

Негосударственное образовательное учреждение организация высшего образования «Российская академия адвокатуры и нотариата»

На правах рукописи

Гавашели Тамара Валерьевна

Систематизация законодательства: теория и современная практика

5.1.1. «Теоретико-исторические правовые науки»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор **С.В.Бошно**

Москва – 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы систематизации законодательства	23
1.1. Систематизации законодательства как правовое понятие и его место в современной юриспруденции.	23
1.2. Общетеоретический анализ форм систематизации законодательства . . .	60
Глава 2. Систематизация законодательства как проблема юридической науки и практики в зарубежных странах	87
2.1. Сравнительно-правовое исследование кодификации и консолидации как основных форм упорядочения законодательства в различных правовых системах	87
2.2. Обеспечение системности зарубежного законодательства посредством учета и способами, не применяемыми в современной России	124
Глава 3. Общеправовые начала совершенствования систематизации российского законодательства.	157
3.1. Предпосылки систематизации российского законодательства	157
3.2. Современные тенденции систематизации законодательства в российской правовой системе	186
Заключение	214
Список используемых источников и литературы	219
Приложение 1. Концепция проекта федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации»	270

Введение

Актуальность темы исследования. В своем послании Федеральному Собранию в феврале 2023 года Президент Российской Федерации В. В. Путин обозначил контуры будущего развития России с упором на собственные технологии, идеи, возможности¹. В настоящее время перед государством стоит задача – перевести всю экономику, социальную сферу, работу органов власти на качественно новые принципы работы, консолидировать существующие инструменты поддержки развития цифровой экономики, искусственного интеллекта и высокотехнологичных проектов². Для этого необходимо усиление качества и эффективности работы на государственном уровне. На этом пути также необходимо добиться превращения права в эффективную основу для реализации поставленных задач. Однако в настоящее время, по словам Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, «нельзя не признать наличие глубокого разрыва между правовым идеалом и нашей действительностью. Можно даже признать, что этот разрыв не уменьшается, а увеличивается»³. Недостатки нашей правовой системы во многом вызваны игнорированием связей между состоянием общественной жизни и состоянием права. От российской правоустанавливающей системы требуются особые усилия по разработке и внедрению правовых норм, которые должны соединять в себе модернизационную юридическую адекватность и регулятивную эффективность.

Для решения указанных проблем и выполнения поставленных задач нужно привлечь и соответствующие юридические средства, о чем свидетельствует издание Президентом Российской Федерации распоряжения

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/ (дата обращения: 12.08.2023).

² Видеообращение Президента к участникам и гостям XI Международного молодёжного промышленного форума «Инженеры будущего – 2023». URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/71524> (дата обращения: 12.08.2023).

³ Зорькин В. Д. Путь права в России. Реформатор – элита – народ // URL: <https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=94> (дата обращения: 12.08.2023).

от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней». В рабочую группу вошли представители ФСО России, Минцифры России, Минфина России, региональных органов исполнительной власти и научных организаций. Подготовка государственной программы должна стать первым шагом постоянной масштабной работы органов публичной власти всех уровней по систематизации российского законодательства.

Министерство юстиции Российской Федерации отметило, что цели систематизации заключаются в создании для граждан, бизнеса, органов власти и управления комфортных условий работы с массивом правовых актов, а также повышении эффективности государственного управления. Этот результат станет возможен в том числе за счет простого восприятия правовых актов и их юридико-технического качества.

Систематизация российского законодательства будет проходить в условиях наличия правовых проблем: неконтролируемого количественного роста нормативных правовых актов, нестабильности законодательства, коллизий и пробелов, многопредметности нормативных правовых актов и др. Так, по данным Минюста России действующее федеральное законодательство содержит 129 125 нормативных правовых актов. Ежегодно правовая система России пополняется на 300-500 новых федеральных законодательных актов. На уровне субъектов действующими являются 1 282 375 нормативных правовых актов.⁴ Это привело к бессистемному росту количества нормативного материала. Динамика развития российского законодательства вызывает необходимость крупных систематизационных работ, которые не проводились последние двадцать лет. Перед научным сообществом и

⁴ Данные по состоянию на 03.08.2023 г. представлены на правовом портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <https://pravo-search.minjust.ru/big5/portal.html> (дата обращения: 03.08.2023).

государственной властью остро стоит вопрос о систематизации такого огромного массива нормативных правовых актов.

Система права претерпевает трансформации. Появляются циклические правовые массивы (антикоррупционное законодательство, антипандемийное законодательство, цифровое право), которые не обособляются в отрасли, подотрасли и институты, а функционируют во многих элементах системы права. Распространение цифровых технологий в большинстве общественных отношений приводит к появлению новых объектов правового регулирования, расширяются границы правового регулирования за счет виртуального пространства. Активное развитие циклических правовых массивов, расширение границ правового пространства требуют выработки новых подходов к систематизации.

Нельзя утверждать, что необходимость в систематизации законодательства отпала в связи с достижениями информационных технологий, развитием справочных правовых систем. Систематизация законодательства направлена в первую очередь на необходимость обеспечения системности самого законодательства, правового регулирования и в результате системности регулируемых общественных отношений. Таких целей справочные правовые системы не достигают. Реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено. Законодательство, которое разрозненно, запутано, противоречиво, не в состоянии справиться с этой задачей. В современных условиях развития государственности наиболее важный вопрос, адресованный правоприменителям, – об эффективности их деятельности. Эффективное применение ими права в первую очередь возможно на основе рационального законодательства – системного, универсального, компактного, точного.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют об актуальности диссертационной проблематики и определяют выбор темы работы.

Степень научной разработанности темы. Юридическая наука уделяет повышенное внимание исследованию вопросов систематизации законодательства.

Дореволюционными авторами, впервые начавшими изучение систематизации законодательства, являлись А. Рождественский, П. Сорокин, М. М. Сперанский, В. М. Хвостов, Г. Ф. Шершеневич, К. П. Победоносцев, М. Капустин и др.

Общетеоретические проблемы систематизации разработаны в трудах С. Н. Братуся, А. Н. Иодковского, А. С. Пиголкина, И. С. Самощенко, А. С. Соминского, Т. Н. Рахманиной и др. В советский период были созданы теоретические основы систематизации (вопросы сущности систематизации и ее форм).

Современную практику систематизации законодательства исследуют Л. Ф. Апт, В. М. Баранов, С. В. Бошно, А. П. Вершинин, В. Б. Исаков, Т. Н. Рахманина, В. А. Сивицкий, Э. В. Талапина, Е. А. Юртаева и др.

Историю систематизации российского законодательства в своих работах анализировали Т. М. Баженова, В. Н. Галузо, С. В. Кодан, Д. А. Пашенцев, Е. А. Юртаева, Т. Ф. Ящук и др.

Кодификацию как форму систематизации исследовали В. М. Баранов, Д. А. Керимов, С. В. Поленина, Т. Н. Рахманина, Ю. А. Тихомиров, А. Н. Чашин, Д. В. Чухвичев и др.

Инкорпорации как форме систематизации посвятили свои научные труды А. Н. Колесников, К. Е. Колибаб, А. В. Мицкевич, И. С. Самощенко, А. Ф. Шебанов и др.

Вопросы подготовки Сводов законов затрагивались в работах Т. Н. Рахманиной, И. С. Самощенко, Н. Н. Литягина, А. С. Пиголкина, А. В. Мицкевича, Т. М. Баженовой, С. В. Кодана, С. В. Полениной, Н. П. Колдаевой, А. С. Соминского и др.

Для выработки современной системы научных представлений о систематизации законодательства, выбора набора эффективных способов

систематизации законодательства практический и теоретический интерес представляет изучение опыта систематизации законодательства в зарубежных странах. Интерес к мировому опыту систематизации законодательства был в советское время и сохраняется сейчас.

В советское время практику систематизации в зарубежных странах исследовали С. В. Боботов, И. Ю. Богдановская, С. Л. Зивс, А. Н. Колесников, А. В. Мицкевич, А. С. Пиголкин, В. И. Попова и др.

Современными авторами, изучающими практику систематизации в зарубежных странах, являются А. Н. Пилипенко (кодификация во Франции), А. В. Ваньков (систематизация статутного права в США), А. А. Соловьев (систематизация спортивного законодательства за рубежом), Е. Н. Трикоз (история мировых кодификаций).

К ученым, которые исследовали вопросы не только систематизации законодательства, но и правотворчества, юридической техники и близкие к ним проблемы относятся: С. С. Алексеев, Ю. Г. Арзамасов, М. И. Байтин, В. К. Бабаев, С. В. Бошно, Н. А. Власенко, М. Л. Давыдова, В. Н. Карташев, Т. В. Кашанина, Д. А. Керимов, В. Н. Синюков, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор, Р. В. Шагиева и др.

Систематизации законодательства посвящены диссертационные исследования **И. Б. Орешкиной** «Систематизация нормативно-правовых актов Российской Федерации» (2000 г.), О. Б. Кудешкиной «Систематизация отечественного законодательства» (2002 г.), В. В. Ксенофонтова «Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры» (2003 г.), О. В. Михайлова «Совершенствование нормативных правовых актов в процессе их систематизации: проблемы методологии» (2003 г.), С. А. Викторовой «Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации» (2004 г.), Д. А. Казакова «Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий» (2007 г.), А. И. Соболевской «Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект» (2008 г.), **Р. Л. Анахасяна**

«Проблемы инкорпорации нормативно–правовых актов России» (2009 г.), В. Н. Барсуковой «Технология структурирования кодифицированных актов Российской Федерации» (2010 г.), А. А. Соловьева Систематизация законодательства о спорте (российский и зарубежный опыт) (2011 г.), А. Н. Чашина «Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы» (2013 г.), П. Ю. Гордиенко «Техника систематизации права: теоретические основы и инструментарий» (2015 г.) и т.д.

Из зарубежных авторов в той или иной мере общие или узкоспециальные вопросы систематизации законодательства исследовали:

– французские правоведы: Арминжон П. (Arminjon P.), Атиас С. (Atias C.), Барангер Д. (Baranger D.), Бенабу В.-Л. (Benabou V.-L.), Бёдан С. (Beudant C.), Брэбан Г. (Braibant G.), Кабрियाк Р. (Cabrillac R.), Карбонье Ж. (Carbonnier J.), Корню Г. (Cornu G.), Кром С. (Crome C.), Де Бешион Д. (De Béchillon D.), Ферран Ф. (Ferrand F.), Жени Ф. (Gény F.), Гульельми Г. Дж. (Guglielmi G.J.), Гутманн Д. (Gutmann D.), Гюйон Ю. (Guyon Y.), Лессей Ф. (Lessay F.), Майре дэ Ридматтен (Maire de Riedmatten), Малори П. (Malaurie P.), Нольде. Б.Б. (Nolde. V.B.), Ост Ф. (Ost F.), Педамон М. (Pédamon M.), Пинон С. (Pinon S.), Пуайо-Перузетто С. (Poillot-Peruzetto S.), Рубье П. (Roubier P.), Сакко Р. (Sacco R.), Саватье Р. (Savatier R.), Серио А. (Sériaux A.), Таллон Д. (Tallon D.), Терре Ф. (Terré F.), Тиро Ж.-Л. (Thireau J.-L.), Токсе П. (Tohé P.), Вижи А. (Vigie A.), Вулфф М. (Wolff M.), Юнг В. (Yung W.), Зенати Ф. (Zénati F.), Майер П. (Mayer P.);

– немецкие правоведы: Берендс О. (Behrends O.), Бернард М. (Bernard M.), Карони П. (Caroni P.), Данц Г. (Danz H.A.A.), Долле Х. (Dolle H.), Германн У. (Germann U.), Гирке О. (Gierke O.), Киндерманн Х. (Kindermann H.), Кёблер Г. (Köbler G.), Кошакер П. (Koschaker P.);

– швейцарские исследователи: Россель В. (Rossel V.), Руф М. (Roth M.), Терсье П. (Tercier P.), Линдер В. (Linder W.).

– американские ученые (США): Битнер Г. (Bitner H.), Бисевич С. (Bysiewicz S.), Бурдик В.Л. (Burdick W.L.), Кэмпбелл В.Д. (Campbell W.D.),

Дорси Т. (Dorsey T.), Фэлдблам К.Р. (Feldblum C.R.), Флетчер Г.П. (Fletcher G.P.), Фаулер Р.Л. (Fowler R.L.), Лапп Дж. А. (Lapp J.A.), Лоусон Ф.Г. (Lawson F.H.), Малони Л.Д. (Mallonee L.D.), Манион Дж. (Manion J.), Маккини Р.Дж. (McKinney R.J.), Палмер В.В. (Palmer V.V.), Прайс М. (Price M.), Саливан Дж. (Sullivan J.V.), Трэсс В. (Tress W.), Вуд М. (Wood M.), Зинн Ч. (Zinn Ch.);

– британские исследователи: Арден Д.М. (Arden D. M.), Беннион Ф. (Bennion F.), Фаррар Дж. (Farrar J.), Глэйсдейл С. (Glaisdale S.), Худ Филлипс О.А. (Hood Phillips O. A.);

– белорусские правоведы: М. М. Гутковский, С. А. Калинин, И. И. Пляхимович, И. П. Сидорчук; казахские исследователи: М. Т. Баймаханов, Л. С. Жакаева, С. К. Идрышева и некоторые другие.

Однако в отечественных исследованиях пока не проводилось изучение многообразия способов систематизации законодательства зарубежных стран, предлагаемых наукой и реализуемых на практике, не подвергалось пересмотру понимание форм систематизации законодательства, сформированное в советский период исследования этого вопроса, не раскрыта природа систематизации законодательства, позволяющая анализировать ее как юридическую деятельность, представляющую завершающую стадию правотворчества.

Вышесказанное определило выбор и актуальность темы диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления систематизации нормативных правовых актов как завершающей стадии правотворчества.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы права, которые касаются процессов систематизации законодательства и правового опыта их осуществления в Российской Федерации и зарубежных странах, а также теоретические основы исследований, содержащиеся в научных трудах по избранной проблеме.

Цель настоящего диссертационного исследования заключается в том, чтобы разработать современную систему научных положений относительно систематизации законодательства как вида юридической деятельности, включая ее социально-правовую природу, выработав современные дефиниции форм систематизации и уточнив их содержание, соответствующее текущему состоянию законодательства.

Достижение поставленной цели осуществляется путем решения следующих **задач**:

— представить систематизацию законодательства как правовое понятие и определить его место в понятийно-категориальном ряду юриспруденции;

— оценить формы систематизации законодательства, устоявшиеся в теории, выявить современные формы систематизации законодательства, дать им актуальные определения, характеристики;

— провести сравнительно-правовой анализ кодификации и консолидации как основных форм упорядочения законодательства в различных правовых системах;

— выявить многообразие способов систематизации законодательства зарубежных стран, предлагаемых наукой и реализуемых на практике, сформулировать практические рекомендации по использованию зарубежного опыта при проведении систематизации законодательства в России;

— охарактеризовать современное состояние российского законодательства, выявить предпосылки его систематизации;

— определить тенденции развития систематизации законодательства в России;

— внести собственный вклад в разработку концепции систематизации законодательства.

Методологическую основу диссертационного исследования составили философский, общенаучные и частнонаучные методы познания, в том числе анализ, синтез, системный и деятельностный подход, формально-

юридический, сравнительно-правовой (межсистемное и внутрисистемное сравнение, функциональный и структурный методы сравнения), историко-правовой и др.

Методы анализа и синтеза позволили автору дать определение систематизации законодательства и ее форм, выявить общие и особенные принципы, на основе которых должна проводиться систематизация законодательства, сформулировать основные выводы исследования.

Формально-юридический метод позволил рассмотреть понятия систематизации законодательства, проанализировать содержание нормативных правовых актов, выявить пробелы и коллизии в российском законодательстве, выработать практические рекомендации по его систематизации.

Сравнительно-правовой метод применялся при исследовании динамики формирования, развития и систематизации законодательства в различных странах, при сопоставительном рассмотрении опыта систематизации законодательства в Российской Федерации и зарубежных странах. Автор использовал два уровня сравнения – межсистемное (для сравнения правовых систем разных правовых семей) и внутрисистемное (для сравнения правовых систем одной правовой семьи). Для выявления практических проблем систематизации законодательства в Российской Федерации и зарубежных странах, путей их решения диссертант использовал функциональный метод сравнения.

Теоретической основой исследования выступают концептуальные положения, теории, учения, идеи, нашедшие свое отражение в трудах отечественных и зарубежных исследователей.

Концепция систематизации законодательства как вида правотворческой деятельности, которую развивали в своих работах С. С. Алексеев, И. В. Малышева, А. С. Пиголкин, С. В. Поленина.

Теория правотворчества и учения о юридической технике С. С. Алексеева, Ю. Г. Арзамасова, В. М. Баранова, Н. А. Власенко, М. Л.

Давыдовой, М. В. Залоило, Т. В. Кашаниной, Д. А. Керимова, М. А. Матвеевой, Ю. А. Тихомирова,

Исследования источников (форм) права, проводимые А.П. Альбовым, С. В. Бошно, Ю. А. Свириным, В. А. Толстиком.

Учение о юридической деятельности В. