государственной власти в законодательном процессе. Это придаёт особую значимость законотворческой процедуре и обозначает главенствующее место, юридическую силу федеральным конституционным законам и федеральным законам. Основными законодательными полномочиями обладает главный законодательный и представительный орган власти в Российской Федерации — Федеральное Собрание Российской Федерации (далее — ФС РФ), палаты которого Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации (далее — ГД ФС РФ) и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — СФ ФС РФ) заседают отдельно, их роль в процессе создания федеральных законов существенно различна, о чём иногда высказываются исследователи, полагая, что функции СФ ФС РФ должны быть более широкими<sup>49</sup>.

Основным документом, определяющим законотворческую работу палаты парламента, организующим её, является регламент. Палаты российского парламента заседают и голосуют отдельно, поэтому каждая палата парламента установила свой регламент деятельности<sup>50</sup>. Именно регламент устанавливает подробные, чёткие, юридически обязательные для всех участников процесса процедурные правила, призванные обеспечить единый порядок процесса, его демократизм и гласность. Парламенты развитых стран десятилетиями шлифуют его содержание и относятся к его подготовке так же ответственно, как и к созданию Основного закона страны<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 373–374; Бошно, С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 15.

<sup>50</sup> О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 10.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. 18 февраля. № 7. Ст. 635; О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1998. 16 февраля. № 7. Ст. 801.

<sup>51</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 371.

Кроме этого, Конституция РФ устанавливает полномочия на издание нормативных актов каждого высшего органа государственной власти: Президент РФ на основе Конституции РФ и законов РФ вправе издавать указы (ст. 90 Конституции РФ); ГД ФС РФ создаёт постановления, отнесённые её ведению (ст. 103 Конституции РФ); СФ ФС РФ принимает постановления, отнесённые к его ведению (ст. 102 Конституции РФ). Правительство РФ издаёт нормативные правовые акты по вопросам государственного управления в виде постановлений.

Полномочия в области издания нормативных правовых актов министерствами, службами, ведомствами как органами исполнительной власти определяются законами, актами Президента РФ и Правительства РФ<sup>52</sup>. Однако единого нормативного правового акта по этому вопросу не существует, нормы содержатся в разных нормативных правовых актах, зачастую дублируя друг друга, тем самым создавая проблемы в непосредственной правотворческой деятельности.

Органы местного самоуправления при создании нормативных актов руководствуются прежде всего положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>53</sup>, основы правотворчества заложены уставами муниципальных образований. Основы создания локальных нормативных актов заложены Трудовым кодексом РФ и уставными актами организации.

Анализ нормативного закрепления правотворческих процедур и систематизации законодательства позволяет выделить основные его недостатки:

1. Стоит заметить, что нормативное закрепление законодательного процесса вполне детализировано, выверено практикой, при этом система законов не идеальна. А иные виды правотворчества устанавливаются нормативными правовыми актами фрагментарно, без детализации отдельных полномочий и правотворческих процедур.

2. Отсутствие единого подхода к названию и содержанию нормативных правовых актов приводит к тому, что акты, регламентирующие одни и те же общественные отношения на разных уровнях или на одном: акты субъектов Российской Федерации (далее — субъектов РФ), муниципальных органов власти и на локальном уровне, имеют разные названия, дублируют друг друга, создавая проблемную, ошибочную юридическую практику.

3. В российском законодательстве отсутствует закрепление юридико-технических требований, что также негативно сказывается на качестве законов и иных нормативных правовых актов, как следствие — правоприменительной практике.

---

<sup>52</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 426–427.

<sup>53</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ. 2003. 06 октября. № 40. Ст. 3822.

4. Механизм систематизации нормативных правовых актов вообще нормативно не регламентируется.

Сказанное актуализирует потребность в законе, который будет устанавливать единые правила разработки и оформления проектов законов и подзаконных актов<sup>54</sup>, нормативно устанавливать правотворческие процедуры. Е. А. Лукьянова в конце прошлого века на эмоциональном подъёме, анализируя первый в Российской Федерации проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», с огромной надеждой писала о том, что мечта теоретиков правотворчества: С. В. Полениной, И. С. Самощенко, Д. А. Ковачёва, Ю. А. Тихомирова, А. С. Пиголкина, И. Ф. Казьмина и других наконец-то воплощается в жизнь<sup>55</sup>. Однако, увы, эти надежды не оправдались: проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», внесённый группой депутатов ГД ФС РФ и принятый в первом чтении в середине 90-х, при рассмотрении во втором чтении 12.05.2004 г. был отклонён ГД ФС РФ и снят с дальнейшего рассмотрения за устаревшее содержание, 8-летний период между чтениями<sup>56</sup>.

Конец XX века был довольно продуктивным на законопроекты в сфере правотворчества и систематизации: «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов», «О языке законов» («О юридических терминах») и др. Кроме этого были разработаны Правила законодательной техники<sup>57</sup>. Но ни один проект нормативного правового акта так и не воплотился в реальный закон или подзаконный акт.

Удивительно то, что научные дискуссии о предмете и содержании закона о нормативных правовых актах не утихают. Исследователи предлагают массу вариантов, однако законодатель по сей день хранит молчание. Последняя инициатива такого законопроекта была реализована на федеральном уровне в 2014 г.<sup>58</sup> как результат многолетней деятельности Института законодательства и сравнительного правоведения, но фактически он даже не был внесён в ГД ФС РФ. Теоретики довольно критично

---

<sup>54</sup> См., напр.: Черепанов, В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 105–111; Липень, С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 22–33; Червяковский, А. В. Нормативное регулирование вопросов официального опубликования законов в Конституции Российской Федерации и конституциях государств ближнего зарубежья // Современное право. 2016. № 10. С. 17–20.

<sup>55</sup> Лукьянова, Е. А. Указ. соч.

<sup>56</sup> Черепанов, В. А. Указ соч. С. 105–111; Бошно, С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 8.

<sup>57</sup> Бошно, С. В. Указ. соч. С. 8.

<sup>58</sup> Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесён в ГД СФ РФ, текст по состоянию на 26.12.2014). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#020947838268626673> (дата обращения: 27.09.2019).

оценили этот проект: «закон о нормативных правовых актах предназначен для решения ряда известных вопросов: признаки нормативного правового акта, виды, иерархия, систематизация. От закона мы ждём определённости, однозначности. Однако именно определённость законопроекта не очевидна», — пишет С. В. Бошно<sup>59</sup>.

Стоит обратить внимание, что такие законы были приняты практически во всех государствах Содружества независимых государств: Узбекистан (2000 г.), Киргизия (2009 г.), Азербайджан (2010 г.), Казахстан (2016 г.), Молдавия (2017 г.), Таджикистан (2017 г.), Туркменистан (2017 г.), Белоруссия (2018 г.), Армения (2018 г.)<sup>60</sup>. В ряде субъектов Российской Федерации также имеются подобные законы: Закон Республики Адыгея от 09.10.1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах»; Закон Новосибирской области от 25.12.2006 г. № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области»; Закон города Москвы от 08.07.2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» и др. Название и содержание этих законов отличается, но законы действуют довольно давно, некоторые — более 10 лет, что вероятно, отражает их ценность и эффективность.

Безусловно, права С. В. Бошно, когда, рассуждая о проекте федерального закона, говорит что «не следует идти по пути принятия любого закона с целью его последующего усовершенствования»<sup>61</sup>. Однако имеющийся зарубежный опыт, практика субъектов РФ демонстрируют положительный результат создания и реализации нормативных правовых актов в сфере правотворчества и систематизации. При совместном анализе действующих законодательных актов и предложений теоретиков можно создать пусть и не совершенный, но вполне достойный проект закона. Ясно, что проект такого закона сложен и с теоретической точки зрения, и с позиции юридической практики. Оправдана «осторожность законодателя», который понимает, что такой закон можно рассматривать как реформу всего российского законодательства, при анализе которого уже выявлено огромное количество дефектов. Осознаёт законодатель и непростую роль такого закона для правоприменителя. Однако важно понимать, что до тех пор пока закон о нормативных правовых актах не будет создан и не начнёт действовать, существовать в правовом пространстве, ничего не изменится в российской правовой системе, стихийный характер так и будет присущ правотворчеству и систематизации.

Теоретики дискутировали, спорили, и будут спорить о понятиях, классификациях, содержании, сущностях, предлагая множество концепций. Но лучше реального закона, пусть и не идеального, ни одна теоретическая концепция ничего предложить не сможет.

---

<sup>59</sup> Бошно, С. В. Указ соч. С. 9.

<sup>60</sup> Липень, С. В. Указ соч. С. 22–33.

<sup>61</sup> Бошно, С. В. Указ. соч. С. 21.

## ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ПРАВА И ПРАВОТВОРЧЕСТВО

### 2.1. Формы права и виды правотворчества

Придание стабильности отношениям в обществе обеспечивается принятием обязательных для всех правил поведения в виде правовых норм. Каждое государство, следуя юридическим традициям и особенностям правовой культуры и менталитета, наполняет право конкретным содержанием<sup>62</sup> и облекает в исторически сложившуюся форму права. Дискуссия об источниках и формах права с позиции понятия и классификации бесконечна. Не вдаваясь в особенности и подробности, стоит лишь отметить, что теория правотворчества, как правило, отделена от концептуальных основ об источниках права. Но без понимания системы источников права, разговор о правотворчестве не может быть полным, равно как и наоборот.

Современные Федеральные государственные образовательные стандарты подготовки бакалавров, специалистов и магистров предусматривают правотворческую деятельность как одну из разновидностей деятельности, которыми должен овладеть обучающийся в процессе получения юридического образования. В учебной литературе по теории права правотворчество представлено на примере российской правовой системы, зачастую без ссылки на это. Такая позиция оправдана, так как сравнение правотворческого процесса различных правовых систем является предметом не теории права, а сравнительного правоведения. Но, очевидно, что об этом необходимо хотя бы обозначить. Иначе может возникнуть ложное представление, что результатом правотворчества выступает только нормативный правовой акт. Кстати, рассуждения в разделе 1.1 настоящей работы о содержании понятия «правотворчество» и основных подходах к его определению, наводят на мысль о том, что именно определение понятия фактически ограничивает видовое разнообразие правотворчества, предлагая в качестве результата этой деятельности именно нормативный правовой акт<sup>63</sup>.

Не снижая значения и особого статуса нормативного правового акта как источника и формы права, стоит также отметить, что нормативный правовой договор как особый формальный источник права становится всё более востребованным и договорное правотворчество в теории права рассматривается как вид исследуемой деятельности. Хотя процедурные особенности создания нормативного договора правовая теория и практика не раскрывают. Это даёт основания утверждать о необходимости изучения источников (форм) права совместно с правотворчеством, тем

---

<sup>62</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 69.

<sup>63</sup> Там же.

самым расширяя теоретические представления и знания о последнем. Или, как минимум, раскрывать особенности правотворчества через понимание многообразия источников (форм) права. Действительно, многообразие формальных источников права предопределяет особенности деятельности по их созданию, а также многообразие субъектов эту деятельность осуществляющих.

Существование и проявление права в современном мире предопределяет различие правовых систем, одним из основных и бесспорных критериев при классификации которых выступают именно источники (формы) права<sup>64</sup>. Видится естественным, что различие источников права предполагает различие процессов их создания. Традиционно учебная литература, определяя виды правотворчества ограничивается видами, характерными для российской правовой системы<sup>65</sup>: принятие нормативных актов полномочными органами государства; органами местного самоуправления; референдум; договорное правотворчество. Это логично. При этом не стоит забывать и о существовании таких видов, как судебное правотворчество<sup>66</sup> и локальное правотворчество. В настоящем исследовании будем ориентироваться также в большей степени на российскую правовую систему, особенности правотворчества в России, учитывая реальность и реализуемость задач, но при этом осуществим попытку расширить представление о правотворчестве.

Сказанное позволяет выделять следующие виды правотворчества в зависимости от его результата — формы права:

- законотворчество,
- подзаконное правотворчество,
- договорное правотворчество,
- судебное правотворчество;
- локальное правотворчество.

Значимым представляется различие законотворчества как процесса создания особого нормативного правового акта — законодательного и подзаконного правотворчества, не вдаваясь в подробности различия видов подзаконного правотворчества. При сравнительном анализе законотворческих процедур и процесса создания подзаконных нормативных правовых актов выявляются ряд существенных особенностей.

Законотворчество имеет подвиды: референдум; законотворчество на федеральном уровне; законотворчество на уровне субъекта федеративного государства. Роль законотворчества нельзя недооценивать —

---

<sup>64</sup> Саидов, А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) : учебник / отв. ред. В. А. Туманов. М., 2007. С. 241.; Марченко, М. Н. Правовые системы современного мира : учебное пособие. М., 2009. С. 19, 22.

<sup>65</sup> См., напр: Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 425–428; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 414–415.

<sup>66</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 422–423.

законы являются основанием правовой системы страны, «формой стратегического управления»<sup>67</sup>.

Подзаконное правотворчество имеет более широкую палитру подвидов. Полагаем, законотворчество и подзаконное правотворчество рациональней сегодня рассматривать на российском примере, о них речь пойдёт в отдельных разделах настоящей главы. Локальное правотворчество также является разновидностью подзаконного правотворчества.

Убеждены в необходимости обратить внимание и на иные виды правотворчества: договорное и судебное.

В условиях правового государства и развитого гражданского общества то и дело возникает потребность согласования интересов и сотрудничества государственных структур и общественных объединений. Для реализации такой потребности всё чаще используется такая форма права, как нормативный договор, предполагающий соглашение сторон<sup>68</sup>. Заключение соглашений всё шире используется в правотворческой практике российского государства, причём такие соглашения заключаются между различными субъектами права на разных уровнях, и при регулировании международно-правовых отношений и внутри государства — не только между субъектами федерации и иными субъектами конституционно-правовых отношений, и на уровне трудового права — между работниками и работодателями<sup>69</sup>. При этом такое соглашение содержит правовые нормы и выступает формой права, что позволяет выделять особый вид правотворчества — договорное правотворчество.

Понятие «судебное правотворчество» в современной правовой науке довольно активно используется<sup>70</sup>, однако сущность его чётко не определена. Р. Д. Гребнев рассматривает судебное правотворчество в России как «толкование права каждым судьёй каждой инстанции», при этом автор пишет, что задача суда не в создании права, а в том, чтобы внедрять право в реальную жизнь, по возможности следуя точно духу и букве закона. «Суд не свободен в выборе при толковании права, он связан духом и буквой закона»<sup>71</sup>. Странная позиция такого широкого толкования понятия «правотворчество». С. Л. Будылин рассматривает судебный «подпольный прецедент» как существующую в России форму

---

<sup>67</sup> Чечельницкий, И. В. Справедливость и правотворчество : монография М., 2017. С. 49.

<sup>68</sup> Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. С. 14.

<sup>69</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 428.

<sup>70</sup> См., напр.: Гребнев, Р. Д. К вопросу о судебном правотворчестве в контексте судостройства Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 4. С. 3–7; Будылин, С. Л. Прецедент на распутье. Краткая история судебного правотворчества в России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11. С. 112–149; Прокопович, Г. А. Судебное правотворчество в современном понимании: реалии и перспективы // Российский судья. 2015. № 5. С. 17–20 и др.

<sup>71</sup> Гребнев, Р. Д. Указ. соч. С. 3–7.

«непризнанного права»<sup>72</sup>. Частично можно согласиться с автором, что в России сложилась фактическая практика обязательности постановлений и иных решений высших судебных инстанций. Однако в первом разделе первой главы уже говорилось о точности использования терминологии: если и выделять отдельный вид правотворчества, то обязательно необходимо выявить его правотворческую сущность, отделить от иных видов юридической деятельности (напр., от толкования), раскрыть процедурные требования и др. Такое широкое использование понятия «правотворчество» отдаляет нас от его сущности.

Сказанное не даёт нам основания исключить «судебное правотворчество» как вид. Есть убеждение, что создание прецедента в странах общего права и есть не что иное, как искомое по сути понятие. В англосаксонский мир включены правовые системы более 30 государств. Несмотря на то, что статутное право становится всё более распространённым в государствах общего права, тем не менее 50 % источников права составляют всё-таки судебные прецеденты<sup>73</sup>, что обоснованно даёт право исследовать его как особую форму права и выделять соответствующий вид правотворчества. Обозначим некоторые особенности «судебного правотворчества» как особой деятельности высших судебных инстанций по созданию судебного прецедента:

– судебные прецеденты создаются не всеми судами, а только лишь высшими судебными инстанциями. Создаваемые ими нормы обязательны для них самих и для всех нижестоящих инстанций. Хотя стоит отметить, что имеются факты обоснованного несоблюдения прецедентов самими высшими инстанциями, такими как Палата лордов, Апелляционный суд в Англии, а в США обязательность самим высшим инстанциям следовать принятым ими прецедентам не определялось изначально. В этой же связи стоит отметить прагматичность общего права, что предполагает доведение любого дела «до конца», то есть даже отсутствие в прецедентной системе и системе действующего законодательства установленного правила поведения, решение по конкретной ситуации будет принято в форме судебного прецедента, «любое дело должно получить разрешение». Тем не менее, решение должно быть строго мотивированным и отличается развёрнутым анализом доказательств, без наличия последних судья ничего сделать не сможет;

– правотворчество связано с правоприменением и, соответственно, имеет казуистичный характер. Судья, в отличие от законодателя, не создаёт новую норму, предвидя серию случаев, возможность это правило повторить в будущем, он ведёт довольно скрупулёзно судебный спор и

---

<sup>72</sup> Бudyлин, С. Л. Прецедент на распутье. Краткая история судебного правотворчества в России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 11. С. 112–149.

<sup>73</sup> Воробьёва, Ю. В. Особенности судебного правотворчества в странах общего права // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 238–245; Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 91.

выносит по нему обоснованное решение. И в правотворчестве и правоприменении велика роль судебного усмотрения;

– сама фактически норма права сохраняет форму неписанного права, так как привычное нам нормативное правило поведения в судебном прецедентном решении не сформулировано, для сторон в конкретном деле имеет значение в большей мере юридическая мотивировка, изложенная в мнении суда. Каждое судебное решение содержит три составляющие части: установление существенных фактов дела; изложение правовых принципов, применимых к правовым вопросам, возникающим из конкретных обстоятельств; вывод. Именно третья часть определяет фактически права и обязанности, то есть сущность нормативного прецедентного решения;

– между прецедентами нет иерархии, они фактически главенствуют над законами: закон, который не получил судейского толкования, не оброс правоприменительной практикой, фактически настоящим законом не считается, то есть, даже в сущности статутного права, проявляется значимая роль судей.

Применение прецедентного решения также обладает специфическими особенностями, не совсем понятными нашему восприятию правовой нормы. Конкретная ситуация оценивается судьёй на предмет соответствия прецеденту при помощи дедуктивного метода и метода аналогии<sup>74</sup>.

Отразив особенности создания судебного прецедента как основополагающего источника англосаксонской правовой семьи, стоит отметить и ещё одну значимую и отличающуюся источниками права правовую семью, а именно — мусульманское право. С позиции мусульман «Право Аллахом дано раз и навсегда, поэтому им надо руководствоваться, а не создавать его под влиянием изменяющихся условий социальной жизни». Этим определяется система основных источников мусульманского права: Коран и Сунна. Однако эти источники были созданы довольно давно и не всегда имеется возможность понять суть нормативных предписаний. Этим определяется значимая роль наиболее авторитетных учёных и богословов, результаты толкования основных мусульманских источников которых зафиксированы в Иджме, являются обязательными в правовом регулировании<sup>75</sup>. Таким образом, фактически мусульманское право создаётся путём интерпретации, толкования, а правотворчество фактически является интерпретационным.

