

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

КАК
СПОСОБ
ЕГО
РАЗВИТИЯ

*Ответственный редактор
В.А. Сивицкий*



Издательский дом
Государственного университета — Высшей школы экономики

Москва, 2010

УДК 340.136
ББК 67.0
С40

Рецензент

доктор юридических наук, профессор *М.А. Краснов*

Ответственный редактор:

кандидат юридических наук, профессор *В.А. Сивицкий*

Научный редактор:

кандидат юридических наук *Л.А. Прокудина*

Коллектив авторов:

Гетьман-Павлова И.В. — разд. II, гл. 2, § 6 (в соавт. с Ерпылевой Н.Ю.);
Ерпылева Н.Ю. — разд. II, гл. 2, § 6 (в соавт. с Гетьман-Павловой И.В.);
Иванова Е.В. — разд. II, гл. 2, § 4;
Карасев М.Н. — разд. II, гл. 2, § 5;
Курбатов А.Я. — разд. II, гл. 2, § 3 (в соавт. с Олейник О.М.);
Олейник О.М. — разд. II, гл. 2, § 1 (в соавт. с Чеховской С.А.), гл. 2, § 3
(в соавт. с Курбатовым А.Я.);
Петров А.Я. — разд. II, гл. 3, § 1;
Пирогова Е.С. — разд. II, гл. 3, § 2;
Прокудина Л.А. — разд. II, гл. 4;
Ромашев Ю.С. — разд. II, гл. 5;
Салыгин Е.Н. — разд. I, гл. 3 и 6 (в соавт. с Сивицким В.А.);
Сивицкий В.А. — введение, разд. I, гл. 1, 2, 3 (в соавт. с Салыгиным Е.Н.),
4, 5, 6 (в соавт. с Салыгиным Е.Н.), разд. II, гл. 1;
Фогельсон Ю.Б. — разд. II, гл. 2, § 2;
Чеховская С.А. — разд. II, гл. 2, § 1 (в соавт. с Олейник О.М.)

ISBN 978-5-7598-0711-7

© Государственный
университет — Высшая
школа экономики, факультет
права, 2010
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение..... 5

Раздел I. Общетеоретический подход к систематизации законодательства (систематизации правовых норм)

Глава 1. Понятие и виды систематизации законодательства (систематизации правовых норм)..... 11

Глава 2. Требования к систематизации правовых норм (принципы систематизации) 18

Глава 3. Методология систематизации нормативных правовых актов (общие положения).
Программно-целевой подход к систематизации 25

Глава 4. Условия и стимулы систематизации законодательства в современной России 39

Глава 5. Некоторые теоретические модели, связанные с систематизацией..... 48

Глава 6. Об отечественном и зарубежном опыте систематизации (некоторые штрихи)..... 84

Раздел II. Систематизация отраслевого законодательства

Глава 1. Систематизация конституционно-правовых актов в современных условиях 91

Глава 2. Систематизация законодательства в сфере экономики..... 148

 § 1. Систематизация предпринимательского законодательства в современных условиях 148

§ 2. Систематизация страхового законодательства в современных условиях.....	207
§ 3. Систематизация законодательства о банковской деятельности в современных условиях	278
§ 4. Систематизация биржевого законодательства в современных условиях (некоторые проблемы)	296
§ 5. Систематизация энергетического законодательства (концепция унификации)	307
§ 6. Систематизация российского законодательства в сфере международного частного права в современных условиях: фундаментальные проблемы теории и практики	321
Глава 3. Систематизация законодательства в социокультурной сфере.....	420
§ 1. Систематизация нормативных правовых актов о труде	420
§ 2. Систематизация законодательства об образовании в Российской Федерации в современных условиях.....	463
Глава 4. Систематизация процессуального законодательства в современных условиях (некоторые направления)	482
Глава 5. О кодификации (систематизации) международного права и ее влиянии на законодательство Российской Федерации	496

ВВЕДЕНИЕ

Данная книга посвящена отдельным проблемам систематизации законодательства и подходам к ней. Она не преследует цель обобщить или продублировать более ранние целостные и системные исследования по этой теме. В 2003 г. вышла в свет работа «Систематизация законодательства в Российской Федерации» под редакцией А.С. Пиголкина, в которой развиваются и преумножаются наработки советских и российских ученых в указанной сфере. На сегодняшний день это наиболее законченный и всеобъемлющий труд по теме систематизации. Авторский коллектив монографии, предлагаемой вниманию читателей, не стремился ни дублировать исследование, ни противопоставлять свою позицию сделанным в нем выводам.

Что же в таком случае подвигло на осуществление данной работы?

Во-первых, несмотря на абсолютно верные утверждения, что «систематизация законодательства — это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы»¹ и она необходима <...> для дальнейшего развития законодательства»², что «анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве»³ и «правовая система России с самого начала должна создаваться не как совокупность разрозненных актов по узким вопросам, а как научно обоснованная и взаимоувязанная система кодифика-

¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 30.

² Там же.

³ Там же.

ционных актов, которые будут служить базой, основой системы законодательства страны»⁴, не удалось найти законченное «технологическое» воплощение позиции об использовании систематизации для целей моделирования и развития российского права. В вышеупомянутом исследовании с сожалением отмечается, что «в условиях модификации, революционного преобразования правовой системы, когда отменяются целые нормативные блоки, регулирующие отживающие, подлежащие существенному реформированию отношения, когда по сути дела создается качественно новая общественно-экономическая система, объективно требующая обновленных законов, систематизация законодательства как бы уходит на второй план»⁵. При этом описываемая технология систематизации не содержит однозначного решения данной проблемы.

Во-вторых, определенный акцент в литературе делается на такой форме систематизации, как инкорпорация (создание Свода законов). Значимость ее вряд ли можно переоценить. Тем не менее современный уровень развития техники и правовых баз данных несколько уменьшает по сравнению с серединой XX и тем более по сравнению с серединой XIX в. «коэффициент полезного действия» любой, даже самой качественной, официальной инкорпорации. Что же касается кодификации, которой также уделяется внимание в работе, то она актуальная всегда. Однако в определенных сферах существуют естественные пределы кодификации, и в этом случае ей должна быть найдена адекватная замена.

Таким образом, задача настоящей монографии — дополнить подходы юридической науки к систематизации. А основной вектор предлагаемых подходов — создание модели, позволяющей с наименьшими потерями эффективности развивать законодательство, одновременно обеспечивая его системность. Фактически в работе предложена правовая конструкция «моделирования правового поля» как комплексного способа систематизации. При этом авторы исходили из базовой предпосылки, что от качества правотворчества в значительной степе-

⁴ Систематизация законодательства... С. 46.

⁵ Там же. С. 31.

ни зависит решение проблемы качества правоприменения. Ведь объективно оценивая результаты законотворческой деятельности, вряд ли можно допустить, что качественный закон окажется неприменимым или плохо применимым. Если закон не решает задачу, значит, его авторы не учли все «подводные камни» правоприменительной практики, не заложили механизмы, позволяющие их обойти, не установили прямой запрет на интерпретацию нормы, искажающую смысл, и т.д. Автор законодательного и любого другого нормативного текста должен чувствовать себя в определенном смысле «шахматистом»: предугадывать ходы правоприменителей, направленные на то, чтобы сnivelировать положительный эффект от разрабатываемого им нормативного регулирования (а главное, реально представлять себе уровень восприятия и понимания текста правоприменителями). Задача систематизации правовых норм состоит прежде всего в том, чтобы создать такую систему норм и содержащих их актов, которая учитывает негативные стороны правоприменения.

РАЗДЕЛ I

**ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ
ПОДХОД
К СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ПРАВОВЫХ НОРМ)**

Глава 1

Понятие и виды систематизации законодательства (систематизации правовых норм)

Систематизация чаще всего определяется как упорядочение и совершенствование действующего нормативно-правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде сборников актов или в форме сводных кодификационных актов⁶; объединение отдельных нормативных установлений в единую, внутренне согласованную систему⁷; целенаправленное упорядочение форм выражения права, осуществляемое с целью устранения несогласованностей между нормами права, очистки правовой системы от устаревших правовых норм и установления новых норм, соответствующих достигнутому уровню развития общества⁸; упорядочение действующих законов, всех нормативных актов, приведение юридических норм в упорядоченную, согласованную систему⁹. Таким образом, все определения систематизации похожи друг на друга. Исключение составляет трактовка систематизации как внешней обработки законодательства, не предполагающей, в отличие от кодификации, изменения содержания правовых актов¹⁰ (по сути, здесь имеется в виду инкорпорация, что создает сложности в разграничении двух понятий).

Характерно, что в приведенных определениях в качестве предмета систематизации (упорядочения) указываются, как

⁶ Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Юрид. литература, 1973. С. 326.

⁷ Основы теории государства и права / под общ. ред. Н.Г. Александрова. М.: Госюриздат, 1960. С. 399.

⁸ Общая теория государства и права / под ред. В.С. Петрова, Л.С. Явича. Т. 2. М., 1974. С. 285.

⁹ *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. М., 1994. С. 125.

¹⁰ Законодательство и законодательная деятельность в СССР. М., 1972. С. 160.

правило, нормативные правовые акты. Однако потребность в систематизации возникает тогда, когда из-за неупорядоченности в массиве нормативных правовых актов становится неудобным пользоваться правовыми нормами. Даже если упорядочивается система правовых актов, все равно преследуется цель обеспечить удобство пользования нормами. Это особенно хорошо видно на примере требований к систематизации (см. ниже). Кстати, в книге «Систематизация законодательства в Российской Федерации» отмечается, что «регулирующая роль и социальная ценность сводов (собраний) станут еще выше, если они, в конце концов, превратятся в “кодексы кодексов”, т.е. в единые источники права, состоящие не из отдельных нормативных актов, а из правовых предписаний»¹¹. Однако далее по тексту цитируемой работы, помимо термина «систематизация правовых норм», употребляются термины «систематизация нормативных правовых актов» и «систематизация законодательства» как традиционные.

В большинстве работ в качестве форм систематизации фигурируют кодификация и инкорпорация.

Кодификация представляет собой такую форму систематизации, с помощью которой «обеспечивается системное нормативное регулирование одного вида общественных отношений путем создания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта, выражающего содержательную и юридическую специфику структуры обособленных подразделений системы права»¹². Таким образом, кодификация — это создание из нескольких нормативных правовых актов одного нормативного правового акта. В более поздних работах акцентирован ряд других признаков кодификации: создание крупного и сложного по своей структуре акта, являющегося головным в той или иной отрасли права или законодательства, отличающегося стабильным содержанием¹³. С таким подходом сложно согласиться. Формирование среднего по объему нормативного правового акта из ряда мелких,

¹¹ Систематизация законодательства... С. 67.

¹² Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 254.

¹³ См.: Систематизация законодательства... С. 44.

причем с определенным изменением нормативного регулирования, безусловно, тоже является кодификацией.

Инкорпорация представляет собой внешнее упорядочение действующих нормативных правовых актов без переработки норм права, когда нормативные правовые акты помещаются в единые сборники в хронологическом, тематическом (соответственно хронологическая и тематическая (предметная) инкорпорация¹⁴) либо в каком-либо другом порядке. Особенность инкорпорации состоит в том, что никаких изменений в содержание актов, помещаемых в сборники, обычно не вносится, а значит, и содержание правового регулирования, по существу, не меняется. Именно это свойство инкорпорации — сохранение содержания нормативного регулирования — отличает ее, как утверждает ряд авторов, от кодификации и консолидации¹⁵.

Инкорпорация может быть официальной (проводимой по поручению уполномоченного правотворческого органа с последующим утверждением им) и неофициальной. Кроме того, некоторые авторы выделяют официозную (полуофициальную) инкорпорацию (проводимую по поручению уполномоченного правотворческого органа, но без последующего утверждения)¹⁶. Различают также генеральную (полную) инкорпорацию, когда в собрание включается или все законодательство страны, или все федеральное законодательство либо все нормативные акты того или иного субъекта РФ и т.д., и частичную инкорпорацию, когда составляются собрания и сборники нормативных актов по определенным вопросам, сфере государственной деятельности, определенной отрасли законодательства или правовому институту и другим признакам¹⁷.

На основании вышеприведенных определений можно сделать вывод о глубоких сущностных различиях между формами систематизации — кодификацией и инкорпорацией. Чтобы убедиться в правильности данной точки зрения, нужно проанализировать позиции, имеющиеся на этот счет в науке.

¹⁴ См.: *Алексеев С.С.* Государство и право. Начальный курс. С. 125.

¹⁵ См.: *Систематизация законодательства...* С. 37.

¹⁶ См.: *Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства.* М.: Юридическая литература, 1969. С. 14—18.

¹⁷ См.: *Систематизация законодательства...* С. 40—41.

Так, А.С. Соминский выделял две черты кодификации: первая — внесение тех или иных изменений в регулирование общественных отношений по существу, вторая — создание в результате кодификации сводного акта, причем уточнял, что «понятию кодификации соответствует только... создание новых сводных актов»¹⁸. Д.А. Керимов также указывал в качестве неотъемлемого свойства кодификации то, что в ее ходе «объединяются и укрупняются связанные между собой правовые акты», что она осуществляется «в целях... создания нового объединенного законодательного акта»¹⁹ (заметим, кстати, что результатом кодификации может быть создание и подзаконного акта).

Нельзя сказать, что за инкорпорацией не признают права на переработку нормативного материала. Но это право ограничивают, как правило, внешней переработкой: «из числа нормативных актов исключаются акты и отдельные части актов, формально отмененные, имевшие временный характер, фактически утратившие свое значение...»²⁰. Поэтому может сложиться впечатление, что в системе форм систематизации есть некий пробел: никак не определена содержательная переработка нормативных актов при объединении их в сборник (собрание) без создания нового объемного акта. А таковая, очевидно, может иметь место.

Решая эту проблему, А.Ф. Шебанов утверждал, что «...особой, более высокой и сложной формой инкорпорации можно считать такую форму систематизации нормативных материалов, когда... при составлении сборников действующего законодательства идут на то, чтобы... в некоторых случаях заменить действующий акт или несколько актов по одному и тому же вопросу вследствие их противоречивости, устарелости, разрозненности новым нормативным актом»²¹. Д.А. Керимов,

¹⁸ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самошенко. М., 1962. С. 10—12.

¹⁹ Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 34—35.

²⁰ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 25. См. также: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 33.

²¹ Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией действующего законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 141.

правда, возражал, указывая, что здесь имеет место «отождествление инкорпорации с кодификацией»²². Но А.Ф. Шебанов не подразумевал здесь создание объединенного акта — кодекса. И.С. Самощенко и Л.С. Явич также справедливо отмечали, что инкорпорация «не исключает возможности попутных с инкорпорацией и в связи с ней некоторых изменений формы и содержания законодательства компетентными органами по представлению инкорпоратора»²³. Составители Свода законов Российской Империи в 30-е гг. XIX в., даже будучи связаны предписанием поместить в Свод законы «без всякого изменения в существе их», все равно включили в инкорпорированный нормативный массив новые нормы²⁴. А П.И. Стучка при составлении Свода законов СССР прямо призывал перейти к коренной переработке законодательства²⁵.

Таким образом, как кодификация, так и тщательно проводимая инкорпорация должны быть сопряжены не просто с механическим объединением нормативных правовых актов в некую единую систему, но с их переработкой, увязкой между собой, если речь идет не о составлении единого акта (кодекса), а о создании сборника актов. Образно выражаясь, перед тем как строить сруб, бревна надо обработать и подогнать одно к другому.

Несколько слов о других формах обеспечения системности законодательства.

Спорным в теории систематизации является наличие такой формы, как консолидация. При консолидации несколько нормативных актов объединятся в новый нормативный акт без

²² Керимов Д.А. Указ. соч. С. 30. Он же, кстати, прямо указывал, что Свод законов является результатом не инкорпорации, а кодификации (Закон в переходный период: опыт современной России («круглый стол» журнала) // Государство и право. 1995. № 10. С. 47).

²³ Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 7.

²⁴ Там же. С. 36—37.

²⁵ См.: Стучка П.И. Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 18. Цит. по: Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. С. 60. Заметим, что на самом деле, поскольку речь идет о составлении Свода законов, имеется в виду не кодификация, а инкорпорация.

внутренней переработки и восполнения пробелов. По мнению А.А. Ушакова, консолидация является «таким же самостоятельным видом систематизации, как инкорпорация и кодификация»²⁶, с этим не согласились Д.А. Керимов²⁷ и А.Ф. Шебанов²⁸.

К систематизации относят и справочно-информационную работу, которая включает в себя сбор нормативного материала, его хранение, размещение по рубрикам, составление каталогов, информацию о нормативных актах, выдачу информационных данных, справок²⁹.

Практика показывает, что можно выделить такую форму обеспечения системности законодательства, как нормативное регулирование системы нормативных правовых актов, порядка их разработки, принятия, разрешения коллизий между ними. Поэтому особенно актуальным является принятие федерального закона о нормативных правовых актах³⁰. Некоторые акты, призванные осуществлять такое регулирование, например, Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88)³¹, уже были приняты.

Способом обеспечения системности законодательства можно признать также планирование законодательной дея-

²⁶ Ушаков А.А. О кодификации советского законодательства // Ученые записки Пермского университета. 1959. Т. XI. Кн. 4. Ч. 1. С. 77—78.

²⁷ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 30.

²⁸ См.: Систематизация законодательства — важное условие совершенствования советского права // Право и коммунизм. М., 1965. С. 152.

²⁹ См., например: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 254.

³⁰ См.: Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Законы о законах»: проблемы создания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12. С. 5; Инициативный проект Федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации / С.В. Поленина, Б.М. Лазарев, Р.З. Лившиц, А.Е. Козлов, Е.К. Глушко // Государство и право. 1995. № 3; Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибуллин А.Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.

³¹ Здесь и далее в качестве источника нормативных правовых актов, если не указано иное, использовалась Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (далее — СПС «КонсультантПлюс»).

тельности. Планы законопроектных работ «дают возможность комплексного подхода к законодательному регулированию общественных отношений с выделением его приоритетных направлений...»³², способствуют «преодолению таких изъянов в нынешней практике законотворчества, как излишняя поспешность в подготовке и принятии законов, рассогласованность (нестыковка) некоторых концептуальных положений взаимосвязанных законов...»³³. К сожалению, планирование правотворчества до сих пор не стало существенным фактором обеспечения системности законодательства.

³² См.: Как готовить законы (научно-практическое пособие). М., 1993. С. 14.

³³ См. там же.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Гетьман-Павлова Ирина Викторовна — доцент кафедры международного частного права ГУ ВШЭ, к.ю.н.

Ерпылева Наталья Юрьевна — зав. кафедрой международного частного права ГУ ВШЭ, д.ю.н., профессор

Иванова Екатерина Викторовна — доцент кафедры предпринимательского права ГУ ВШЭ, к.ю.н.

Карасев Михаил Николаевич — ведущий научный сотрудник Лаборатории горного и энергетического права ГУ ВШЭ, советник Правового департамента Правительства РФ, государственный советник Российской Федерации 3-го класса, к.ю.н.

Курбатов Алексей Янович — доцент кафедры предпринимательского права ГУ ВШЭ, д.ю.н.

Олейник Оксана Михайловна — зав. кафедрой предпринимательского права ГУ ВШЭ, д.ю.н., профессор

Петров Алексей Яковлевич — профессор кафедры трудового права ГУ ВШЭ, д.ю.н.

Пирогова Елена Сергеевна — старший преподаватель кафедры предпринимательского права ГУ ВШЭ

Прокудина Любовь Аркадьевна — доцент кафедры судебной власти и организации правосудия, заместитель декана факультета права по научной работе ГУ ВШЭ, старший советник юстиции, к.ю.н.

Ромашев Юрий Сергеевич — профессор кафедры международного права ГУ ВШЭ, д.ю.н., профессор

Салыгин Евгений Николаевич — декан факультета права ГУ ВШЭ, к.ю.н., доцент

Сивицкий Владимир Александрович — профессор кафедры конституционного и административного права Санкт-Петербургского филиала ГУ ВШЭ, к.ю.н.

Фогельсон Юрий Борисович — профессор кафедры предпринимательского права ГУ ВШЭ, д.ю.н.

Чеховская Светлана Алексеевна — доцент кафедры предпринимательского права ГУ ВШЭ, к.ю.н.

Систематизация законодательства как способ его развития [Текст] / С40 И. В. Гетьман-Павлова, Н. Ю. Ерпылева, Е. Н. Салыгин и др. ; отв. ред. В. А. Сивицкий ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики, ф-т права. — М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 535, [1] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0711-7 (в обл.).

УДК 340.136

ББК 67.0

Монография, подготовленная коллективом факультета права Государственного университета — Высшей школы экономики, посвящена такому правовому явлению, как систематизация законодательства (правовых норм), и возможности ее использования для дальнейшего развития правового регулирования. Рассматриваются принципы, условия и стимулы систематизации в современной России, а также существующие отраслевые проблемы в контексте предложенного в качестве теоретической конструкции комплексного метода систематизации, условно именуемого «моделирование правового поля».

Для ученых-правоведов, законодателей, практикующих юристов, а также студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

Научное издание

Систематизация законодательства как способ его развития

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Г.Е. Шерихова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка: *Н.Е. Пузанова*

Корректор *С.М. Хорошкина*

Подписано в печать 23.11.2010. Формат 60×88/16. Гарнитура Newton С

Печать офсетная. Усл.-печ. л. 32,5. Уч.-изд. л. 27,3

Тираж 1000 экз. Изд. № 1064

Государственный университет — Высшая школа экономики.

125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3

Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0711-7



9 785 759 807 117