Стоит ещё раз обратить внимание на необходимость рассматривать правотворчество как деятельность, направленную на создание нормы права в разнообразных формах. Это обосновывает представленные виды правотворчества.

---

<sup>74</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 91–93; Воробьева, Ю. В. Особенности судебного правотворчества в странах общего права // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 3. С. 238–245.

<sup>75</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 93–94.

## 2.2. Закон и законотворчество в Российской Федерации

Закон выступает основой любой современной системы законодательства вне зависимости от использования иных форм права. Его универсальность позволяет придавать этому источнику особое значение. Как формально выраженный источник права он обладает безусловными преимуществами перед всеми остальными формами.

Говоря о законе, полагаем неуместность отождествления понятий «закон» и «нормативный правовой акт», что периодически встречается. Это совершенно разные по сути явления. Редко используется довольно точное понятие «законодательный акт»<sup>76</sup> тождественный понятию «закон». Нет смысла продолжать дискуссию на тему соотношения понятий, очевидно одно — закон обладает специфическими признаками: обладает высшей юридической силой; регулирует наиболее важные общественные отношения; характеризуется длительностью, стабильностью существования и действия; отличается наиболее общей нормативностью; принимается в особом порядке (М. С. Студеникина, Е. А. Юртаева)<sup>77</sup>. Всё это говорит о том, что закон как вид нормативного правового акта требует особого внимания. Г. Т. Чернобель высказывалась о необходимости в самой Конституции РФ закрепить, что закон является основной формой правового регулирования общественных отношений и не может быть заменён никакими иными нормативными актами<sup>78</sup>. В целом поддерживая необходимость придания закону особого статуса законодательно, убеждены, что это нужно реализовать не в Конституции РФ, а в законе о нормативных правовых актах.

С усилением роли закона повышается стабильность действующего права, поскольку законы регулируют наиболее устойчивые, типичные общественные отношения<sup>79</sup>, способствуют реализации принципа понятийной определённости<sup>80</sup>, они являются основанием системы нормативных правовых актов. От их неизменности зависит не только стабильность действующего права, но и устойчивость правопорядка. Законодатель должен понимать, что кардинальное изменение закона влияет на сложившуюся систему отношений, что всегда протекает болезненно для субъектов, вовлечённых в эти правоотношения.

Дискуссия о законодательных актах и законотворчестве, наиболее значимых и основополагающих для российского общества и государства нормативных правовых актах выносит на поверхность ряд проблемных положений: первое, это определение содержательной части закона в

---

<sup>76</sup> См., напр.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 3–4.

<sup>77</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 73–74.

<sup>78</sup> Там же. С. 25.

<sup>79</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 14.

<sup>80</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 20.

отличии от подзаконных актов; второе — это децентрализация правового регулирования; третье — развитие институтов демократии в законоотворчестве; четвёртое — количество законодательных актов; пятое — особое место кодекса в системе законов.

1. Более двадцати лет назад А. С. Пиголкин и М. С. Студеникина обратили внимание на отсутствие критериев материального разграничения закона и подзаконного правового акта, фактически — законодательных полномочий различных органов государственной власти, уже тогда осознавалась потребность и значимость чёткого разграничения формы, придаваемой тем или иным положениям. Однако и сегодня наука не решила эту проблему, крайне редко учёные обращаются к её исследованию, несмотря на очевидное понимание значимости разрешения данного вопроса. Можно предположить, что определение подобных критериев невозможно, но даже для такого вывода необходимо изучение вопроса. Отдельного внимания требуют формулировки положений закона и подзаконного акта, но это вопросы по большей части технико-юридические.

Закон как основополагающий нормативный правовой акт, обладающий наибольшей устойчивостью, очевидно должен преимущественно закреплять принципы той или иной отрасли права или иного элемента системы права, в этом его главная функция<sup>81</sup>. Однако стоит заметить, что отрасли публичного права, императивные по сути, преимущественно нуждаются в законодательном регулировании и детальной регламентации, а законы в сферах частноправовых отношений должны закреплять лишь основополагающие принципы и базовые механизмы реализации права, оставляя возможность для проявления свободы. Важно и ещё одно положение: безусловно, многие отрасли права сегодня требуют существенных изменений, переработки нормативного материала. Это необходимо осуществлять комплексно, одновременно трансформируя несколько близких по характеру общественных отношений отраслей. Напр., отрасли уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, закрепляющие определение, назначение и исполнение уголовных наказаний, должны изменяться совместно, сохраняя единую позицию государства применительно к системе уголовных наказаний, их назначению и исполнению.

2. Конституционный путь российского правового государства по временным рамкам пока незначительный, что отражается и на процессах переустройства государства, в частности, становлении федерализма. Путь от централизации к децентрализации законотворческих полномочий довольно сложен, не однозначен. Децентрализация правового регулирования естественно приводит к распределению и законодательных полномочий<sup>82</sup>. Однако этот путь довольно сложный по причине отсутствия практики существования в условиях федерации. Конституция РФ

---

<sup>81</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 15.

<sup>82</sup> Там же. С. 14.

закрепляет в статьях 71–73 распределение предметов ведения между федерацией и субъектами. Это принципиально новый подход к решению проблем государственного устройства и распределения компетенции между Федерацией и субъектами позволил выделить два уровня законодательства: федеральный и законодательство субъектов РФ. Кроме этого Конституция РФ установила равноправие субъектов РФ. Юридической основой законодательства субъектов РФ выступают учредительные документы субъектов РФ (конституции и уставы). Эти учредительные акты имеют много схожих положений, но не являются однотипными, отражают специфику, исторические и национальные особенности субъектов РФ<sup>83</sup>. Статус конституции (устава) субъекта РФ по отношению к законодательству субъекта РФ подобно соотношению Конституции РФ и федерального законодательства.

Законодательство субъектов РФ развивается разными темпами, несистемно. Проанализировать законодательство субъектов РФ с целью выявления недостатков довольно сложно. Соответственно, это приводит к разнице развития субъектов в одних и тех же сферах общественной жизни и более значимой роли федерального законодательства. Однако федеральное законодательство не может учитывать все географические, национальные, ресурсные и иные особенности субъектов РФ, соответственно законодательство субъектов должно гармонично дополнять федеральное законодательство в идеале. Однако реальность существенно отличается от идеала. Полагаем, решить проблему формирования законодательства субъектов РФ можно с помощью системы модельных законов, которые определили бы основу существования общих для всех субъектов РФ сфер общественной жизни: сферы налогообложения, здравоохранения, образования и т. д. Модельный закон может предложить общий концептуальный подход к решению схожих вопросов в разных субъектах РФ. Издание модельных актов или иных форм рекомендательных или концептуальных актов весьма популярно во многих федеративных государствах для унификации законодательства субъектов. Модельные законы для создания типового правового пространства при сближении правовых систем государств одной семейной (внутрисемейной) правовой группы или для сохранения единства с целью объективного понимания правовых процессов используются и в межгосударственных отношениях (напр. в государствах — участниках СНГ)<sup>84</sup>.

Для фактической реализации этих положений на практике пока недостаточно опыта существования в условиях федерализма, особенно с учётом истории многовекового централизованного государства. При этом, стоит отметить, что и на уровне федеральных органов власти и в субъектах постепенное осознание распределения полномочий и возможность их практического воплощения происходят, что даёт надежду на

---

<sup>83</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 85–87.

<sup>84</sup> Там же. С. 104–111.

действительную федерализацию нашего государства. С. М. Шахрай пишет, что: «никакое государственное устройство... не вызревает в стерильных условиях», для поступательного развития необходима гибкая конституционная модель, которая не углубляется в детальное описание структур, институтов и отношений, но при этом она должна содержать ясные и чёткие процедуры решения предполагаемых проблем<sup>85</sup>. К созданию наиболее эффективной государственной и правовой системы необходимо гармоничное сочетание именно ясности и чёткости процедур не только разрешения спорных, проблемных ситуаций, но и формирование новой правовой системы, с гибкостью государственной модели.

3. Разговор о демократизме законоотворчества, безусловно поднимает вопрос возможности участия народа в процессе создания правовых основ, прежде всего в форме референдума и народной законодательной инициативы. Референдум Российской Федерации (далее также — референдум) представляет собой всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения (ст. 1 Федерального конституционного закона от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»)<sup>86</sup>. Референдум — один из путей расширения демократии, привлечения граждан к решению важнейших государственных вопросов. Народ путём участия в референдуме реализует возможность участия в процессе принятия законодательного решения. Однако роль и функции референдума в современных условиях очевидно не высоки. С формальной точки зрения право на референдум имеется у всех граждан Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» довольно детально регламентирует особенности формулирования вопросов на референдум, процедуру его проведения и иные вопросы, связанные с этим. Однако стоит учитывать и тот факт, что референдумы в России проводятся крайне редко, а наиболее «болезненные» вопросы не получают возможности населения участвовать в принятии решений, то есть между государством и обществом (народом) диалог присутствует не всегда (напр., пенсионное обеспечение; обеспечение медикаментами для лечения отдельных видов заболеваний, вынуждающих родственников приобретать медицинские средства, в том числе преступным путём, и др.). В. А. Толстик и Н. А. Трусов справедливо полагают, что «при достаточно широкой нормативной базе, регламентирующей порядок организации и проведения референдумов, практическое использование данного института в реальной практике затруднено. Связано это и с наличием дефектов в правовом регулировании ... и с нежеланием властей идти на уступки и самим ини-

---

<sup>85</sup> Шахрай, С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013. С. 53.

<sup>86</sup> О референдуме Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. 05 июля. № 27. Ст. 2710.

цировать проведение референдума»<sup>87</sup>. При этом необходимо обратить внимание на готовность общества участвовать в процессах правотворчества, живо развиваются институты гражданского общества, активная роль которых должна обязательно быть проявлена в процессе формирования правовой системы. Только таким образом можно реализовать принцип демократии в условиях правового государства, предполагающего повышенную активность субъектов права и проявленную самостоятельность<sup>88</sup>.

В процессе законотворческих работ необходимо учитывать развитие и иных демократических институтов. Прежде всего, реализацию свободы слова и печати. В последнее время становится нормальным подвергать законы публичной критике через телевидение и Интернет (запрет на курение; повышение пенсионного возраста). Очевидно, что проблемы правового регулирования в российской правовой системе имеются, однако оценивать их должны только компетентные субъекты: профессиональные юристы и представители юридической науки. Информационное пространство играет не просто значимую роль в современном обществе, пожалуй, оно формирует общественное сознание и менталитет. Деформированное общественное мнение не лучшим образом влияет на законодательный процесс<sup>89</sup>, как результат — популистские программы подрывают авторитет закона как акта высшей юридической силы и, соответственно, всего права в целом. Стоит уточнить, что свобода слова и информации как таковая не должна нарушаться, однако речь идёт не столько об информации в отношении действующего законодательства, сколько об оценках, которые объективно могут дать только профессионалы — юристы и юристы-теоретики, которых в публичном пространстве недостаточно. Журналисты и политологи, увы, не всегда могут дать объективную оценку закону. Представляется, что публичное пространство для обычных граждан должно быть преимущественно нейтрально по отношению к действующему законодательству, вместе с тем должны развиваться дискуссионные площадки по наиболее сложным вопросам правового регулирования, где должны участвовать обязательно и профессиональные юристы, и представители правовой науки. Представляется, что именно так должны быть реализованы принципы научности и профессионализма правотворчества.

4. Количественные показатели при оценке системы законодательства не могут оцениваться однозначно. С одной стороны рост нормативных правовых актов естественен, отражает изменяющуюся социальную реальность. «Законов должно быть такое количество, чтобы они охватывали все наиболее принципиальные отношения государственной и обще-

---

<sup>87</sup> Толстик, В. А., Трусов, Н. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 13.

<sup>88</sup> Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. С. 13.

<sup>89</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 37–38.

ственной жизни... но нельзя и впадать в другую крайность, ратуя за безудержное увеличение числа законов. В законодательной деятельности нужна разумная осмотрительность, экономия правовых средств»<sup>90</sup>. Реальность такова, что количество законов растёт с такой скоростью, что это не позволяет на практике порой даже уяснить смысл и суть нового закона, а на смену этого, ещё не устоявшегося, закона приходит следующий. При этом нельзя огульно обвинять законодателя в создавшейся ситуации, равно как и помочь правоприменителю и обычным гражданам, реализующим законы, фактически претворяющим нормы права в правоотношениях.

Законодатель прежде чем принять закон должен быть уверен, что решаемая социальная проблема или общественные отношения действительно требуют именно правового регулирования, ведь «есть отношения, где вообще не требуется чисто правовое воздействие..., а необходимы другие меры — экономические, воспитательные, идеологические, организационные... *Закон следует принимать не тогда, когда его можно принять, а тогда, когда его нельзя не принять* (курсив — И. В.)»<sup>91</sup>. Задача состоит в том, чтобы обеспечить принцип необходимой достаточности законодательного регулирования с точки зрения соотношения правового регулирования с помощью законов и подзаконных актов<sup>92</sup>.

Количественные показатели во всех сферах общественной жизни выступают одним из критериев качества деятельности, процессов и др. В этом, как видится, заложена скрытая проблема: «гонка» за количественными показателями приводит в некоторых сферах общественной жизни к снижению качества. Напр., в сфере образования, медицины, в системе правоохранительных органов и др. Показатели демонстрируют чаще всего повышение качества, а фактически происходят противоположные процессы.

Представляя Россию как государство федеративное, стоит обратить внимание и на соотношение законодательства федеративного и субъектов РФ. Фундаментом прочных государственных взаимосвязей между республиками и центром по мнению И. Н. Сенякина выступает всеобщее и точное исполнение закона, строгая иерархическая система нормативных правовых актов, что не позволит превратить закон в «бумажное право»<sup>93</sup>.

5. Отдельно стоит затронуть статус кодекса как разновидности закона. В начале века В. Е. Чиркин, С. В. Поленина довольно скептически относились к такой форме нормативного закрепления как «кодекс», поддерживая известную для того времени форму — Основы законодатель-

---

<sup>90</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 16.

<sup>91</sup> Там же.

<sup>92</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 91.

<sup>93</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 426.

ства, которая в истории СССР была основной формой систематизации отраслевого законодательства и отражала федеративное устройство государства. «Потеря» Основ законодательства для теоретиков означала нарушение принципа федерализма нового российского государства, разрушение иерархической, сложившейся в советские времена, системы законодательства<sup>94</sup>. Однако практика продемонстрировала жизнеспособность кодекса как особого нормативного правового акта. Действующие кодексы не нарушают системность российского законодательства, скорее всего наоборот, выступают его основой. Стоит отметить также, что федерализация государства вряд ли зависит от названия нормативных актов, скорее всего, отражает его «зрелость», готовность федерации и субъектов федерации к взаимодействию и сотрудничеству самостоятельных субъектов в рамках единого федеративного государства.

Говоря о кодексе как разновидности нормативного правового акта, стоит обратить внимание на особое значение кодекса в системе нормативных правовых актов. Кодекс как особая форма закона, как правило, является основополагающим для отрасли права нормативным правовым актом. «Отраслевая кодификация даёт возможность проанализировать весь основной нормативный материал конкретной отрасли законодательства, корреспондирующей одноимённой отрасли права, обеспечить большую взаимосвязанность входящих в неё нормативных актов»<sup>95</sup>, что позволит в конечном счёте создать органичную и целостную систему законодательства.

Кодекс содержит базовые положения для определённой группы общественных отношений (принципы, задачи, характер общественных отношений, используемые юридические дефиниции и иные основы), может выступать признаком сформированной или формирующейся отрасли права или подотрасли права. Признание этого положения может дать ещё одно основание для определения оформившихся в системе права отраслей. А. И. Пилипенко, исследуя законодательство Франции, приходит к выводу о том, что кодификация является завершающим этапом формирования отрасли законодательства как элемента его системы<sup>96</sup>. Очевидно, это не касается комплексных отраслей права, которые фактически существуют на стыке нескольких отраслей права. Особое значение кодекса и в системе законодательства: он обеспечивает обобщённую нормативную базу для законов и подзаконных нормативных правовых актов по отраслевой принадлежности, а также выполняет функцию

---

<sup>94</sup> Цит. по: Черепанов, В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 106.

<sup>95</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 95.

<sup>96</sup> Пилипенко, А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 110.

головного акта, «притягивая» к себе иные нормативные правовые акты, развивающие нормы кодекса<sup>97</sup>.

Кодекс как особый нормативный правовой акт содержит наиболее общие положения: принципы, общую характеристику сферы общественных отношений, значимые юридические дефиниции и иные исходные нормы; большинство кодексов в своей структуре содержат общую и особенную части, то есть построены по пандектной системе.

Сложившаяся система нормативных правовых актов демонстрирует тем самым, что кодексы по своим особым признакам выделяются из целостной системы законодательных актов, в том числе и особой формой создания — путём кодификации. В этой же связи, полагаем возможным предложить ещё одно положение: кодекс должен официально приобрести статус нормативного правового акта высшей силы по сравнению с иными законами. Фактически, в некоторых кодексах, этот вопрос имеет нормативное закрепление в них же самих (напр. ч. 2 ст. 7 Уголовно-процессуального кодекса РФ; ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса РФ; ч. 2 ст. 5 Жилищного кодекса РФ и др.). Указанные кодексы прямо закрепляют большую юридическую силу кодекса по сравнению с иными федеральными законами. Хотя, справедливости ради, стоит согласиться с В. А. Черепановым, который убеждён в том, что «не может федеральный закон *сам* определять своё место среди других нормативных правовых актов, сам наделять особой юридической силой по сравнению с другими нормативными актами, конституировать себя как правовую форму, имеющую приоритетное значение» в правовом регулировании конкретных отношений<sup>98</sup>. Однако существуют и такие кодексы, где это не закреплено (напр. ст. 1.1. Кодекса об административных правонарушениях РФ; п. 1 ст. 2 Водного кодекса РФ; ч. 1 ст. 2 УИК РФ; ч. 1 ст. 2 Лесного кодекса РФ и др.). Фактически эти кодексы по юридической силе равны иным федеральным законам, выступающим структурными элементами конкретной отрасли законодательства.

Изложенное выше позволяет определить особые признаки, характерные для кодекса, отличающие его от иных федеральных законов:

- представляет собой особую форму федерального закона, создаваемую путём кодификации;
- составлен по пандектной системе;
- содержание включает наиболее общие принципы, цели, характерные для сферы общественных отношений положения;
- соответствует сформировавшейся в системе права отрасли или подотрасли;

---

<sup>97</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 96, 133.

<sup>98</sup> Черепанов, В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 106.

– закрепляет специфические для конкретных общественных отношений, в соответствии с определяемой отраслью права, юридические дефиниции и др.

Указанные признаки позволяют выделить кодексы из системы законов, придав им большую юридическую силу. Убеждены, что если закон не соответствует этим критериям, он не должен называться кодексом. Важно уточнить, что данное предложение выступает только лишь в качестве идеи, взгляда автора на сложившуюся систему нормативных правовых актов, без попытки снизить значение и роль закона в системе нормативных правовых актов. Принятие долгожданного закона «О нормативных правовых актах в РФ» может поставить точку в данном вопросе, закрепив систему законов (кодифицированных и некодифицированных) и подзаконных нормативных актов через определение их особенностей нормативно. К сказанному стоит дополнить позицию В. А. Черепанова: дабы не нарушить иерархию нормативных правовых актов, придавая особую силу кодексам, закон «О нормативных правовых актах» должен иметь форму *федерального конституционного закона*<sup>99</sup>. Такая позиция не однозначна, требует отдельного рассмотрения, возможно участия Конституционного суда РФ.

Т. Н. Рахманина, ссылаясь на известнейшего компаративиста Р. Давида, который рассматривал кодекс как форму «для наименования компиляций, группирующих и излагающих в систематизированном виде правила, относящиеся к одной определённой области», акцентирует внимание на выявленную исследователем разницу использования такой формы в США и Франции: в США кодекс используют как плод консолидации, а во Франции — как основу для выработки и развития нового права по отдельным достаточно крупным отраслям правового регулирования, не исключая процессы консолидации<sup>100</sup>. Очевидно, что кодекс в российском законодательстве, подобно родственной французской системе законодательства, отражает отраслевое деление системы права. Более того, многие действующие в России кодексы, как уже было установлено, имеют большую юридическую силу по сравнению с иными федеральными законами, что позволяет определить особое положение кодекса в системе законов, то есть в качестве закона, закрепляющего общие нормативные установления для иных законов и подзаконных нормативных актов конкретной отрасли законодательства.

Обозначенные положения носят в большей степени дискуссионный характер.

---

<sup>99</sup> Черепанов, В. А. Указ. соч. С. 107.

<sup>100</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 93–94.

### 2.3. Процессуальная сущность законотворчества

Процесс создания нормативного акта складывается из отдельных стадий его подготовки, рассмотрения, утверждения и обнародования. Кажется бы, Конституция РФ и иные нормативные правовые акты чётко определяют стадии законотворческого процесса. Однако важно понять, что, во-первых, только законодательный процесс детально регламентирован в отличие от процедур создания иных нормативных правовых актов. Отсутствие закрепления чётких процессуальных положений приводит к стихийности и отсутствию упорядоченности в системе нормативных правовых актов подзаконного характера. Стремление к эффективному законодательству требует совершенствования нормативно-правовых процедур законодательной и иной правотворческой деятельности<sup>101</sup>. Во-вторых, детализация выделяемых этапов и стадий обоснованно представлена в трудах разных учёных, и у каждого свой взгляд на количество и содержание выделяемых стадий: И. Н. Сенякин выделяет законодательную инициативу, обсуждение законопроекта, принятие закона, обнародование закона<sup>102</sup>; А. С. Пиголкин выделяет два этапа: предварительное формирование государственной воли (подготовка проекта) и возведение государственной воли в закон<sup>103</sup>.

В разделе 1.1 мы уже обращались к неопределённости начала правотворческого процесса. Полагаем, что подготовительный этап с позиции конкретизации его содержания, субъектного состава в большей степени вопрос теоретический, хотя он тоже должен находить отклик в действующем законодательстве, дабы исключить бесконечные дискуссии, «игру» теорий, концепций и мнений, что характерно для научных исследований<sup>104</sup>, определяя форму, границы субъектов, участвующих в процессе, площадки для реализации. Проектный, подготовительный этап правообразования отличает от официальной стадии более творческий характер этой деятельности. Официальный этап, фактическое правотворчество, должен быть детально определён, что фактически и проявлено в законодательстве многих стран.

Таким образом, первый подготовительный этап включает в себя следующие стадии: принятие решения о подготовке проекта; предварительные работы, предшествующие составлению текста проекта; подготовка первоначального текста проекта; предварительное обсуждение проекта; окончательная обработка и редактирование проекта. Второй этап (официальный) включает следующие стадии: внесение проекта в

---

<sup>101</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 369.

<sup>102</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 415–418.

<sup>103</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 18–19; Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 429.

<sup>104</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 387.

официальном порядке в правотворческий орган; рассмотрение проекта во вспомогательных подразделениях аппарата правотворческого органа; внесение рассмотрения в повестку дня; обсуждение проекта на заседании правотворческого органа; официальное принятие нормативного акта; официальное оглашение принятого нормативного акта.

Считаем юридически значимым и важным выделение двух основных этапов в процессе создания нормативного акта, эта позиция логична и обоснована. При этом нормативно закрепить процедуру создания проекта довольно сложно, ещё сложнее определить какие-либо сроки прохождения стадий этого этапа. Справедливости ради, стоит заметить, что подготовка проектов законов в этом отношении существенно отличается от подготовки нормативных правовых актов подзаконного уровня, которые создаются во исполнение закона и, возможно, вообще не требуют первого подготовительного этапа, скорее всего границы проектного этапа и официального при создании подзаконных актов не столь очевидны как в законодательном процессе. Но проблема заключается в том, что процедурные рамки деятельности по созданию подзаконных нормативных актов фактически не определены, и в учебной литературе об этом не говорится. Это упущение и с теоретической точки зрения, и с позиции правотворческой практики проявляется в отсутствии упорядоченности и целостности системы нормативных правовых актов и, как результат, — многовариантность правовой реализации.

Процесс создания любого нормативного правового акта — деятельность планируемая, осуществляемая, как правило, по поручению высшего органа законодательной власти или иного органа. Проекты подзаконных нормативных актов чаще всего готовят те органы или отдельные должностные лица органа, которые этот акт создают по поручению или по собственной инициативе. При создании проектов законов или иных нормативных актов используется ведомственный, отраслевой принцип для создания актов более профессионально направленных. Однако и у общественных объединений есть право создавать проекты нормативных актов или принимать участие в их создании, таким образом, реализуется принцип демократизма<sup>105</sup>. Вопрос о возможности обычных граждан, не имеющих отношения к юриспруденции в своей профессиональной деятельности, участвовать в правотворческом процессе в разных государствах решается по-разному, в конституциях некоторых государств прямо закрепляется возможность народной законодательной инициативы как формы непосредственной демократии. Российское законодательство этого не предусматривает, однако для всенародного обсуждения могут использоваться газетные и журнальные издания, собрания граждан и коллективов, иные средства. В последнее время для этих целей активно используется всемирная информационная сеть Интернет, что гораздо быстрее, экономичнее. Однако стоит согласиться с

---

<sup>105</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 430.

А. С. Пиголкиным, который полагает, что всенародные обсуждения в нашей стране пока ещё не стали эффективным инструментом общественного мнения, допуская возможность подвергнуть подготовленный проект обсуждению заинтересованными субъектами или всенародному обсуждению<sup>106</sup>.

Говоря о законотворческой деятельности, необходимо понимать, что при создании концепции законопроекта должны быть учтены и оценены все преимущества и недостатки нового законодательного акта, продумана возможность изменения действующих нормативных правовых актов без создания нового закона или путём систематизации действующего законодательства. Для обеспечения качественного проекта нормативного правового акта к его созданию обязательно должны быть привлечены наиболее профессиональные юристы. Правотворческий орган может поручить создание альтернативных проектов нормативного акта нескольким разным органам<sup>107</sup>.

При подготовке проекта будущего закона важно следующее:

- убедиться в потребности правового регулирования;
- определить пространственную, временную и предметную сферу действия;
- проанализировать действующее в искомой сфере общественной жизни законодательство, выявить дефекты;
- изучить и проанализировать зарубежный опыт регулирования, осуществить сравнительно-правовой анализ;
- подготовить научное обоснование законотворческой работы (сбор статистических материалов, результаты социологических исследований)<sup>108</sup>;
- используя сравнительно-исторический метод оценить возможности правового регулирования с точки зрения национальных особенностей и пережитого опыта в определённой сфере общественной жизни.

Собственно начало законодательного процесса связано с возникновением процессуальных отношений<sup>109</sup>, что предполагает чёткость процедурных рамок и конкретизацию субъекта на каждой стадии.

Все стадии официального этапа чётко регламентированы действующим законодательством. Конституционное закрепление законодательных процедур демонстрирует особую значимость процесса создания закона не только для государства, но и для народа. Особую роль в системе нормативных правовых актов, закрепляющих процесс создания закона, осуществляют регламенты палат Федерального Собрания РФ. Строгость и чёткость процессуальных рамок конкретных процедур, установленных

---

<sup>106</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 423, 433.

<sup>107</sup> Там же. С. 431–432.

<sup>108</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 178–190.

<sup>109</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 389.

законом предотвращает манипулирование процедурными правилами со стороны участников процесса, ограничивает возможность действовать вопреки процедурным предписаниям, что в свою очередь гарантирует правомерность принимаемого закона<sup>110</sup>, и как следствие способствует укреплению законности и правопорядка.

Официальный этап законотворческого процесса начинается с законодательной инициативы — внесения законопроекта в законодательный орган в форме предложений или готового законопроекта<sup>111</sup>. В Российской Федерации правом законодательной инициативы при создании федерального закона обладают представители высших органов государственной власти.

Все официально внесённые законопроекты рассматриваются соответствующими комитетами палат законодательного органа по профилю закона и комитетом по законодательству<sup>112</sup>. Рассмотрение законопроекта осуществляется в трёх чтениях, если иное не предусмотрено. Однако на каждом чтении формат работы над проектом различен, что довольно чётко прописано в Регламенте Государственной Думы РФ<sup>113</sup>. В результате рассмотрения Государственная Дума РФ или принимает закон или отклоняет его.

Принятый Государственной Думой РФ закон направляется на рассмотрение Совета Федерации РФ для одобрения или отклонения. При одобрении закон поступает на рассмотрение Президента РФ, при отклонении Советом Федерации РФ закон возвращается в Государственную Думу РФ.

Законопроект как основа будущего закона должен быть детально продуман, выверен с позиции соответствия языковым требованиям, системно-структурным и иным. Для такого соответствия Регламентами палат Федерального Собрания предусмотрены следующие виды экспертиз: правовая, лингвистическая, юридико-техническая, общественная, научная, антикоррупционная, независимая, социально-экономическая. Совершенно логично, что первой экспертизой стала правовая (1944 г.), затем в 1991–1992 гг. лексическая (лингвистическая) и финансово-экономическая. Самым «молодым» видом экспертизы законопроектов является антикоррупционный, проводимый комитетами Совета Федерации с 2009 г.<sup>114</sup>

Институт экспертизы законопроектов довольно молодой, поэтому его реализация зачастую носит экспериментальный характер, что прово-

---

<sup>110</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 370.

<sup>111</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 415.

<sup>112</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 433.

<sup>113</sup> О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 1998. 16 февраля. № 7. Ст. 801.

<sup>114</sup> Арнаутова, А. А. Генезис экспертизы законопроектов в России // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 21, 23.

цирует, в том числе и ошибочные решения проблемных задач. Напр., в начале 1944 г. юридическому отделу при Секретариате Президиума Верховного Совета РСФСР была поставлена задача и разработать законопроект и провести его экспертизу<sup>115</sup>, что сейчас кажется странным. Однако при уже сложившейся системе экспертной оценки проблемы в этой сфере всё же имеются: неопределённость критериев проведения определённых видов экспертиз<sup>116</sup>; отсутствие чёткой правовой регламентации некоторых видов экспертиз законопроекта (напр., юридико-технической)<sup>117</sup>; разрозненность разных видов экспертиз, неопределённость правовой ответственности экспертов<sup>118</sup> и др. При обозначенных сложностях и существующем разнообразии видов экспертиз, к которым относятся финансовая, экономическая, научная, социально-психологическая, криминологическая, правовая, лингвистическая<sup>119</sup>, коррупционная, в науке предлагается введение и иных экспертиз, напр., экспертиза законопроектов на предмет справедливости<sup>120</sup>. Безусловно, экспертизы необходимы для повышения качества законопроектов, выявления незамеченных «ошибок». Однако фактически экспертиза представляет собой отсеивание не соответствующих определённым обязательным критериям законопроектов. Таким образом получается, что законопроект изначально «некачественный». Это нас возвращает к вопросу о профессионализме субъектов правотворчества и ответственности законодателя.

Т. П. Виноградов, анализируя современное состояние экспертизы законопроектов, обращает внимание на два значимых положения: первое, разные экспертизы проводятся разрозненно; второе — экспертное заключение носит рекомендательный характер<sup>121</sup>. Рассматривая позицию автора, настаивавшего на комплексном характере экспертизы законопроекта, сохраняется сомнение: с одной стороны, естественно, что разные виды экспертиз нацелены на решение различных задач и действительно не позволяют увидеть целостный характер самого будущего закона; с другой стороны — они и проводятся разными субъектами и реализуют разные цели по причине того, что они разные. Другой вопрос, что, возможно, экспертное заключение должно быть единым, создаваться

---

<sup>115</sup> Арнаутова, А. А. Генезис экспертизы законопроектов в России // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 22.

<sup>116</sup> Пепеляев, С. Не поймите нас правильно! // Практическая бухгалтерия. 2018. № 2. С. 21. СПС «КонсультантПлюс».

<sup>117</sup> Арнаутова, А. А. Указ. соч. С. 24.

<sup>118</sup> Ралдугин, Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. М., 2001. С. 15.

<sup>119</sup> Там же. С. 18.

<sup>120</sup> Чечельницкий, И. В. Справедливость и правотворчество : монография М., 2017. С. 98–101.

<sup>121</sup> Виноградов, Т. П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 24–28.

совместно всеми экспертами, отражая разные стороны одного и того же законопроекта.

Небесспорный вопрос и об обязательности положительной экспертной оценки для того, чтобы принимать закон. Абсолютно чётких критериев правильности закона, его регулятивной направленности выработать очевидно невозможно, так как творческую составляющую творчества отменить невозможно, равно как и предвидеть действие закона в реальных жизненных отношениях. Иногда желание создать «идеальный закон» сводит возможность его создания к нулю. Так, например, всеми желанный закон о нормативных правовых актах в Российской Федерации, переживший несколько вариантов проектов до сих пор отсутствует. Не соглашаясь в целом с рядом положений последнего проекта закона (2014 г.), полагаем, что было бы лучше принять не совсем идеальный закон, который затем будет скорректирован в процессе реализации или отменён, чем выжидать «идеальный законопроект». Но это вопрос спорный, как и вопрос большого количества экспертиз законопроекта: с одной стороны, они нацелены на качество будущего закона, но, с другой стороны, это и увеличение временных рамок при создании закона и иногда, возможно, потеря сути назначения закона, на выходе мы получаем другой закон, возможно реализующий другие, а иногда и противоположные, цели.

Президент РФ может подписать закон или отклонить его, в последнем случае закон возвращается в Государственную Думу РФ. Подписанный Президентом РФ закон обнародуется. Термин «обнародование» по мнению ряда авторов неоднозначен, однако в Конституции РФ используется именно этот термин. В науке высказывается обоснованное мнение, что понятия «обнародование» и «опубликование» наполнены разным содержанием<sup>122</sup>. В России (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ) и большинстве других государств не опубликованный в официальном издании акт (кроме актов, содержащих государственную или военную тайну), не влечёт правовых последствий<sup>123</sup>.

Процедура обнародования закона регламентирована Федеральным законом от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (далее — Федеральный закон от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ)<sup>124</sup> и Указом Президента от 05.04.1994 г. № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов»

---

<sup>122</sup> Червяковский, А. В. Нормативное регулирование вопросов официального опубликования законов в Конституции Российской Федерации и конституциях государств ближнего зарубежья // Современное право. 2016. № 10. С. 17–20.

<sup>123</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 435.

<sup>124</sup> О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. 20 июня. № 8. Ст. 801.

(далее — Указ Президента № 662)<sup>125</sup>. Существование двух этих нормативных правовых актов, регулирующих схожие общественные отношения, поднимают вопрос о неопределённости уровня нормативного правового акта, регулирующего конкретные общественные отношения. С одной стороны, ч. 1 ст. 107 Конституции РФ закрепляет обязанность подписания и обнародования принятого федерального закона за Президентом РФ, это, вероятно, предопределило создание Указа Президента РФ № 662. Однако принятие федерального закона по тому же вопросу, при сохранении действия Указа Президента № 662, остаётся неясным. Сравнительный анализ этих нормативных правовых актов показывает некоторое несоответствие, в частности: п. 2.1 Указа Президента № 662 ограничивает положение ст. 4 Федерального закона от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ, где обозначается источник первого официального опубликования федерального закона. Сомнительно само по себе существование двух нормативных правовых актов разной силы, регулирующих одни отношения.

Стоит обратить внимание на тот факт, что в ст. 4 Федерального закона от 14.06.1994 г. № 5-ФЗ указано три печатных официальных издания: «Парламентская газета», «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации» и один электронный — «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Все четыре источника являются официальными, первой в соответствии с указанной статьёй будет признана первая публикация в одном из указанных изданий. Пункт 2.1 Указа Президента № 662 вообще признаёт в качестве первой — официальное опубликование только на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). В этом отношении мы не разделяем позицию законодателя, полагая, что первая публикация нормативного правового акта, тем более федерального закона, должна быть обязательно в печатной версии. Кстати, конституции некоторых государств это прямо устанавливают: «статья 82 Кыргызской Республики... закрепляет положение, что закон должен быть опубликован в официальном печатном органе»<sup>126</sup>.

Полагаем, что первая публикация должна быть обязательно печатная, дабы сохранить формально-определённую версию первой публикации закона или иного нормативного правового акта. Ясно, что информационное интернет-пространство, цифровизация всех сфер жизни общества, включая государственную, — неизбежность современного мира. Однако одним из признаков права называется письменная форма источника, которая необходима для подтверждения истинности документа. Электронная версия удобна в использовании, правоприменительной практике, безусловно, тоже необходима. Но возможности электронной версии с точки зрения упрощённой формы внесения изменений, зависи-

---

<sup>125</sup> О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов : Указ Президента РФ от 05.04.1994 № 662 (ред. от 01.04.2015) // Российская газета. 1994. 06 апреля. № 64.

<sup>126</sup> Цит. по: Червяковский, А. В. Указ соч. С. 17–20.

мость от энергетических ресурсов делает электронную версию закона уязвимой, может спровоцировать снижение эффективности правового регулирования. Стоит также учесть тот факт, что до сих пор есть люди, которые не пользуются компьютером и интернетом, а для успешного использования всеми гражданами официального информационного правового портала как основного источника официального опубликования всех нормативных правовых актов, требуется довольно высокий уровень правовой и компьютерной грамотности населения, что в ближайшее время не представляется реальным. Такой путь правового развития потребует изменений и в системе общего образования — обязательность изучения основ правовой системы государства; всероссийское обязательное обучение информационным технологиям. Кроме этого каждый гражданин должен иметь соответствующую технику. Всё это пока не представляется достижимым.

При всём сказанном, считаем необходимым использовать информационные цифровые технологии, правовые платформы для систематизации законодательства, хранения в контрольном варианте действующей редакции нормативных правовых актов. Также стоит констатировать, что в правореализационной и правоприменительной практике удобнее электронная версия, это подтверждается многолетней практикой существования справочно-правовых систем типа «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Ещё раз обращаем внимание на то, что законодательно определена довольно подробно, фактически, только процедура принятия законов. Стоит заметить, что основы законотворческой процедуры в субъектах РФ определены Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Анализ положений этого закона демонстрирует схожесть процедур при создании федерального закона и закона субъекта РФ. Субъекты РФ аналогично закрепляют процедуру создания закона субъекта РФ. В ряде субъектов приняты законы о нормативных правовых актах, где закреплены процессуальные механизмы создания нормативных правовых актов субъектов РФ «с целью установления единых требований, предъявляемых к опубликованию, вступлению в силу, действию и систематизации нормативных правовых актов, а также с целью общих правил юридической техники». Некоторые законы субъектов РФ закрепляют процесс подготовки проектов нормативных актов, экспертизу, прогнозирование, регистрацию, систематизацию и хранение нормативных правовых актов. При этом стоит констатировать, что все законы существенно отличаются друг от друга<sup>127</sup>. Иные акты не имеют столь детализированной, законодательно закреплённой процедуры. Зачастую принятие иных нормативных актов осуществляется единоличным властным

---

<sup>127</sup> Борисов, А. С., Кузнецова, Э. Е. Правовое регулирование правотворчества в субъектах Российской Федерации // Север-Кавказский юридический вестник. 2016. № 3. С. 94–97.

решением путём подписания (акты Президента РФ, Председателя Правительства РФ, министров и иных) или путём голосования коллективным органом власти (Правительство РФ, министерство, ведомство и т. д.). Ведомственные акты, издаваемые министерствами, иными учреждениями публикуются в издаваемых этими органами бюллетенях (если таковые имеются), а также в официальном порядке рассылаются в подчинённые органы, учреждения, организации. Акты местных органов самоуправления публикуются в соответствующих бюллетенях, а также развешиваются на видных местах<sup>128</sup>.

#### **2.4. Многообразие видов подзаконного правотворчества в Российской Федерации, механизм его реализации**

Право, правовая система, юридическая деятельность эволюционируют вместе с обществом, они обогащаются за счёт изменяющихся морали, нравственности, культуры. Необходимо ясно понимать, что право отражает социальную структуру общества, нормы и ценности, ему присущие<sup>129</sup>. Усложнение социальной структуры предполагает более развёрнутую и наполненную систему права и систему нормативных правовых актов, чего требует и рыночная экономика по сравнению с государственно-плановой. XX век остался в истории как век ускоренного развития государств, правовых систем, грандиозных социально-политических изменений, что спровоцировало потребность изменений и в правотворчестве. В таких условиях роль органов исполнительной власти в сфере управления процессами хозяйственной деятельности возрастает в разы, это требует от этих органов правотворческой активности<sup>130</sup>. Прежде всего речь идёт о правотворчестве органов исполнительной власти. Эта практика проявилась в большинстве развитых государств. Демократизация государственных систем как общемировая тенденция привела к активному развитию институтов самоуправления, что привело к наделению и органов местного самоуправления правотворческими полномочиями. Кроме этого, законодатель закрепил правомочие за работодателем на создание правовых норм в форме локальных нормативных актов. Эта форма нормотворчества до сих пор неоднозначно оценивается в науке, хотя большинство исследователей называют её правотворчеством. В связи с увеличением субъектов правотворчества и видов этой деятельности, возникла потребность регулирования процессов создания подзаконных нормативных правовых актов.

Регламентация правотворческих полномочий Правительства РФ и иных органов исполнительной власти постоянно совершенствуется, при

---

<sup>128</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 435.

<sup>129</sup> Чечельницкий, И. В. Справедливость и правотворчество : монография. М., 2017. С. 23.

<sup>130</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 14.

этом объём подзаконной правотворческой работы увеличивается, что осложняет деятельность и сказывается на качестве подзаконных актов. Тем более это осложняется неясностью процедур, согласований, экспертиз подзаконного правотворчества. Л. А. Окуньков более двадцати лет назад обратил внимание на проблему отсутствия «ясной концепции правовой реформы в Российской Федерации... согласованной программы практических действий по укреплению правовых основ российского общества, а также по обеспечению системности и скоординированности законодательного процесса»<sup>131</sup>, запутанность законодательного процесса при довольно чёткой регламентации процедур не может не сказываться на проблемах ещё более объёмного подзаконного правотворчества. Стоит заметить, что для российского государства XXI века эта проблема остаётся актуальной, несогласованность действий законодательной и исполнительной властей приводит в итоге к засилию в законах и подзаконных актах декларативных норм, несогласованности уровней и несвязанности правовых норм между собой, особенно это касается отсутствия единства механизма правового регулирования при реализации положений законов и подзаконных правовых актов. Это является одним из факторов, способствующих сохранению в правовой системе российского государства проблемы несогласованности системы нормативных правовых актов, что на практике приводит к неопределённости действий правоприменителей и субъектов, реализующих нормы.

Подзаконные акты призваны детализировать, конкретизировать нормы законов, они создаются во исполнение законов. Их значимость огромна, именно от их содержания зависит в большей степени результат правового регулирования.

Подзаконное правотворчество в Российской Федерации имеет следующие подвиды:

- правотворчество высших органов государственной власти;
- правотворчество органов исполнительной власти;
- правотворчество органов местного самоуправления;
- локальное правотворчество.

Неустойчивость терминологии также характерна для подзаконного правотворчества. Например, в науке административного права активно используется понятие «административное правотворчество»<sup>132</sup>, под которым фактически понимается правотворческая деятельность органов исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Однако это понятие не используется в теории

---

<sup>131</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. XIV (введение).

<sup>132</sup> См., напр.: Смирнова, А. А. Об усмотрении в административном правотворческом процессе // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 92–102; Кравчук, А. М. От концепции надлежащего государственного управления к практике административного правотворчества федеральных органов исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 1039–1044.

права. Безусловно, важно различать правотворчество органов государственной власти и правотворчество органов исполнительной власти, предложив более-менее точную классификацию видов подзаконного правотворчества, определяя тем самым иерархию органов власти в государстве и иерархию подзаконных актов. Правотворчество высших органов государственной власти в Российской Федерации осуществляется Президентом РФ, Государственной Думой РФ, Правительством РФ, высшими органами власти субъектов РФ. Правотворчество органов исполнительной власти осуществляется министерствами, службами, агентствами, ведомствами на федеральном уровне и уровне субъекта РФ.

Основная нагрузка подзаконного регулирования возлагается на Президента РФ и Правительство РФ. Сложность подзаконного правотворчества заключается в запутанности закрепления процедурных положений. Будет несправедливым сказать, что подзаконное правотворчество совершенно не регламентировано. Но, к слову стоит дополнить, что, напр., проведённый М. С. Козыревым анализ процедур создания указов Президента РФ включает 6 нормативных правовых актов, среди которых федеральный закон и акты Президента РФ, при этом автор указывает, что список не полон<sup>133</sup>.

Наибольшей юридической силой среди подзаконных нормативных правовых актов обладают указы и распоряжения Президента РФ. Стоит обратить внимание на значимую их особенность — единоличный порядок их издания с использованием консультативно-совещательных процедур их подготовки и предварительного рассмотрения. Кроме этого, как все подзаконные акты, указы Президента РФ должны соответствовать действующим законам<sup>134</sup>.

Нормативные правовые акты Президента РФ принимаются следующим образом (М. С. Козырев<sup>135</sup>):

*1 этап — разработка проектов*, которая чаще всего осуществляется Администрацией Президента РФ по личной инициативе Президента РФ или иных заинтересованных лиц;

*2 этап — согласование* с Министерством юстиции РФ. Если нормативный правовой акт содержит вопросы из сферы компетенции Правительства РФ, то необходимо соответствующее согласование и т. д.

*3 этап — юридическая экспертиза и редактирование* в Государственно-правовом управлении Президента РФ.

*4 этап — внесение проектов указов и распоряжений и их подписание*. Проекты актов Президента РФ с сопроводительными документами принимаются Канцелярией Президента РФ после визирования Руководителем Администрации Президента РФ.

---

<sup>133</sup> Козырев, М. С. Порядок подготовки, принятия и исполнения актов Президента РФ // Материалы Афанасьевских чтений. 2016. № 1. С. 70–71.

<sup>134</sup> Тихомиров, Ю. А., Котелевская, И. В. Правовые акты : учебно-практич. пособие. М., 1995. С. 50.

<sup>135</sup> Козырев, М. С. Указ. соч. С. 71–72.

Представлять проекты для подписания вменено Руководителю Администрации Президента РФ, помощникам и секретарю Совета безопасности РФ.

*5 этап — официальное опубликование.*

Сравнительный анализ законодательных процедур и этапов создания актов Президента РФ проявляют очевидное сходство. Это вполне логично. Однако стоит обратить внимание на факт множественных нормативных правовых актов, которые регламентируют процедуру создания нормативных актов Президента РФ.

Процедура создания нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти закреплена множеством актов, включающих федеральный закон, указы Президента РФ и акты Правительства РФ. М. С. Козырев выделяет следующие стадии и этапы<sup>136</sup>:

*1 стадия — подготовка нормативных правовых актов*, включающая несколько этапов: формирование текста проекта нормативного правового акта; независимая антикоррупционная экспертиза; согласование и оценка регулирующего воздействия нормативного правового акта; осуществление согласительных процедур;

*2 стадия — утверждение нормативного правового акта;*

*3 стадия — государственная регистрация нормативного правового акта*, которая состоит из следующих этапов: принятие решения о необходимости государственной регистрации с учётом правовой и антикоррупционной экспертиз; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

*4 стадия — публикация нормативного правового акта.*

Ю. Г. Арзамасов предлагает выделять следующие этапы подготовки ведомственных нормативных актов<sup>137</sup>:

1. Сбор, изучение и анализ документов, относящихся к регулируемому вопросу;
2. Разработка концепции нормативного акта;
3. Составление плана-графика в соответствии с концепцией;
4. Разработка первого варианта проекта;
5. Доработка проекта с учётом поступивших замечаний и предложений;
6. Комплексная оценка проекта и подготовка окончательного текста проекта;
7. Визирование и согласование проекта нормативного акта;
8. Представление проекта на подпись;
9. Государственная регистрация нормативного правового акта.

Опять обращает на себя внимание подобие стадий (этапов) создания нормативного правового акта при сравнении процедур создания

---

<sup>136</sup> Козырев, М. С. Указ.соч. С. 52–60.

<sup>137</sup> Арзамасов, Ю. Г. Ведомственное нормотворчество : учебное пособие. Барнаул, 2004. С. 45–50.

законов, актов Президента РФ и актов органов федеральных органов исполнительной власти. Это наводит на мысль о необходимости создания единого типового процедурного правотворческого механизма.

Стоит обратить внимание, что типовой правотворческий процедурный механизм, возможно, не требуется на федеральном уровне, хотя есть убеждение, что множественность актов, регламентирующих отдельные процедурные технологии только лишь запутывают и снижают целостность подзаконного правотворчества на федеральном уровне. Однако правотворчество субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и локального уровня должно иметь типовую форму для осуществления правотворчества с указанием стадий, этапов, полномочий конкретных должностных лиц и иных субъектов правотворчества, сроков осуществления процедур.

При анализе предложенных разными авторами процессуальных стадий и этапов подзаконного правотворчества замечено отсутствие чёткого механизма доведения до сведения адресатов правовых норм, содержащихся в подзаконных нормативных правовых актах, что соответствует зачастую реальной практике, а, по сути, является существенным.

Также невозможно не обратить внимание на разнообразие наименований подзаконных нормативных правовых актов. Обычно министерства, являясь органами единоличного руководства, издают приказы, распоряжения и инструкции, государственные комитеты как коллегиальные органы — постановления, распоряжения, инструкции. Органы местного самоуправления (районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские) обычно издают акты, которые имеют разные наименования — решения, постановления, распоряжения и др. Через принятие таких решений органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы. Однако в последнее время появляются и новые формы актов неопределённого статуса, напр., называемые «концепция».

Правотворческими полномочиями обладают в пределах своей компетенции администрации объединений, комбинатов, предприятий и учреждений (напр., правила внутреннего трудового распорядка)<sup>138</sup>. Такое правотворчество называется локальным. Этот вид правотворчества до сих пор является одним из самых спорных с позиции определения его как вида правотворчества по причине неопределённости роли и места локального нормативного акта в нормативной регулятивной системе. Эта неопределённость проявляется и в правовой науке, и на практике. В уже упомянутом проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» ч. 1 ст. 2 закрепляет следующее: «Локальный нормативный акт, в том числе содержащий нормы права, не является нормативным правовым актом в смысле настоящего Федерального

---

<sup>138</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 426–427.

закона»<sup>139</sup>. Стоит обратить внимание на то, что данный проект закона подготовлен Минюстом России, это означает, что данное положение всё-таки отражает позицию государства по вопросу неотнесения локального нормативного акта к нормативным правовым актам, иной позиции на сегодняшний момент не представлено. Вместе с тем, теоретики и в учебной литературе и в научных дискуссиях рассматривают процесс создания локального нормативного акта как «локальное правотворчество»<sup>140</sup>, или относят локальный нормативный акт к разновидностям нормативного правового акта<sup>141</sup>. Считаем эту позицию логичной и правильной.

Независимо от позиции отнесения или неотнесения локального нормативного акта к разновидностям нормативного правового акта, очевидно, что процедура создания такого нормативного акта схожа с процедурой создания любого нормативного правового акта, что должно обязательно устанавливаться уставными документами организации. Это позволит более серьёзно относиться к созданию локальных нормативных актов работодателями и нормотворческими органами организаций. Однако это требует от государства признания правового характера такого нормотворчества и создания нормативных основ процесса создания локального нормативного акта. В противном случае локальные нормативные акты необходимо вывести из правового пространства.

Многообразие подзаконных нормативных правовых актов требует систематизации, пожалуй, ещё в большей степени, нежели законы. Однако без определённости нормативных основ процесса их создания, систематизации и доведения до адресатов с установлением рациональных сроков, надеяться на существенные изменения в подзаконном правотворчестве, ликвидацию стихийности вряд ли возможно.

## 2.5. Особенности правотворческой техники

Правотворческая техника, её средства, приёмы, правила и методы нацелены на создание эффективного, почти «совершенного» законодательства. Однако неточности, технические, лингвистические и системные ошибки исключить полностью невозможно. Тем более сделать это сложнее в условиях открытого информационного общества, в котором «жить и работать гораздо удобнее и интереснее», но стоит иметь в виду и сопутствующие этому сложности создания и восприятия огромных

---

<sup>139</sup> О нормативных правовых актах в Российской Федерации : проект Федерального закона (подготовлен Минюстом России) (не внесён в ГД СФ РФ, текст по состоянию на 26.12.2014) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#020947838268626673> (дата обращения: 27.09.2019).

<sup>140</sup> См., напр.: Сырых, В. М. Теория государства и права : учебник для вузов. М., 2005. С. 193–194; Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник. М., 2005. С. 280.

<sup>141</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2007. С. 366; Теория государства и права : учебник / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2016. С. 290.

информационных массивов (включая правовые), ускорения процессов распространения информации благодаря возможностям Интернета, потребность более быстрого реагирования на неё, а также поиск ответов на угрозы такие как «информационно-электронный терроризм»<sup>142</sup>.

А. С. Пиголкин более двадцати лет назад писал, что «правотворческая техника чаще всего воспринимается субъектами правотворчества как второстепенной значимости вопрос»<sup>143</sup>. Стоит с оптимизмом констатировать, что именно в вопросах технико-юридической направленности, особенно с точки зрения формальной определённости за этот период произошли существенные изменения. Сегодня юридическая техника как правовая категория имеет довольно чёткие очертания, сформированы фундаментальные основы исследуемого явления. Будет несправедливым не учесть существенный вклад Т. В. Кашанной, В. М. Баранова, Н. А. Власенко, Д. А. Керимова, Ю. К. Краснова, И. Н. Сенякина, В. Н. Карташов, В. М. Сырых и др. в формирование этих базовых оснований, значимых не только и не столько для правовой науки, сколько для юридической практики.

От использования правил юридической техники зависит качество не только создаваемого закона и эффективность его реализации, техника создания одного нормативного правового акта может изменить (скорректировать или усугубить) реализацию нескольких нормативных актов, определяющих действие отдельного института или целой отрасли права. От соблюдения правил юридической техники во многом зависит степень совершенства законодательства, доходчивость нормативных актов, высокий уровень учёта и систематизации законодательства<sup>144</sup>.

Правотворческая техника понимается как система правил и приёмов подготовки нормативных правовых актов, нацеленных на определённые их формы, структуры и содержания.

Довольно часто в науке используется понятие «законодательная техника» как совокупность теоретически осмысленных принципов и правил наиболее целесообразных по форме и структуре законопроектов, наиболее полно соответствующих замыслу законодателя, нацеленных на доступность нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, внутреннюю согласованность и непротиворечивость<sup>145</sup>. Всё это определяет качество закона. Важно понимать, что правила юридической техники должны применяться не только в законотворчестве, но и при создании любого иного нормативного правового акта. Проверку на соответствие юридико-техническим требованиям законопроект проходит в процессе множественных экспертиз, которые предусмотрены

---

<sup>142</sup> Арзамасов, Ю. Г., Наконечный, Я. Е. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 31.

<sup>143</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 21.

<sup>144</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 435.

<sup>145</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 241.

официально, нормативно закреплены. Что касается подзаконных нормативных правовых актов, стоит констатировать, что соблюдение правил юридической техники осуществляется в большей степени стихийно, непоследовательно по причине, в том числе, отсутствия нормативных основ подзаконного правотворчества.

Теория юридической техники сегодня довольно хорошо разработанная область юридических знаний. В рамках настоящего исследования не представляется возможным детально рассмотреть все тонкости этого правового явления. Однако оставить технико-юридические проблемы без внимания, описывая виды юридической деятельности, также будет неверным. Считаем необходимым раскрыть сущность и проблематичность наиболее значимых юридико-технических правил для правотворчества.

1. Точность и определённость юридической формы. Унификация, единообразие формы и структуры нормативных актов, способов изложения правовых предписаний. Недостаточно чёткие формулировки могут привести к неопределённости понимания, множественному толкованию правовой нормы<sup>146</sup>. При этом стоит также понимать, что недопустимости неточных формулировок правовой нормы избежать порой невозможно. Напр., такие принципы как «разумный срок судопроизводства» (ст. 6<sup>1</sup> УПК РФ; ст. 6<sup>1</sup> ГПК РФ) как принцип уголовно-процессуального права предполагает установление «фактической сложности уголовного дела»; «унижение чести и достоинства» (ст. 9 УПК РФ); «гуманизм», «рациональное применение мер принуждения, средств исправления и стимулирования их правопослушного поведения» (ст. 8 УИК РФ) и т. д. Бланкетный способ отсылки к «федеральному законодательству» или «законодательству субъектов РФ» (напр. ст. 107–109 Жилищного кодекса РФ) также не добавляет точности понимания куда отсылает норма, особенно с учётом многочисленного законодательства. Поэтому стоит признать, что абсолютной точности и определённости достичь не представляется возможным. Иногда правовая норма, её содержание должно быть проверено и подтверждено юридической практикой, возможно скорректировано ею.

2. Ясность и доступность языка нормативного акта для адресатов. Использование устоявшихся терминов и выражений, имеющих широкое хождение<sup>147</sup>. Очень важно единство использования терминов<sup>148</sup>, терминологическая неопределённость или разнообразие может привести ко множественному толкованию или искажению механизма правового регулирования. Однако использование тех или иных грамматических приёмов может как снизить смысловую нагрузку текста, так и усложнить конструкцию. Законодатель должен задумываться о категории лиц, кому он адресует правовую норму, учитывать их профессиональный, личный и иные статусы, должна присутствовать рациональность при использо-

---

<sup>146</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 244–246; 252–253.

<sup>147</sup> Там же. С. 246–249.

<sup>148</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 436.

вании таких законодательных приёмов как полисемия (многозначность), синонимия, антонимия, правовые оговорки, включение архаизмов и др.<sup>149</sup>

Специальная юридическая, техническая и иная терминология, используемая в законе, — результат сложившихся отношений. Зачастую даже юристам сложно определить содержание юридических терминов, это определило обязанность бесплатных юридических консультаций. Уйти от специализированной терминологии невозможно, так как она отражает сущность закрепляемых общественных отношений: «режим в исправительных учреждениях» (ст. 82 УИК РФ); «договор фрахтования» (ст. 787 ГК РФ); «страхование по генеральному полису» (ст. 941 ГК РФ); «патентоспособность полезной модели» (ст. 1351 ГК РФ); «оператор нового морского месторождения углеводородного сырья» (ст. 25<sup>7</sup> Налогового кодекса РФ); «эмитенты российских депозитарных расписок» (ст. 299<sup>5</sup> Налогового кодекса РФ); «операция РЕПО» (ст. 105<sup>2</sup> Налогового кодекса РФ) и т. д. Отказаться от подобной терминологии не представляется возможным, также нереально включение всех специфических терминов в одну из статей общей части нормативного правового акта, что в последних принимаемых законах вполне успешно используется как наиболее удобная форма. Тем не менее всю необходимую терминологию включить в эту одну статью нормативного правового акта не видится рациональным, иначе закон может превратиться в энциклопедию. Эта проблема решается только в рамках современного юридического образования, специфика которого установлена не только специальностью или направлением подготовки, но и различается по специализациям в установленных специальностях или направлениях подготовки. Уровень развития правовой системы и общественных отношений не позволяет сделать «закон ясным для широких слоёв населения». Представляется необходимым принять это за существующее положение вещей, основанное на реальности сегодняшнего дня и рационально использовать в законах техницизмы и профессионализмы. А. С. Пиголкин справедливо приводит слова болгарского учёного В. Спасова: «Излишнее упрощение правового языка может привести к его вульгаризации, стать помехой для правильного словесного выражения тонкостей законодательной регламентации».

3. Полнота и конкретность регулирования, борьба с декларативностью<sup>150</sup>.

4. Экономичность, оптимальная ёмкость, компактность законодательных формул<sup>151</sup>. Этот принцип правотворческой техники с одной стороны отражает компактность содержания правовых положений; с другой — отражает количество принимаемых нормативных правовых актов.

---

<sup>149</sup> Тенилова, Т. Л. Время и законодательная техника // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 40–41.

<sup>150</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 248–249.

<sup>151</sup> Там же. С. 249–251.

«Закон должен быть кратким. Но за счёт максимальной лаконичности изложения мысли законодателя, а не за счёт содержания предписаний, необходимых исполнителю для решения конкретного дела»<sup>152</sup>. Стоит отметить, что количество федеральных законов увеличивается год от года (см. Приложение). Увеличивающееся количество нормативных правовых актов требует, во-первых, систематизации, а, во-вторых, вдумчивого восприятия адресатом.

5. Системное построение права, сбалансированность, внутренняя связь и взаимозависимость частей. Логическая последовательность мысли законодателя<sup>153</sup>. Это требование-принцип в большей степени соответствует систематизации законодательства. Так как именно систематизация позволяет включить нормативный правовой акт в имеющуюся систему законодательства, чтобы не было дублирования, пробелов и иных дефектов. Говоря о системном построении нормативного правового акта стоит отметить, что его внутренняя структура должна отвечать требованиям логики. И ещё одно немаловажное положение — внутренние элементы должны быть удобны для определения каждого отдельного положения, т. е. внутренняя структура нормативного правового акта имеет рубрикацию и нумерацию каждого отдельного положения. Прежде всего, речь идёт о самом маленьком структурном элементе — статье закона или пункте нормативного правового акта. Однако действующее законодательство включает нормативные правовые акты, которые не могут быть положительно оценены с позиции удобства для субъекта реализации или применения нормы права. Напр., Трудовой кодекс РФ, статьи которого не имеют внутренней нумерации, что создаёт постоянную необходимость подсчёта частей статей<sup>154</sup>. Неудобство вызывает обсуждение отдельных элементов статей, не являющихся его частями, напр. отдельное право или обязанность работодателя, установленные ст. 22 Трудового кодекса РФ. Тем более это странно, что Трудовой кодекс РФ выступает основополагающим нормативным правовым актом, регламентирующим трудовые отношения, то есть является законом высшей юридической силы (ст. 5 ТК РФ). Внутренняя рациональная нумерация структурных элементов статьи позволяет законодателю представлять статью как системное образование, а правоприменителю эффективно использовать правовые нормы.

6. Унификация нормативных правовых актов, способов изложения нормативных предписаний<sup>155</sup>. Для Российской Федерации важны единые, унифицированные требования к нормативным предписаниям и

---

<sup>152</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 17.

<sup>153</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 251–252.

<sup>154</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. 07 января. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>155</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 252–253.

нормативным правовым актам. Особенно значимо это с учётом многоуровневой системы законодательства. Тем не менее, необходимо констатировать, что такие унифицированные требования не выработаны. Система законодательства складывается по большей части стихийно. Говоря о законодательстве субъектов РФ, необходимо отметить, что найденное вполне действенное правовое решение одним субъектом используется как успешное другими.

7. Т. В. Кашанина различает правотворческую технику и технику опубликования нормативных правовых актов<sup>156</sup>. Логика их разграничения очевидна.

8. Ю. Г. Арзамасов и Я. Е. Наконечный пишут о необходимости постоянного мониторинга нормативных правовых актов как комплексную оценку форм, содержания и реализации нормативных актов при помощи мониторинговых анализов и прогнозов с целью оптимизации механизма правового регулирования в целом. Причём исследователи уверены в необходимости осуществления мониторинга на всех стадиях правотворческого процесса и в первую очередь требуют постоянного мониторинга обладающие наибольшей юридической силой нормативные правовые акты такие как федеральные конституционные законы и федеральные законы<sup>157</sup>. Значение такой процедуры очевидно, однако она требует разработки действенных механизмов, отличающихся от тех, которые сегодня проводятся в качестве разного рода экспертиз и иных процедур.

Стандартные, выработанные и апробированные требования юридической техники дополняются особыми юридико-техническими средствами, к которым относятся примечания, ссылки, презумпции, фикции, правовые символы и иные.

Одним из самых неоднозначно оцениваемых средств юридической техники выступает примечание, которое представляет собой специфический технико-юридический приём, к которому прибегает законодатель, чтобы уточнить, разъяснить или дополнить уже существующее правило<sup>158</sup>. Многие учёные полагают, что примечания к отдельным частям или пунктам закона загромождают и запутывают законодательство, ухудшают структуру закона, рассеивают внимание исполнителей, затрудняют цитирование норм права. А. С. Пиголкин убеждён, что основную массу примечаний более рационально было бы включить в текст статьи, и в целом в законодательстве стоит избегать примечаний<sup>159</sup>. Однако практика демонстрирует, что законодатель стал чаще прибегать к включению

---

<sup>156</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 85.

<sup>157</sup> Арзамасов, Ю. Г., Наконечный, Я. Е. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 32, 33.

<sup>158</sup> Каргин, К. В. Избыточность и дефектность примечаний в статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. 2019. № 2. С. 106–116.

<sup>159</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 274–275.

примечаний в статьи. При анализе Кодекса РФ об административных правонарушениях К. В. Каргин констатирует факт значительного увеличения числа примечаний при внесении изменений: в настоящее время в КоАП РФ содержится 111 примечаний, при том, что первая редакция закона включала не более 20 примечаний, автор приходит к выводу об избыточности примечаний по причинам повторяемости одних и тех же формулировок к разным статьям, включению в примечание отдельного самостоятельного нормативного положения, отсутствия единства терминологии в примечаниях и статьях закона и др.<sup>160</sup> Таким образом, вместо оказания помощи, конкретизации содержания нормативного установления закона, примечание приводит к прямо противоположному результату — «нормативный правовой акт становится “неповоротливым”, в нём появляются правовые коллизии, терминологические несоответствия и другие правовые дефекты»<sup>161</sup>.

Ссылка как особый приём юридической техники активно применяется в законодательстве с целью лаконичности, исключения повторов и дублирования правовых норм<sup>162</sup>. Её использование оправдано необходимостью минимизации объёма нормативного правового акта, однако стоит помнить, что отсылка приводит к «потере обозримости правовых предписаний». Т. Л. Тенилова предлагает установление ограничений на использование отсылочных норм в нормативном правовом акте<sup>163</sup>.

Стоит разграничить внутреннюю отсылку от бланкетного способа изложения. Бланкетная норма выступает как бы «чистым бланком», устанавливает правила поведения лишь в самой общей форме, не конкретизируя их. Важно при этом обеспечить минимальность сроков вступления в силу актов, один из которых содержит отсылку, и второй, на который имеется бланкетная отсылка, что не всегда на практике соблюдается, создавая тем самым пробелы в законодательстве. Ещё один из проблематичных способов отсылки — отсылка к «законодательству Российской Федерации» открывает невообразимые по масштабам просторы законодательства, делая такую отсылку бессмысленной. Ещё одной из сложностей использования отсылочных норм — многократные ссылки (от ссылки к ссылке)<sup>164</sup>, таким образом, законодатель, увлечённый процессом создания наиболее рационального алгоритма правовых действий, фактически создаёт сложный «лабиринт».

Следование указанным требованиям может дать субъекту правотворчества уверенность в успешности результата — создании эффективного нормативного правового акта. Однако несмотря на позитивные

---

<sup>160</sup> Каргин, К. В. Указ соч.

<sup>161</sup> Каргин, К. В. Указ. соч.

<sup>162</sup> Дёмин, А. В., Кипарисов, Ф. Г. Бланкетный и отсылочный способы формирования правовых норм: понятие, систематизация, проблематика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 26.

<sup>163</sup> Тенилова, Т. Л. Время и законодательная техника // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 42.

<sup>164</sup> Дёмин, А. В., Кипарисов, Ф. Г. Указ. соч. С. 28.

процессы, характеризующие современное правотворчество, всё явственнее проявляются и недостатки современной законодательной практики, отрицательно влияющие на качество принимаемых нормативных актов, рассогласованность системы российского законодательства, что, естественно, отражается на снижении эффективности правового регулирования в целом. Указанные выше проблемы можно дополнить следующими:

- поспешность в принятии законов, что приводит к неточным и расплывчатым формулировкам, противоречиям, пробелам; не всегда выдерживается единство терминологии;
- недостаточное внимание к форме нормативного акта<sup>165</sup>;
- политизация правотворчества.

---

<sup>165</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 242–243.

## ГЛАВА 3. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

### 3.1. Историческая справка о становлении систематизации законодательства, её значение для правотворчества и юридической практики

Любая сложившаяся система законодательства постоянно меняется, это нормальный и естественный процесс. Однако для поддержания законодательства в рабочем состоянии необходимо постоянно его упорядочивать. В современных условиях невозможно представить крушение системы законодательства, но состояние хаоса в системе законодательства может привести к нарушению законности и правопорядка в обществе. Поэтому систематизация, то есть упорядочивание правового массива способствует эффективному его использованию, поддержанию законодательства в действующем состоянии, что необходимо любой правовой системе. Сразу оговоримся, что под систематизацией в настоящей работе будем понимать систематизацию нормативных правовых актов, хотя, безусловно правы Т. В. Кашанина и В. Н. Карташов, что подвергать систематизации необходимо все правовые акты: и правоприменительные, и интерпретационные<sup>166</sup>.

Крушение советского режима в конце прошлого столетия привело к необходимости существенной переработки всего массива нормативных правовых актов, однако даже в условиях кардинальных изменений государственного строя, система законодательства менялась постепенно с помощью правотворчества и разных видов систематизации законодательства, переходя к основам современного правового государства. Это произошло благодаря пониманию деятелей правовой науки и законодателя в необходимости именно постепенных изменений<sup>167</sup>. Такие периоды в истории государства демонстрируют особую роль правовой науки, её теоретических основ, которые выступают фундаментом построения новой правовой системы. Очевидно, построение новой правовой системы начинается с выстраивания системы права и системы законодательства, отвечающих новым требованиям и реалиям. Для преобразования всей системы правоотношений, внесения изменений на уровне правового менталитета, культуры и сознания необходимо значительно больше времени<sup>168</sup>.

Древний Рим как основоположник современных правовых систем романо-германского типа использовал и основные принципы систематизации законодательства, Свод законов Юстиниана тому наглядный пример, этот свод по сути представлял собой инкорпорированный сборник

---

<sup>166</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 308.

<sup>167</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 7–8.

<sup>168</sup> Там же. С. 10.

законов, действующих в древнем государстве. Этот исторический факт говорит о том, что сама правовая система, даже в древности, требует упорядочения, систематизации существующих правовых норм, без которых практика использования правил поведения невозможна.

Стоит сказать, что история права, прежде всего источников права, наглядно демонстрирует не только наиболее значимые для того или иного общества объекты правового регулирования, но и совершенствование процессов правотворчества и систематизации. Например, французские кодексы как результат консолидации и кодификации, лежат в основе отраслевого деления не только системы права, но и системы законодательства, что довольно значимо для правового регулирования не только Франции, но и иных государств.

Также стоит обратить внимание, что систематизация законодательства используется во всех правовых системах. Стоит признать, что нормативный правовой акт является в некотором роде совершенной формой права, или, как минимум, универсальной. США, Великобритания, религиозные государства в той или иной степени используют нормативные правовые акты достаточно активно. Безусловно они используют разные виды систематизации. Так, в конце XIX в. английский парламент принял специальный закон о консолидации статутного права.

История систематизации в нашем государстве имеет свои особенности. Начало было положено созданием Русской Правды в XI–XII вв., затем появился Судебник 1497 г., позже — Соборное уложение Алексея Михайловича середины XVII в. Все указанные исторические источники представляют собой результаты систематизации в различных формах, чаще всего инкорпорация с элементами кодификации.

Однако самая знаменитая и значимая систематизация российского законодательства связана с именем М. М. Сперанского и созданием свода законов Российской Империи, который включал около 36 тыс. нормативных актов (указов, манифестов, циркуляров и др.) в 15 томах. Свод законов Российской империи просуществовал с 1832 г. до октября 1917 г.<sup>169</sup>

В 60–70 гг. XX в. было издано Систематическое собрание законодательства СССР в 50-ти томах, в республиках были созданы республиканские собрания. На их основе в 80-х гг. прошлого века были изданы Свод законов СССР в 11 томах и Свод законов РСФСР в 8 томах.

В конце прошлого столетия произошли коренные социально-экономические и политические изменения, что привело к быстрому устареванию и превращению указанных сводов в исторические правовые памятники, не влияющие на законодательство и правоприменительную практику<sup>170</sup>. На рубеже 80–90-х годов в нашем государстве начался новый этап государственно-правового развития, связанный с существен-

---

<sup>169</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 444–450.

<sup>170</sup> Там же. С. 445.

ными изменениями политической системы и государственного правления. Необходимо отметить значимое влияние на этом этапе формирования более развитых и прогрессивных правовых систем романо-германского типа<sup>171</sup>. 06.02.1995 г. Указом Президента РФ принято решение о создании свода законов Российской Федерации<sup>172</sup>. Свод законов должен быть официальным, систематизированным и полным собранием действующих нормативных правовых актов РФ для поддержки их в контрольном состоянии. В некоторых субъектах РФ также ведётся работа по систематизации нормативных правовых актов. Напр., Распоряжение мэра г. Москвы от 04.08.1998 г. «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы»<sup>173</sup>. Реформа права в условиях новой государственной системы требует систематизации законодательства, прежде всего кодификации, чтобы система права и законодательства не сохранила в себе устаревшие правовые нормы, создающие «засорённость» законодательства недействующими нормами, но формально не отменёнными<sup>174</sup>. И. С. Самощенко в своё время подметил, что «законодательство преобразовывается вследствие изменений социально-политической обстановки»<sup>175</sup>. Действительно, анализ наиболее значимых реформаций законодательства демонстрирует в некотором смысле политическую составляющую систематизации законодательства. Стоит отметить, что и правотворчеству соответствует политический характер, что в очередной раз подтверждает неразрывную связь этих видов юридической деятельности.

Сравнивая особенности систематизации законодательства России и Франции, государств, которые, с позиции построения системы права и системы законодательства имеют достаточно схожих черт, А. Н. Пилипенко обращает внимание, что стабильность законодательства связана с устойчивостью политической и государственной системы. Французское государство в этом вопросе фактически представляло собой вполне устойчивое государственное образование после Великой французской революции XVIII в. Очевидно, это сыграло не последнюю роль в устойчивости системы законодательства. Во Франции до сих пор дей-

---

<sup>171</sup> Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. С. 13.

<sup>172</sup> О подготовке к изданию свода законов Российской Федерации : Указ Президента РФ от 06.02.1995 № 94 (утратил силу на основании Указа Президента РФ от 28.06.2005 № 736 (ред. от 28.03.2011) «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации»). URL: <https://base.garant.ru/182417/> (дата обращения: 12.10.2019).

<sup>173</sup> О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы : распоряжение мэра г. Москвы от 04.08.1998 № 799-РМ (утратило силу на основании распоряжения Мэра Москвы от 25.08.2010 № 333-РМ). URL: <http://docs.cntd.ru/document/8316189> (дата обращения: 12.10.2019).

<sup>174</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. XIV (введение).

<sup>175</sup> Цит. по: Байтин, М. И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 260.

ствуют кодексы начала XIX в., безусловно нельзя снижать и роль законодателей того времени: Гражданский кодекс Наполеона 1804 г. — гениальное произведение французской и мировой юриспруденции. В России же в XX в. дважды произошёл крах государственной системы: в 1917 г. и 1991 г., что не позволило сохранить правовую систему в стабильном состоянии, дважды требовалось выстраивание новой системы права и системы законодательства<sup>176</sup>.

Стоит заметить, что ускорение социально-экономических изменений характерно не только для нашего государства, это универсальная черта современного общества. Она приводит к тому, что печатные издания сборников законодательства невозможно поддерживать в актуальном состоянии в связи с огромным количеством нормативных актов и частыми изменениями. Информационные и компьютерные технологии ныне активно используются при систематизации нормативного правового материала. Впервые автоматизированная система правовой информации была создана в США в 1960-х гг. группой учёных и юристов под руководством профессора Д. Хорти. Сегодня существует система правовой информации для всех западноевропейских государств, которая включает примерно 150 тыс. единиц правовых документов (информация актуальна на 2008 г.)<sup>177</sup>. В Российской Федерации сегодня существует ряд таких справочно-правовых систем: «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» и др.

Необходимо обратить внимание, что различного рода проблемы национального или общемирового характера зачастую приводят к тому, что систематизации законодательства перестаёт уделяться должное внимание, она (систематизация) «как бы уходит на второй план». Однако это приводит зачастую к хаосу и неразберихе правового регулирования<sup>178</sup> как отдельных общественных отношений, так и отраслей в целом. Особенно это касается государств переходного периода, то есть при смене государственного строя. Конституционные основы современной Российской Федерации насчитывают 26 лет. Для государства этот незначительный срок всё же отражает стабильность и устойчивость государственного механизма, его состоятельность. Однако для общества и его ментальных основ этот период слишком мал для существенных изменений правового сознания и правового поведения.

Стоит отметить эффективность отраслевого построения системы права и соответствующей системы законодательства. А. Н. Пилипенко обратил внимание на объективный классификационный критерий отраслевой систематизации права — однородность правовых отношений, которая по сути выступает закономерностью системного построения

---

<sup>176</sup> Пилипенко, А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 110.

<sup>177</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 443.

<sup>178</sup> Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2010. № 1. С. 15.

права<sup>179</sup>. Это значимое замечание демонстрирует преимущество системного построения права и удобство в использовании на практике. Вероятно, это положение является основополагающим в том, что нормативный правовой акт как особая форма права, несмотря на присущие ему недостатки, активно используется во всех правовых системах мира — он легче остальных встраивается в систему законодательства, а значит и легче подвергается систематизации.

Сложности систематизации и кодификации законодательства в нашем государстве также продиктованы спецификой самого государства. Федеративное государство предполагает двухуровневую систему законодательства, которая естественно наполнена противоречиями и трудностями разграничения полномочий между субъектами РФ и Федерацией, которые не могут игнорироваться и оставаться незамеченными<sup>180</sup>. Активное развитие подзаконного правотворчества, правотворчества на муниципальном и локальном уровнях ещё больше осложняют, нагружают систему законодательства. Количество нормативных актов растёт, скорость создания их также увеличивается. Систематизация законодательства осложняется таким многоуровневым характером законодательства, но ещё большие проблемы возникают в правореализационной и правоприменительной практике.

Систематизация законодательства как деятельность по упорядочиванию действующих в государстве нормативных правовых актов осуществляется, во-первых, для поддержания действующего законодательства в актуальном состоянии как средство ревизии массивов нормативных актов; во-вторых, она позволяет способствовать выявлению и устранению пробелов, устаревших норм и коллизий в законодательстве<sup>181</sup>. Полагаем, что систематизация способствует также выработке единых технико-юридических требований к форме и содержанию нормативных правовых актов. Практика показывает, что новация в форме или содержании, проводимая в виде эксперимента или по иным основаниям, продемонстрировавшая положительный эффект, принимается в качестве образца. В качестве примера можно привести закрепление основных дефиниций в одной из первых статей нормативного правового акта.

Некоторые авторы, говоря о систематизации законодательства обращают внимание на то, что предметом систематизации фактически выступают не нормативные правовые акты, а правовые нормы.

Стоит отметить значимые изменения в системе правового регулирования. Число нормативных правовых актов в каждом государстве растёт довольно быстро. В России создаются сотни и тысячи новых нормативных правовых актов, существенно меняющих характер и принципы

---

<sup>179</sup> Пилипенко, А. Н. Указ. соч. С. 109.

<sup>180</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 128.

<sup>181</sup> Мозженко, И. И. Указ. соч. С. 14.

правового регулирования<sup>182</sup>. Право, законы должны соответствовать той социальной реальности, в которых они существуют. Неустойчивость законодательства провоцируется изменяющимися условиями жизни, усложняющимися общественными отношениями, быстрым появлением новых социальных реалий, которые зачастую требуют и нового правового регулирования. Например, появившиеся мобильные телефоны требуют регламентации их использования. Все эти процессы влияют на систему нормативных правовых актов, создавая потребность их создания, изменения, причём в сжатых временных рамках. Наиважнейшим для реализации нормативных правовых актов является возможность в необходимой ситуации найти требуемый нормативный правовой акт, и что не менее значимо — в действующей редакции.

Массив нормативных правовых актов в Российской Федерации довольно огромен, что создало бы значимые проблемы для их систематизации без использования новых технологий. Прежде всего, речь идёт о компьютерных возможностях, которые активно используются для создания базы нормативных правовых актов в виде постоянно обновляемых справочных правовых систем («КонсультантПлюс», «Гарант» и др.).

Стоит отметить, что Россия как государство федеративное имеет сложную систему законодательства, так как различаются федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ. Кроме этого, на муниципальном уровне также существуют отдельные системы нормативных правовых актов, и системы локальных нормативных актов также становятся всё более значимыми, требуют упорядочения. Необходимо обратить внимание, что систематизация нормативного массива на уровне муниципальных образований и локальном уровне требует особого внимания, так как в последнее время роль нормативных актов на указанных уровнях растёт так же быстро, как и на иных уровнях, а правотворческого опыта и практики систематизации не достаёт. Отсутствие общефедеральных положений, требований, нормативно закрепляющих основы систематизации нормативного материала, эту ситуацию усугубляют. Поэтому потребность удовлетворяется стихийно, не системно, и, соответственно, не столь эффективно, как можно желать.

Однако систематизация законодательства может быть использована при реализации совершенно различных целей. Поэтому стоит отметить, что при единстве содержания понятия «систематизация законодательства», выделяются разные формы этой деятельности. Понимание их сущности позволит рационально использовать ту или иную форму на разных уровнях законодательства и решая разного рода задачи.

Анализ и обработка действующих нормативных правовых актов, выявление устаревших актов или положений, группировка правовых норм, создание внутренней системы нормативного правового акта или

---

<sup>182</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 439; Мозженко, И. И. Указ. соч. С. 13.

системы взаимосвязанных нормативных правовых актов — необходимое условие эффективной правотворческой деятельности. Систематизация необходима и для «ревизии» нормативных правовых актов с целью выявления устаревших или недействующих («мёртвых») норм. Однако разные проблемы системы законодательства предполагают необходимость осуществления систематизации определённого вида: инкорпорация необходима для сохранения контрольных экземпляров нормативных правовых актов в определённой системе, кодификация осуществляется для систематизации нормативного материала, в том числе, по возможности, для сближения системы права и системы законодательства по отраслевой и институциональной структуре.

В процессе реализации права в современных условиях систематизация необходима для быстрого поиска требуемого нормативного правового акта в действующей редакции, она даёт возможность хорошо ориентироваться в законодательстве, осуществлять оперативный поиск закона и подзаконных правовых актов, нацеленных на реализацию положений закона<sup>183</sup>.

### **3.2. Учёт, инкорпорация и консолидация как разновидности систематизации**

Учёт, инкорпорация и консолидация представляют собой виды непосредственной систематизации, которые нацелены именно на упорядочение нормативного массива. Однако стоит отметить, что консолидация имеет отличительную от учёта и инкорпорации черту — в результате консолидации нормативные правовые акты, которые подвергаются систематизации прекращают действовать, их сменяет один новый нормативный правовой акт. Этот факт позволяет сравнивать консолидацию с кодификацией, однако при кодификации осуществляется глубокая переработка нормативного материала, который подвергается систематизации. При учёте и инкорпорации юридическая сила нормативных правовых актов, которые подвергаются систематизации, не теряется.

Учёт, как правило, осуществляется государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями для сохранения рабочих экземпляров требуемых для деятельности этих организаций нормативных правовых актов. Учёт осуществляется с целью хранения и использования (юридического сопровождения) в деятельности, выдачи информации в виде справок по запросам отдельных лиц<sup>184</sup>.

Учёт используется в виде журнальной или картотечной регистрации. Журнальная и картотечная регистрация может осуществляться по хронологическому, алфавитно-предметному или системно-предметному

---

<sup>183</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 438–439.

<sup>184</sup> Мозженко, И. И. Указ соч. С. 15.

принципам. Более логичным для правовой систематизации видится использование отраслевой и институциональной принадлежности правовых норм. Однако современные системы права содержат множество межинституциональных и межотраслевых образований, что существенно осложняет непосредственную систематизацию нормативных правовых актов. А. С. Пиголкин полагает, что журнальный учёт используется там, где «информационный массив невелик и органичен достаточно узкой проблематикой»<sup>185</sup>. Стоит признать справедливость сказанного, журнальный учёт в современных условиях постоянно усложняющихся отношений теряет свою актуальность. Однако недостатки журнального учёта разрешаются путём использования картотечного учёта (по принципу библиотечной картотеки). Именно такой учёт видится наиболее рациональным в современных условиях. При этом стоит согласиться с позицией А. С. Пиголкина, что наиболее эффективным является сочетание журнального и картотечного учёта, напр., журнальный в хронологическом порядке (для регистрации), картотечный — в предметно-отраслевом.

В Российской Федерации обычно подлежат учёту федеральные законы, нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, постановления Конституционного Суда РФ. В зависимости от функций органов и учреждений, производящих учёт, в информационный массив могут быть включены и иные акты (напр., международные договоры, законодательство субъекта РФ, акты органов местного самоуправления, нормативные разъяснения высших судебных органов РФ и т. д.)<sup>186</sup>.

Сегодня рабочие экземпляры нормативных правовых актов в учреждениях, государственных органах, на предприятиях и других организациях могут храниться в электронном виде для удобства.

Современные технологические возможности позволили создать информационно-поисковые системы типа «КонсультантПлюс», «Гарант» и др. Преимущества таких систем заключаются в следующем:

- в такие системы можно вложить практически безграничный объём информации;
- быстрый поиск нужного нормативного правового акта в огромном правовом массиве, все его редакции, а также правоприменительную практику;
- поддержание нормативных актов в актуальном состоянии, так как современное законодательство достаточно быстро подвергается изменениям.

Возможно, именно создание таких информационных программ позволило законодательству ускорить порядок внесения изменений и создания нормативных правовых актов. Этот факт спорный с позиции

---

<sup>185</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 441.

<sup>186</sup> Там же. С. 440–442.

рациональности и эффективности действия права, так как систематизация законодательства — это одно, а реальное воплощение правовых норм в правореализационную и правоприменительную практику — совершенно другое. Практика показывает, что человек пока не способен совершать мыслительные операции наравне с компьютером. Видится, это одна из значимых проблем современности: с одной стороны — законодатель стремится создать идеальную правовую систему, постоянно модернизируя законодательство, с другой стороны — общество, отдельный человек пока не способны так быстро осознавать и перестраивать поведенческую модель. Стоит также отметить, что новая правовая норма должна «вжиться» в систему существующих отношений. Это на сегодняшний день приводит к тому, что в условиях систематизированного и достаточно совершенного законодательства, общественные отношения регулируются хаотично, частично «по старинке», частично на основе действующих норм, правовая практика и обычаи в этих условиях имеют приоритетное значение, что в свою очередь приводит к проблеме ценности законодательства.

Инкорпорация осуществляется в виде создания отдельных сборников нормативных правовых актов, собраний законодательства, объединяя полностью или частично акты определённого уровня. Свод законов Юстиниана в Древнем Риме или современные собрания (своды) законодательства России, США, Германии<sup>187</sup> или иных государств по сути представляют собой одно — систематизированные сборники нормативно-правовых актов, что и составляет сущность инкорпорации. Нужно сказать, что для постсоветского государства систематизация законодательства после резкого революционного перехода от советской правовой системы, советского государства с командно-административной экономикой в условия правового государства с рыночной экономикой выступала основой удержания сложного законодательства переходного типа в некой упорядоченной системе. Требовалось постоянно создавать различного рода тематические, хронологические и иные сборники для поддержания меняющегося законодательства в актуальном состоянии, изучался иностранный опыт в этом вопросе<sup>188</sup>. Безусловно, технический прогресс конца прошлого века — начала XXI века, компьютеризация всех процессов и видов деятельности, появление Интернета решили эту проблему раз и навсегда. Правда, взамен этой решённой проблеме, техническая революция привнесла в правовую систему сложности иного порядка.

Классифицировать инкорпорацию можно по различным основаниям. По характеру расположения материала: хронологическая и систематическая (предметная). В зависимости от объёма охватываемого нормативного материала: генеральная (полная) и частичная. По юридической

---

<sup>187</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 444.

<sup>188</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 90–93.

силе: официальная, официозная (полуофициальная) и неофициальная<sup>189</sup>. Результатом генеральной, официальной систематизации современного российского законодательства выступает Собрание законодательства Российской Федерации, оно же является одним из официальных источников опубликования нормативных правовых актов<sup>190</sup>. Неофициальная, частичная инкорпорация чаще всего связана с созданием сборников для отдельных профессиональных или социальных категорий граждан (для бухгалтеров, военнослужащих, пенсионеров и др.) или по отраслевой принадлежности (жилищное, трудовое, семейное право и др.)

Консолидация используется как форма объединения положений разрозненных актов, регулирующих одни общественные отношения, изданные по одному вопросу. Значимым при консолидации является неизменность содержания нормативных положений, то есть этот вид систематизации используется только лишь для удобства пользования одним единым нормативным правовым актом в отличие от множества разрозненных актов. В ст. 2 Закона Республики Молдова «О нормативных актах» используется понятие «консолидированный электронный текст нормативного акта», содержанием которого выступает «опубликованный в Государственном регистре юридических актов электронный текст нормативного акта, подготовленный на основе первоначального официального текста нормативного акта и на основе официальных текстов нормативных актов, вносящих в него изменения»<sup>191</sup>. Этот подход довольно логичен и представляет несколько иной подход к процессу консолидации — как к процессу «совершенствования» закона. Действующая редакция всегда отлична от первой официальной публикации, фактически представляет собой консолидированную версию закона. Хотя и это не единственный подход: С. В. Липень ссылаясь на В. А. Шаршуна указывает, что в Республике Беларусь и Республике Армения «электронный текст нормативного правового акта, включающий внесённые в него изменения и дополнения, законодательно будет именоваться инкорпорированным актом», при этом в Республике Беларусь также используется понятие «текст нормативного правового акта в контрольном состоянии»<sup>192</sup>. Из представленных форм считаем наиболее рациональной и логически

---

<sup>189</sup> Мозженко, И. И. Указ соч. С. 15; Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 445–448.

<sup>190</sup> О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 1994. 20 июня. № 8. Ст. 801.

<sup>191</sup> О нормативных актах : закон Республики Молдова от 22.12.2017 № 100 // База данных законодательства стран СНГ. URL: [https://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=103704](https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=103704) (дата обращения: 14.10.2019).

<sup>192</sup> Липень, С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 8. С. 22–33.

обоснованной первую версию, а именно «консолидированный электронный текст нормативного акта».

Таким образом, главная задача консолидации — преодоление множественности нормативных правовых актов. Также консолидация позволяет унифицировать, осовременить нормативный материал, так как нормативные акты, которые подвергаются систематизации, созданы в разные исторические периоды, что безусловно отражается на используемой терминологии, понятийном аппарате и т. д. Важно, что объединению подлежат акты равной юридической силы<sup>193</sup>. Особую актуальность консолидация имеет в сфере ведомственного правотворчества<sup>194</sup>. Не каждый акт консолидации законодательства проходит без новелл в законодательстве: проводимая в 90-е гг. консолидация должна была ориентироваться на органичное сочетание упорядочения законодательства путём объединения, укрупнения правового материала с его обновлением. Новое законодательство должно было соответствовать смыслу проводимых в государстве реформ, вносящих существенные коррективы во все без исключения сферы общественной жизни, при этом данная систематизация не теряла, по сути, главную цель консолидации: укрупнение разрозненных нормативных актов и положений, а не кардинальное изменение законодательства, что происходит при кодификации. Фактически такая консолидация, как верно подмечено Т. Н. Рахманиной, выступала подготовкой к будущей кодификации законодательства<sup>195</sup>. То есть, при консолидации тоже могут создаваться новые нормы права и включаться в новые укрупнённые нормативные акты, однако их количество незначительное, и основная цель консолидации — укрупнение правового материала, не должна быть подменена иными.

Консолидация некоторыми авторами рассматривается как разновидность правотворчества, результаты которого не изменяют содержания правового регулирования<sup>196</sup>. Не разделяя эту позицию, стоит обратить внимание на существование ещё одной формы систематизации — кодификацию, которая по существу деятельности в большей степени нежели иная форма систематизации похожа на правотворчество. Необходимо понимать, что процесс правотворчества нацелен на создание нового правового порядка, новых правовых норм, в этом понимании консолидация или иная форма систематизации не является правотворчеством. Хотя, справедливости ради, именно схожесть и неразрывная связь процессов правотворчества и систематизации законодательства породили данное исследование.

---

<sup>193</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 449–450.

<sup>194</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 424.

<sup>195</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 94

<sup>196</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 449–450; Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 325.

Не менее важным является и то, что различные формы систематизации связаны не только с правотворчеством, но и между собой, одна форма предполагает продолжение систематизации в другой форме. Выше при обращении к консолидации постсоветского законодательства было указано, что фактически консолидация представляла собой подготовительный этап для дальнейшей кодификации, в ряде случаев «на базе консолидированного законодательства должны проводиться инкорпорационные операции по формированию сводных актов»<sup>197</sup>.

Важно понимать два положения: первое — все формы систематизации связаны между собой и с правотворчеством. Второе — каждая форма систематизации обладает особенными существенными признаками, по сути определяется целями, которые ставит субъект, осуществляющий систематизацию, фактически формы систематизации отличаются методами и способами систематизации нормативного материала.

### **3.3. Кодификация как особая форма систематизации нормативных правовых актов**

Кодификация как особая форма юридической деятельности прошла долгий путь от составления древних законов, собраний, книг законов, сборников и таблиц до современного понимания кодификации<sup>198</sup>. После развала СССР и провозглашения независимости России стало активно развиваться законодательство «нового государства». Важным было при создании новой правовой системы сохранить ряд фундаментальных основ, не противоречащих новой правовой и государственной доктрине, вместе с тем провести существенную переработку законодательства. В первые годы развития нового российского законодательства многие законы принимались поспешно и часто неизбежно носили временный, переходящий характер. Принятие Конституции 1993 г. заложило основы новой государственности и сформулировала новые правовые ориентиры.

Понятие кодификации в его современной интерпретации сложилось в мировой и отечественной правовой науке ещё дореволюционного периода<sup>199</sup>.

Кодификация выступает наиболее сложной формой систематизации, представляет собой упорядочение нормативного массива путём коренной переработки содержания имеющихся в определённой сфере правового регулирования нормативных актов и создания на их основе единого юридически и логически цельного нормативного акта<sup>200</sup>. Кодифи-

---

<sup>197</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2004. С. 425.

<sup>198</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 113–126.

<sup>199</sup> Там же. С. 128.

<sup>200</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 315.

кация направлена на то, чтобы критически переосмыслить действующие нормы, устранить противоречия, несогласованности, ликвидировать повторения, устаревшие положения, пробелы, дублирование норм<sup>201</sup>.

Кодификация по форме похожа на консолидацию законодательства тем, что взамен устаревшим нормативным правовым актам, которые систематизируются, создаётся новый. Это принципиально отличает консолидацию и кодификацию от учёта и инкорпорации. Однако кодификация предполагает, что новый акт будет содержать не только положения прежних нормативных правовых актов, но и совершенно новые правовые нормы, то есть при кодификации происходит внутренняя глубокая переработка содержания нормативных актов, «все учёные и практикующие юристы подчёркивали, что в результате кодификации создаётся новый закон, а не просто изменяется старый»<sup>202</sup>. Однако в правовой практике некоторых иностранных государств грани различия кодификации и консолидации постепенно стираются, напр. во Франции, где инкорпорацией называется процедура включения норм в кодекс, дополняющих или изменяющих его<sup>203</sup>. Тем не менее, в российской правовой науке, ориентированной преимущественно на состояние российской правовой системы, разные виды систематизации определяются довольно чётко. Использование слова «кодификация» в специфическом смысле вполне оправдано, впрочем как и иные виды систематизации. Именно это мы и берём за основу.

Говоря о кодификации, стоит отметить, что в данной форме деятельности функции внешней обработки, что характерно для систематизации, дополняются функцией создания нового правового комплекса норм и с позиции содержания (института, подотрасли, отрасли), и с точки зрения структуры правового акта<sup>204</sup>. Именно это даёт основания исследователям обоснованно рассматривать кодификацию как особую форму систематизации, выделять её среди иных форм, сопоставлять с правотворческой деятельностью<sup>205</sup>. Более того, А. С. Пиголкин правомерно рассматривает кодификацию как наиболее совершенную, высшую форму правотворчества, учёный подметил важную особенность кодификации — «в кодификационном акте обычно формулируются нормы, регулирующие наиболее важные вопросы общественной жизни... Он является основным среди актов, действующих в конкретной сфере общественной жизни, содержит общие принципы, обуславливающие характер и содержание всех норм соответствующей отрасли или института пра-

---

<sup>201</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 451.

<sup>202</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 128.

<sup>203</sup> Пилипенко, А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 111–112.

<sup>204</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 128–129.

<sup>205</sup> См., напр.: Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 314.

ва»<sup>206</sup>. Это особенно важно понимать для современной системы законодательства. Кодификация действительно осуществляется непосредственно в процессе правотворчества. Т. В. Кашанина убеждена, что сущность кодификации в большей степени правотворческая с позиции того инструментария, который используется при создании кодифицированного нормативного правового акта. Да, кодификация позволяет упорядочить правовое пространство, «расчистить правовое поле от завалов и нагромождений», но всё же профессор рассматривает это как «дополнительный эффект»<sup>207</sup>.

Результатом кодификации могут быть разные по названию акты: конституция, основы законодательства, кодексы (отраслевые, комплексные), сводные федеральные законы (кодифицированные), уставы, положения, правила<sup>208</sup>. В современной российской практике преимущественной формой отраслевой кодификации выступает кодекс, однако не исключаются и иные формы. В разделе 2.2 настоящей работы мы уже поднимали вопрос о неопределённости статуса кодекса в системе российского законодательства. Создание федерального закона, который не называется кодексом тоже может быть результатом кодификации как результат реформирования определённой сферы общественной жизни. Напр., федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»<sup>209</sup>, который внёс существенные изменения в систему образования Российской Федерации, представив новое понимание целей, задач системы образования, соединил все элементы системы образования в одно целое, предполагая гармонизацию и последовательность получения образования начиная с дошкольного уровня. Структура закона построена по пандектной системе, чётко выделяя общие положения, закрепляющие основы образовательной деятельности в Российской Федерации (предмет правового регулирования, юридические дефиниции, принципы и иное). Существование таких федеральных законов, созданных путём кодификации достаточно много в системе российского законодательства. Вместе с тем, для системы законодательства характерна и неопределённость видового разнообразия нормативных правовых актов при существовании таких развитых форм законодательных актов. Убеждены, что создание закона «О нормативных правовых актах в РФ», закрепление в нём назначения каждого вида нормативного правового акта, его сущности и юридической силы способствовало бы более эффективному правотворчеству, систематизации и правоприменительной практике. Такой закон мог бы принципиально решить вопрос о юридической силе нормативных правовых актов.

---

<sup>206</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 451.

<sup>207</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 314–315.

<sup>208</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 452; Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 130–138.

<sup>209</sup> Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2012. 31 декабря. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

Значимость такого акта увеличивается с каждым днём, так как правотворчество расширяет свои границы, становится больше субъектов правотворчества, меняются формы и условия систематизации.

Кодифицированный акт при сравнении с иными правовыми актами определяют следующие признаки:

– это всегда новый правотворческий акт, вносящий изменения в действующее законодательство;

– выступает результатом существенного, коренного пересмотра законодательства в той или иной отрасли права или сфере правового регулирования с целью сведения разрозненных норм, относящихся к одной сфере регулирования в единую систему норм, изложенных в одном акте, устраняя пробелы действующего законодательства, несогласованность и дублирование норм<sup>210</sup>;

– нацелен на интеграцию и упорядочение системы правовых норм, ликвидацию устаревших положений, замену множества частично устаревших нормативных правовых актов, принятых в разное время, одним действующим нормативным правовым актом, соответствующим реалиям времени.

На первых этапах становления современной российской правовой системы Т. Н. Рахманина убедительно заявила, что исследование проблем систематизации и кодификации актуально не только на федеральном уровне, но и на уровне правового регулирования субъектов РФ, возлагая в целом надежды на скорейшее установление федерализма в нашем государстве. Однако практика создания и систематизации нормативных правовых актов в субъектах РФ сталкивается с иными проблемами, нежели кодификация законодательства. Более актуальным видится решение вопроса об унификации законодательства в субъектах РФ, возможно с помощью создания модельных (рекомендательных) актов, которые не должны представлять собой жёсткий эталон, позволяя обеспечить общую концептуальную основу актов, принимаемых на уровне субъекта, что позволит преодолеть неоправданный разницей в регламентации однотипных правовых ситуаций<sup>211</sup>. Получается некая модельная унифицированная форма кодификации и консолидации.

Для того, чтобы в субъектах РФ проводить реальную кодификацию законодательства, требуется прежде всего «зрелая», сформированная самостоятельная система права, для этого необходимо понимание потребности в правовом регулировании специфических для каждого субъекта РФ сфер общественных отношений. Увы, на сегодняшний день о зрелости систем права и законодательства субъектов РФ пока говорить преждевременно, хотя, безусловно, развитие осуществляется, возможно, темпы не высоки, но положительно то, что оно (законодательство субъектов

---

<sup>210</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 130–138.

<sup>211</sup> См., напр.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 97–98.

РФ) развивается естественно. Путь развития предполагает, что на определённом этапе потребность в кодификации возникнет, скорее всего, не во всех субъектах РФ одновременно. Вряд ли технически кодификация в субъектах РФ потребует кардинально иного механизма осуществления этой формы систематизации. Ожидаемый результат, с большой долей вероятности, будет таким же, как и на федеральном уровне. Поэтому от концептуальных положений теории кодификации зависит результат систематизации не только на общероссийском уровне, но и на уровне субъектов РФ. При этом стоит заметить, что потребность в консолидации законодательства субъектов имеется. Напр., в сфере налогообложения: в некоторых субъектах каждый налог, устанавливаемый субъектом РФ, регулируется отдельным законом<sup>212</sup> (Амурская область, Владимирская область, Кемеровская область, Курганская область, Красноярский край, Чеченская Республика, город Москва и др.), что на практике не так удобно как использование одного закона, что также имеется в законодательной практике субъектов РФ<sup>213</sup> (Новосибирская область, Республика Саха (Якутия) и др.). Кроме фактического удобства использования и применения одного закона, стоит обратить внимание и на меньшую громоздкость такой системы законодательства. «Накопление в субъектах РФ массива нормативных правовых актов требует их анализа, чёткой и по возможности полной информации о них. Это делает актуальным создание информационного банка данных о нормативных правовых актах региона»<sup>214</sup> — было сказано более двадцати лет назад, практика показывает актуальность этого и сейчас.

Кодификация рассчитана на создание устойчивых, стабильных норм, предусмотренных на длительный период их действия. Эффективность кодификационного акта во многом зависит от того, сможет ли законодатель учесть объективные тенденции развития отношений.

---

<sup>212</sup> См., напр.: О налоге на имущество организаций : закон Кемеровской области от 26.11.2003 № 60-ОЗ (ред. от 24.11.2017) (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 26.11.2003) // Официальный сайт «Электронные ведомости Совета народных депутатов Кемеровской области». URL: <http://www.zakon.sndko.ru>; О транспортном налоге : закон Кемеровской области от 28.11.2002 № 95-ОЗ (ред. от 24.12.2018) (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 27.11.2002) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2019) // Кузбасс. 2002. 29 ноября. № 218; О налоговых льготах организациям, осуществляющим деятельность по переработке отходов на территории Кемеровской области : закон Кемеровской области от 02.06.2011 № 64-ОЗ (ред. от 06.10.2017) (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 25.05.2011) // Кузбасс. 2011. 08 июня. № 101 и др.

<sup>213</sup> См., напр.: О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 16.10.2003 № 142-ОЗ (с изменениями на 01.07.2019) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/5413156> (дата обращения: 08.10.2019); О налоговой политике Республики Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 07.11.2013 № 1231-3 № 17-V (с изменениями на 19.10.2018) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/460209276> (дата обращения: 08.10.2019).

<sup>214</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 98.

Более десяти лет назад А. С. Пиголкин, воодушевлённо писал о необходимости «всеобщей кодификации» путём укрупнения законодательства, создавая кодификационные «блоки», которые способны не только отвечать задачам текущего упорядочения законодательства, но и были бы рассчитаны на включение в качестве составных частей в будущий кодификационный свод<sup>215</sup>. Идея замечательная, однако реальная жизнь демонстрирует невозможность создания такого свода. Причин для этого масса: от теоретических (многообразие и неопределённость понимания правотворчества и его результатов; отсутствие чёткости в классификации нормативных правовых актов и др.) до практических (быстрое устаревание действующего сегодня законодательства и иных).

### 3.4. Техника систематизации нормативных правовых актов

Совершенно логично, что юридическая техника как совокупность правил, приёмов и средств, используемых при создании правовых актов, изначально привлекла исследователей при анализе правотворческой деятельности. Однако более полный взгляд на юридико-технические требования позволил понять, что им (юридико-техническим требованиям) необходимо следовать в любом виде юридической деятельности. Впервые в правовой науке такой, более широкий подход к понятию «юридическая техника» представил классик отечественной правовой науки С. С. Алексеев, понимая её как «совокупность средств и приёмов, используемых в соответствии с правилами при выработке и систематизации правовых (нормативных) актов»<sup>216</sup>.

Необходимой предпосылкой высокой культуры правотворчества является глубокий анализ действующего законодательства, выявление в нём спорных, неоднозначных положений, противоречий внутри самого акта или в законодательстве. Это положение подтверждает мысль о неразрывной связи правотворчества и систематизации. Эти виды юридической деятельности не существуют друг без друга. «Установление нового нормативного регулирования, его упорядочивание невозможно без официального определения судьбы актов, которые по-иному регулируют тот же вопрос, без отмены устаревших, утративших своё значение актов»<sup>217</sup>.

Основной характерной чертой современной юридической документации Т. В. Кашанина, ссылаясь на П. Сандевуара, справедливо называет её безграничностью, «патологический гигантизм». Приняв во внимание это и учитывая частое изменение законодательства, необходимо констатировать факт затруднительности использования такой системы даже специалистами<sup>218</sup>. В этих условиях технически совершенная си-

---

<sup>215</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 454.

<sup>216</sup> Цит. по: Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 22, 76.

<sup>217</sup> Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин и др. М., 2008. С. 436.

<sup>218</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 311.

стематизация законодательства единственный способ поддержания законодательства в актуальном состоянии и наиболее эффективного его использования. В этой связи жизненно необходимым для правовой системы является постоянный мониторинг законодательства<sup>219</sup>.

Систематизация законодательства в России осуществляется частными лицами по собственной инициативе и компетентными лицами официально. Практика показывает, что «частные лица действуют более оперативно и предлагают удобные формы систематизации»<sup>220</sup>. Этот опыт бесценен. Путём систематизации законодательства можно выявить и устранить проблемы законодательства, позволяя сохранить и совершенствовать существующую систему нормативных правовых актов без создания новых.

Однако необходимо обратить внимание на тот факт, что если для правотворчества юридико-технические правила и приёмы единые, даже при условии непризнания локального правотворчества, применяемые и к этому виду деятельности, то для разных видов систематизации существуют различные юридико-технические требования.

Кодификация и консолидация по особенностям деятельности похожа на правотворчество, именно это позволяет использовать при кодификации правотворческий технический инструментарий при построении текста нормативного правового акта, его структуры, использовании логических и языковых приёмов. Кроме прочего при кодификации важно собрать коллектив, который должен обязательно включать специалистов разного профиля: учёных, лингвистов, политологов, специалистов в той сфере жизни, которая стала объектом кодификации<sup>221</sup>.

Результат консолидации схож с результатом кодификации, поэтому основные правила и приёмы используются схожие для кодификации и, соответственно, правотворчества. Особенности консолидации как формы деятельности, отсутствие абсолютной точности разграничения разных видов систематизации дают возможность рассматривать консолидацию как промежуточную форму между кодификацией и инкорпорацией.

Инкорпорация и учёт как формы систематизации с позиции особенностей юридической техники представляют особый интерес.

В процессе инкорпорации юридические документы объединяются по чисто внешним признакам в сборники на бумажном носителе или в справочно-поисковых системах в электронном виде. Безусловно, повышение компьютеризации как особенности культуры современного общества в некотором роде упростило процессы систематизации законодательства, с одной стороны, но, с другой стороны, позволило увеличить правотворческую активность законодателя. Увеличение объёма норма-

---

<sup>219</sup> Арзамасов, Ю. Г., Наконечный, Я. Е. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Юридическая техника. 2008. № 2. С. 31–35.

<sup>220</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 309.

<sup>221</sup> Там же. С. 317–318.

тивных правовых актов — естественная современная тенденция. Компьютерные технологии позволяют систематизировать огромные массивы информации и документации, однако именно человеку приходится обрабатывать, познавать и использовать весь этот огромный правовой пласт. Именно здесь с общеправовых позиций кроется основная проблема. А для систематизации процессы компьютеризации, безусловно, несут только положительное.

В качестве основных целей инкорпорации выступают следующие: поддержание системы юридических документов в рабочем состоянии; обеспечение широкого круга лиц текстами законов и иных правовых актов<sup>222</sup>.

Стоит отметить, что такие официальные источники опубликования нормативных правовых актов как «Собрание законодательства Российской Федерации» и «Официальный интернет-портал правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) представляют собой формы официальной инкорпорации. Современная тенденция цифровизации всего правового пространства может привести к полному отказу от печатных носителей законодательства. Такая тенденция очевидна. Однако автор не разделяет надежд на положительный исход существования только лишь электронной версии нормативного правового акта. Есть вполне устойчивое убеждение, что нормативный правовой акт, особенно его официальное опубликование обязательно должно иметь печатный текстовый вариант как минимум для подтверждения существования тех или иных правовых норм в случае возникновения проблем с цифровым пространством. При этом, очевидна и необходимость активного использования и развития цифровых возможностей при инкорпорации и учёте нормативных правовых актов для мониторинга и удобства их использования. Продемонстрировавшие преимущества своей многолетней работой такие известные справочно-правовые системы как «КонсультантПлюс» и «Гарант» прошли немалый путь в формировании наиболее удобной формы хранения нормативного материала, активно применяются в деятельности большинства, а возможно и всех организаций на территории Российской Федерации.

Если инкорпорация осуществляется и неофициально, и в официальном пространстве, но в любом случае — специалистами в области систематизации законодательства, то учёт выполняется в организациях, как правило, юристами, не обладающими навыками систематизации законодательства. Упорядоченная система нормативных правовых актов в организации, грамотная систематизация законодательства, включающего локальные нормативные акты в учреждениях и на предприятиях снижает конфликтность, гарантирует законность и правопорядок в рамках отдельно взятой организации. Открытость и упорядоченность нормативных правовых актов в организациях влияет не только на эффективность

---

<sup>222</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 330.

правового регулирования, но и подспудно влияет на успешность результатов деятельности всей организации в целом и её отдельных структурных подразделений.

В качестве основных правил при инкорпорации и учёте используются следующие:

1. При составлении сборников документов обязательно необходимо учитывать юридическую силу нормативных правовых актов. Однако один этот критерий не позволит эффективно упорядочить нормативные правовые акты в связи с огромным их количеством. Необходимо также фиксировать и использовать при систематизации: вид правового акта; орган, издавший документ; дату издания документа и дату вступления его в юридическую силу; отраслевую принадлежность правового акта; предмет регулирования<sup>223</sup>.

2. Электронная консолидированная версия нормативного правового акта составляется с учётом внесённых изменений. Пользоваться такой версией закона довольно удобно. То есть, электронная версия закона в действующей редакции представляет собой результат консолидации нормативных правовых актов.

3. Объектом инкорпорации и консолидации могут быть не только нормативные правовые акты, но и интерпретационные, правореализационные, правоприменительные акты.

4. Для учёта нормативных правовых актов в организациях характерно, что группа нормативных правовых актов, которые подвергаются систематизации, фактически определяется особенностями деятельности организации и отдельными её подразделениями<sup>224</sup>.

5. При осуществлении учёта нормативных правовых актов на предприятии важно поддерживать их (нормативные правовые акты) в актуальном состоянии. Дело в том, что официальную систематизацию осуществляют субъекты профессионально реализующие этот вид деятельности, а у юриста (юридического отдела) в организации совершенно разноплановые задачи: юридическое консультирование, подготовка и проведение экспертизы внутренних юридических документов, систематизация нормативных правовых актов, представление интересов организации в суде и др. В суете при выполнении ежедневных задач, может забыться или остаться без внимания актуализация законодательства. Эта непростительная оплошность может «дорого стоить» всем членам организации. Поэтому стоит ежедневно или еженедельно проверять актуальность законодательства, используемого на предприятии или в учреждении. При больших объёмах нормативного материала, этим может заниматься отдельный юрист-специалист. Возможно, в будущем появится в качестве отдельного самостоятельного компьютерного продукта, позволяющего систематизировать нормативные акты в отдельной организации,

---

<sup>223</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 331, 334.

<sup>224</sup> Кашанина, Т. В. Указ соч. С. 332, 333.

по необходимости добавлять в систему или исключать из неё потерявшие актуальность для организации нормативные правовые акты. Особенно это актуально для системы хранения локальных нормативных актов предприятия или учреждения.

Необходимо признать, что все виды систематизации связаны между собой, хотя и имеют чётко выраженные признаки, отличающие одну от другой. Права Т. В. Кашанина в том, что учёт является первой стадией инкорпорации, консолидации, и кодификации<sup>225</sup>. Точное уяснение смысла и значения каждого вида систематизации, профессиональное её осуществление на каждом по необходимости этапе и позволяет праву воплощать в действительность правовые нормы — регулировать общественные отношения.

---

<sup>225</sup> Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. М., 2008. С. 333.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая данное исследование стоит как факт отметить, что проблемы правотворчества и систематизации никогда не оставались без внимания исследователей. И сегодня разные аспекты правотворческой деятельности волнуют современников. В меньшей степени взгляд учёных обращается на систематизацию, хотя, справедливости ради, стоит сказать, что так или иначе проблемы и этой деятельности получают научное обоснование и публичное освещение. Есть уверенность, что изучение таких значимых для общества и государства видов деятельности будет продолжаться и влиять на системы права и законодательства, эффективность правового регулирования.

При изучении правотворчества и систематизации законодательства как частей одного целого, выявляется ряд значимых положений:

- принципы правотворчества и систематизации представляют собой подсистему принципов права, в которой выделяются общеправовые и специальные принципы;

- особый характер связи системы права и системы законодательства, через осознание формирования субъектом правотворчества системы права, а субъектом систематизации — системы законодательства;

- анализ нормативных основ правотворчества и систематизации в очередной раз проявили проблему отсутствия закона «О нормативных правовых актах»;

- современная учебная литература в качестве результата правотворчества воспринимает нормативный правовой акт, что вполне логично для российской правовой системы, однако это не охватывает все виды правотворчества (договорное, судебное, локальное);

- анализ законотворчества и подзаконного правотворчества также выявляет ряд проблем, часть которых современной наукой решаются неоднозначно;

- юридико-технические аспекты правотворчества и систематизации представлены отдельно, что обосновывается существенными отличиями исследуемых видов деятельности;

- увеличивающаяся из раза в раз система законодательства требует большего внимания к разным формам систематизации, так как разными формами решаются совершенно разные задачи и др.

В работе некоторые значимые вопросы не были освещены подробно. Это определяется выбором довольно широкого предмета настоящего исследования. Охватить все обозначенные вопросы невозможно, некоторые проблемы требуют отдельного глубокого исследования. К последним, например, можно отнести систему факторов<sup>226</sup>, влияющих на

---

<sup>226</sup> Законотворчество в Российской Федерации : научно-практическое и учебное пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000. С. 26–55; Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 29–37.

качество и развитие законодательства, как, впрочем, и сущность самого понятия «качество законодательства»; новационные информационно-цифровые технологии в правотворчестве и систематизации; взаимовлияние правотворчества, систематизации законодательства и правоприменительной практики; проблема знания закона в условиях быстро меняющегося законодательства и иное.

В ходе исследования были выявлены и обозначены наиболее болезненные и актуальные проблемы для современной российской правовой системы:

- внесение корректив в теоретическую концепцию системы законов, где практика демонстрирует выделение кодексов из системы федеральных законов, придание им большей юридической силы;

- явно определяется проблема формирования систем законодательства субъектов РФ. Очевидна необходимость приведения в упорядоченную единую систему отдельных систем законодательства субъектов РФ с выявлением потребности в модельных законах;

- подзаконное правотворчество нуждается в детальной регламентации, желательно в одном нормативном акте. Особенно требуется разработка механизма доведения до сведения адресатов содержания новых правовых актов подзаконного характера и внедрение эффективной системы хранения всех нормативных правовых актов;

- локальное нормотворчество настойчиво пробивается в правовое пространство, однако жаркие дискуссии в науке и молчание законодателя по этому вопросу лишь осложняют положение и правовой системы в целом, и регулирование на локальном уровне.

Выявленные проблемы нисколько не умаляют достижения правовой теории и юридической практики. Прогресс системы права и системы законодательства проявляется довольно чётко. Однако стоит учесть быстро изменяющуюся социальную реальность благодаря, в том числе, развитию институтов демократии, гражданского общества, цифровым технологиям и другим современным явлениям, которые существенно меняют не только отношение к государству и праву, но и сущность этих явлений.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — 04 августа. — № 31. — Ст. 4398.
2. О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ (ред. от 18.06.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — 05 июля. — № 27. — Ст. 2710.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — 07 января. — № 1 (ч. 1). — Ст. 3.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.09.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2019) // Собрание законодательства РФ. — 2000. — 07 августа. — № 32. — Ст. 3340.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 29.09.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2019) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — 03 августа. — № 31. — Ст. 3824.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — 06 октября. — № 40. — Ст. 3822.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — 18 октября. — № 42. — Ст. 5005.
8. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании недействующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федеральный закон от 30.06.2006 № 90-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — 03 июля. — № 27. — Ст. 2878.
9. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — 20 июня. — № 8. — Ст. 801.

10. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. — 2017. — 15 мая. — № 20. — Ст. 2901.
11. О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов : Указ Президента РФ от 05.04.1994 № 662 (ред. от 01.04.2015) // Российская газета. — 1994. — 06 апреля. — № 64.
12. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 10.07.2019) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — 18 февраля. — № 7. — Ст. 635.
13. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 18.07.2019) // Собрание законодательства РФ. — 1998. — 16 февраля. — № 7. — Ст. 801.
14. О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесён в ГД СФ РФ, текст по состоянию на 26.12.2014) : проект Федерального закона // СПС «Консультант Плюс».

#### Учебные издания

15. Арзамасов, Ю. Г. Ведомственное нормотворчество : учебное пособие. — Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2004. — 107 с. — ISBN 5-94552-029-2.
16. Законотворчество в Российской Федерации (научно-практическое и учебное пособие) / под ред. А. С. Пиголкина. — М.: Формула права, 2000. — 608 с. — ISBN 5-8467-0007-1.
17. Любашиц, В. Я. Теория государства и права : учебник / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, А. Ю. Мамычев. — Ростов н/Д: Феникс, 2010. — 700 с. — ISBN 978-5-16162-3.
18. Кашанина, Т. В. Юридическая техника : учебник. — М.: Эксмо, 2008. — 512 с. — ISBN 978-5-699-19390-5.
19. Марченко, М. Н. Правовые системы современного мира : учебное пособие. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. — 528 с. — ISBN 978-5-94373-150-1.
20. Морозова Л.А. Теория государства и права : учебник. — М.: Эксмо, 2005. — 448 с. — ISBN 5-699-12113-7.
21. Саидов, А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) : учебник / отв. ред. В. А. Туманов. — М.: Юрист, 2007. — 510 с. — ISBN 978-5-7975-0896-0.
22. Сырых, В. М. Теория государства и права : учебник для вузов. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. — 704 с. — ISBN 5-7205-0510-5.
23. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев; под ред. А. С. Пиголкина,

- Ю. А. Дмитриева. — М.: Высшее образование, 2008. — 613 с. — ISBN 978-5-9692-0185-9.
24. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М.: Юрист, 2004. — 768 с. — ISBN 5-7975-0269-0.
25. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. — 528 с. — ISBN 978-5-7749-1084-7.
26. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. — М.: Юристъ, 2007. — 637 с. — ISBN 978-5-7975-0791-9.
27. Тихомиров, Ю. А., Котелевская, И. В. Правовые акты : учебно-практическое пособие. — М.: Изд-во Юридический колледж МГУ. — 1995. — 162 с. — ISBN 5-7251-0034-0.
28. Чашин, А. Н. Теория государства и права : учебник / А. Н. Чашин. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2008. — 688 с. — ISBN 978-5-8018-0390-6.

#### Научные издания

29. Аверьянова, Н. Н., Локтионова, Е. О. Экспертиза законопроектов в законотворческом процессе России: правовая теория и классификация // Известия Саратовского университета. Новая серия. — Серия: экономика, управление, право. — 2016. — Т. 16. — № 1. — С. 107–112. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_25912652\\_65789620.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_25912652_65789620.pdf) (дата обращения: 14.10.2019).
30. Апт, Л. Ф. Информационная культура и правотворческая техника // Юридическая техника. — 2016. — № 10. — С. 329–335. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/informatsionnaya-kultura-i-pravotvorcheskaya-tehnika> (дата обращения: 27.09.2019).
31. Арзамасов, Ю. Г., Наконечный, Я. Е. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Юридическая техника. — № 2. — 2008. — С. 31–36.
32. Арнаутова, А. А. Генезис экспертизы законопроектов в России // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 6. — С. 20–24. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/genezis-ekspertizy-zakonoproektov-v-rossii> (дата обращения: 14.10.2019).
33. Бабенкова, Т. А., Купряева, М. Н. Условия эффективности правотворческой деятельности // Actualscience. — 2015. — Т. 1. — № 4 (4). — С. 12–16. — URL: <http://pravo-znanie.ru/teoriya-gosudarstva-i-prava/458-obespechenie-effektivnosti-pravotvorcheskoj-deyatelnosti.html> (дата обращения: 20.09.2018).
34. Байтин, М. И. Вопросы общей теории государства и права. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. — 400 с. — ISBN 5-7924-0529-8.
35. Борисов, А. С., Кузнецова, Э. Е. Правовое регулирование правотворчества в субъектах Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2016. — № 3. — С. 93–100. — URL: <https://www.skbv.ru/>

- // cyberleninka.ru/article/v/pravovoe-regulirovanie-pravotvorchestva-v-sub-ektah-rf (дата обращения: 14.10.2019).
36. Бошно, С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. — 2015. — № 2. — С. 7–22. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/zakon-o-normativnyh-pravovyh-aktah-proshloe-nastoyashee-i-perspektivy> (дата обращения: 27.09.2019).
  37. Бреднева, В. Споры по правилам корпоративной культуры // Трудовое право. — 2017. — № 1. — С. 71–80. — Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
  38. Виноградов, Т. П. Экспертиза законопроектов в России: современное состояние и пути развития // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 24–28. — СПС «КонсультантПлюс».
  39. Воробьева, Ю. В. Особенности судебного правотворчества в странах общего права // Ленинградский юридический журнал. — 2015. — № 3. — С. 238–245.
  40. Гавриков, В. П. Теория государства и права: смена парадигмы : монография. — Москва: Проспект, 2017. — 464 с. — ISBN 978-5-392-24254-2.
  41. Григорьев, С. Э. О проблеме эффективности правотворчества. — 2016. — URL: [http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv\\_zhurnala/rep/2016/12/law/grigoriev.pdf](http://dom-hors.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/rep/2016/12/law/grigoriev.pdf) (дата обращения: 20.09.2018).
  42. Григорьев, С. Э. Эффективность правотворчества и её различные аспекты // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2017. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-pravotvorchestva-i-ee-razlichnye-aspekty> (дата обращения: 20.09.2018).
  43. Грунин, А. Г., Новиков, С. С. Влияние эффективности правотворчества на качество законов // Вестник Владимирского юридического института. — 2018. — № 1 (46). — С. 159–162. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32670355\\_75262582.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32670355_75262582.pdf) (дата обращения: 20.09.2018).
  44. Грушин, Ф. В. Система факторов, определяющих развитие уголовно-исполнительной политики и уголовно-исполнительного законодательства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Грушин Фёдор Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. — Рязань, 2018. — 630 с. — URL: [file:///C:/Users/аудитория1/Downloads/Tekst\\_dissertatsii\\_Grushina\\_FV\\_\(razmeshteno\\_29052018\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/аудитория1/Downloads/Tekst_dissertatsii_Grushina_FV_(razmeshteno_29052018)%20(1).pdf) (дата обращения: 07.11.2018).
  45. Демидова, О. В. Кризис системы источников уголовно-исполнительного права // Пенитенциарная безопасность: национальные традиции и зарубежный опыт : альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России (01–02 июня 2017 г.). — Самара: Самарский юридический институт ФСИН Рос-

- сии, 2017. — С. 75–77. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_30149898\\_52189919.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_30149898_52189919.pdf) (дата обращения: 09.11.2018).
46. Демидова, О. В. Подзаконные нормативные правовые акты в системе источников уголовно-исполнительного права // Вестник ТГУ (Тамбовского государственного университета). — Серия: гуманитарные науки. — 2014. — Вып. 12 (140). — С. 163–164. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_22939400\\_66630074.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_22939400_66630074.pdf) (дата обращения: 09.11.2018).
47. Дёмин, А. В., Кипарисов, Ф. Г. Бланкетный и отсылочный способы формирования правовых норм: понятие, систематизация, проблематика // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2015. — № 2 (30). — С. 25–32. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_23618843\\_90459420.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_23618843_90459420.pdf) (дата обращения: 27.09.2019).
48. Дробышевский, С. А. Формальные источники права : монография / С. А. Дробышевский, Т. Н. Данцева. — М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. — 160 с. — ISBN 978-5-91768-143-6 (Норма); ISBN 978-5-16-004622-8 (ИНФРА-М).
49. Жакаева, Л. С. О систематизации и кодификации в праве с точки зрения процессуальной составляющей конституционного права // Право и государство. — 2013. — № 3 (60). — С. 10–11. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_21354913\\_13287331.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_21354913_13287331.pdf) (дата обращения: 27.09.2018).
50. Желдыбина, Т. А. Законотворчество в России: эволюция и современность : монография. — М.: ИНФРА-М, 2017. — 152 с. — ISBN 978-5-16-010572-7; ISBN 978-5-16-102434-8.
51. Жинкин, С. А., Чернявская, Т. М. Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. — 2016. — № 2 (56). — С. 22–24. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-problemy-realizatsii-printsipov-pravotvorchestva-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 27.09.2019).
52. Каргин, К. В. Избыточность и дефектность примечаний в статьях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Журнал российского права. — 2019. — № 2. — С. 106–116. — СПС «КонсультантПлюс».
53. Кашанина, Т. В. Структура права : монография. — М.: Проспект, 2019. — 584 с.
54. Кожевина, М. А. Критерии эффективности правотворчества в контексте интегративного подхода к правопониманию // Юридическая техника. — 2012. — № 6. — С. 234–236. — URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_20300657\\_78829018.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_20300657_78829018.pdf) (дата обращения: 16.06.2018).
55. Козырев, М. С. Порядок подготовки, принятия и исполнения актов Президента РФ // Материалы Афанасьевских чтений. — 2016. —

- № 1. — С. 70–76. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/poryadok-podgotovki-prinyatiya-i-ispolneniya-aktov-prezidenta-rf/viewer> (дата обращения: 16.11.2019).
56. Козырев, М. С. Порядок принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Материалы Афанасьевских чтений. — 2016. — № 3. — С. 52–60. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/poryadok-prinyatiya-normativnyh-pravovyh-aktov-federalnymi-org-anami-ispolnitelnoy-vlasti/viewer> (дата обращения: 16.11.2019).
57. Корнев, А. Д. Признаки фискальных сборов и парафискалитетов // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 7 (80). — С. 28–38. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/priznaki-fiskalnyh-sborov-i-parafiskalitetov> (дата обращения: 26.09.2019).
58. Корякин, Е. А. Трудовая занятость осуждённых к лишению свободы в России и её влияние на профилактику рецидивной преступности: постановка проблемы для исследования // Всероссийский криминологический журнал. — 2017. — Т. 11 — № 1. — С. 43–51. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovaya-zanyatost-osuzhdennyh-k-lisheniю-svobody-v-rossii-i-ee-vliyanie-na-profilaktiku-retsivnoy-prestupnosti-postanovka-problemy> (дата обращения: 26.09.2019).
59. Ксенофонов, В. В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. — Москва, 2003. — 19 с. — URL: <https://www.dissercat.com/content/sistemizatsiya-rossiiskogo-zakonodatelstva-printsipy-i-protsedury> (дата обращения: 30.10.2019).
60. Кудешкина, О. Б. Систематизация отечественного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Казан. гос. ун-т. — Казань, 2002. — 21 с. — URL: <http://www.dslib.net/teoriaprava/sistema-tizacija-otechestvennogo-zakonodatelstva.html> (дата обращения: 30.10.2019).
61. Липень, С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 8. — С. 22–33. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakony-o-normativnyh-pravovyh-aktah-stran-sng-indikatory-protsessov-informatizatsii-i-tsifrovizatsii-sistemy-zakonodatelstva> (дата обращения: 10.10.2019).
62. Лукьянова, Е. А. Закон о законах // Законодательство. — 1999. — № 11. — URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern /3541550/> (дата обращения: 10.10.2019).
63. Мозженко, И. И. Принципы систематизации современного российского законодательства // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. — 2010. — № 1. — С. 13–15. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/1-3-printsipy-sistemizatsii->

- sovremennogo-rossiyskogo-zakonodatelstva (дата обращения: 06.02.2019).
64. Москалькова, Т. Н. Доклад на межвузовском научно-практическом круглом столе «Качество современного российского законодательства: состояние и пути повышения» // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2013. — № 22. — С. 138. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kachestvo-sovremennogo-rossiyskogo-zakonotvorchestva-sostoyanie-i-puti-povysheniya> (дата обращения: 13.11.2018).
  65. Осипов, М. Ю. Системы в праве и правовые процессы : монография / М. Ю. Осипов. — М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. — 282 с. — ISBN 978-5-369-01419-6.
  66. Пилипенко, А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. — 2001. — № 9. — С. 109–119. — URL: <http://jrpnorma.ru/articles/article-1944.pdf?1573007415> (дата обращения: 06.11.2019).
  67. Ралдугин, Н. В. Правовая экспертиза проектов федеральных законов. — М.: Изд-во МГУ, 2001. — 80 с. — ISBN 5-211-04333-2.
  68. Российское законодательство: проблемы и перспективы. — М.: Издательство БЕК, 1995. — 478 с. — ISBN 5-85639-119-5; ISBN 3-406-40322-0.
  69. Руева, Е. О. Актуальные проблемы нормотворческой юридической техники на примере КоАП РФ // Административное право и процесс. — 2017. — № 8. — С. 20–24. — Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
  70. Румянцев, М. Б. Качество правотворчества: проблемы и перспективы совершенствования // Социально-политические науки. — 2016. — № 1. — С. 63–67. <https://cyberleninka.ru/article/n/kachestvo-pravotvorchestva-problemy-i-perspektivy-sovershenstvovaniya> (дата обращения: 15.11.2018).
  71. Румянцев, М. Б. Понятие правотворческого процесса и его виды // Российская юстиция. — 2018. — № 9. — С. 7–9. — Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
  72. Румянцев, М. Б. Предмет общей теории правотворчества. Виды правотворческого процесса // Образование. Наука. Научные кадры. — 2019. — № 1. — С. 17–24.
  73. Румянцев, М. Б. Принципы правотворчества и их классификация // Законодательство и экономика. — 2015. — № 11. — С. 48–53. — Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
  74. Самигуллин, В. К. Локальное нормативное правовое регулирование: состояние и перспективы // Журнал российского права. — 2016. — № 4. — С. 15–24. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/lokalnoe-normativnoe-pravovoe-regulirovanie-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 19.10.2018).

75. Сергеев, А. А. Источники российского права: вопросы классификации и некоторые тенденции развития // Российский юридический журнал. 2017. — № 5. — С. 9–17.
76. Сивицкий, В. А. Условия и стимулы систематизации российского законодательства в современных условиях (техничко-юридический аспект) // Юридическая техника. — № 2. — 2008. — С. 44–48.
77. Система права: история, современность, перспективы : монография / Т. Н. Радько, Д. М. Азми, А. А. Головина [и др.]; под ред. Т. Н. Радько. — Москва: Проспект, 2019. — 256 с.
78. Соболевская, А. И. Систематизация законодательства в современной России : теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Санкт-Петербург, 2008. — 22 с.
79. Тикин, В. С. Эффективность — не коэффициент // Экономические науки. Экономическая теория. — 2009. — № 7 (56). — С. 94–97.
80. Тенилова, Т. Л. Время и законодательная техника // Юридическая техника. — № 2. — 2008. — С. 40–43.
81. Толстик, В. А., Трусов, Н. А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2013. — № 24. — С. 9–14. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/referendum-v-rossii-osnovy-opyt-kritika> (дата обращения: 23.10.2019).
82. Трофимов, В. В. Логико-теоретические аспекты построения дефиниции понятия «правообразование» // Юридическая техника. — № 2. — 2008. — С. 49–56.
83. Филатов, С. В. Правотворческий процесс: понятие, стадии, принципы // Государственная власть и местное самоуправление. — 2015. — № 8. — С. 34–38.
84. Червяковский, А. В. Нормативное регулирование вопросов официального опубликования законов в Конституции Российской Федерации и конституциях государств ближнего зарубежья // Современное право. — 2016. — № 10. — С. 17–20.
85. Черепанов, В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. — 2014. — № 3. — С. 105–111.
86. Чечельницкий, И. В. Справедливость и правотворчество : монография. — М.: Проспект, 2017. — 176 с. — ISBN 978-5-392-25287-9.
87. Шахрай, С. М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. Отделение общественных наук РАН. — М.: Наука, 2013. — 919 с. — ISBN 978-5-02-038474-3.
88. Яценко, О. В. Правотворческий и законодательный процессы: понятие и социальное значение. // Вестник Таганрогского института управления и экономики. — 2017. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravotvorcheskiy-i-zakonodatelnyy-protsessy-ponyatie-i-sotsialnoe-znachenie> (дата обращения: 20.09.2019).

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Статистика законодательного процесса в Российской Федерации с 1996 г. (ГД ФС РФ второго созыва) по 2019 г. (ГД ФС РФ седьмого созыва)<sup>227</sup>

Год, сессия	Созыв	Внесено в ГД РФ законопроектов	Подписано Президентом РФ
1996, весенняя	второй	573	114
1996, осенняя		259	34
1997, весенняя		608	98
1997, осенняя		351	33
1998, весенняя		582	137
1998, осенняя		392	36
1999, весенняя		802	157
1999, осенняя		459	41
2000, весенняя	третий	637	81
2000, осенняя		349	50
2001, весенняя		750	127
2001, осенняя		304	66
2002, весенняя		760	105
2002, осенняя		357	69
2003, весенняя		782	109
2003, осенняя		380	61
2004, весенняя	четвёртый	636	127
2004, осенняя		319	98
2005, весенняя		730	127
2005, осенняя		491	78
2006, весенняя		815	142
2006, осенняя		434	131
2007, весенняя		919	222
2007, осенняя		457	115
2008, весенняя	пятый	756	165
2008, осенняя		448	165
2009, весенняя		697	220
2009, осенняя		433	174
2010, весенняя		664	247
2010, осенняя		390	203
2011, весенняя		706	266
2011, осенняя		297	165
2012, весенняя	шестой	711	152
2012, осенняя		496	182
2013, весенняя		937	255
2013, осенняя		589	193

<sup>227</sup> Статистика законодательного процесса // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://www.gosduma.net/legislative/statistics/> (дата обращения: 28.10.2019).

<b>Год, сессия</b>	<b>Созыв</b>	<b>Внесено в ГД РФ законопроектов</b>	<b>Подписано Президентом РФ</b>
2014, весенняя		1035	290
2014, осенняя		655	264
2015, весенняя		966	277
2015, осенняя		623	201
2016, весенняя		1117	383
2016, осенняя	седьмой	374	141
2017, весенняя		731	284
2017, осенняя		479	228
2018, весенняя		732	343
2018, осенняя		435	232
2019, весенняя		726	324

научное издание

кандидат юридических наук, доцент  
Инна Викторовна МАЛЫШЕВА

ЕДИНСТВО ПРАВотВОРЧЕСТВА  
И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

монография

*Редактор: Н. В. Балашова*

*Корректор: Т. Б. Аристова*

Подписано в печать 29.05.2020.

Формат 60x84 1/16. Бумага книжно-журнальная.

Усл. печ. л. 5,6. Уч.-изд. л. 6,1. Тираж 32 экз. Заказ № 20.

Организационно-научное и редакционно-издательское отделение  
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России  
654066, Кемеровская обл., г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49  
e-mail: nauka@kifsin.ru

---

Отпечатано в типографии  
ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России  
654066, Кемеровская обл., г. Новокузнецк, пр. Октябрьский, 49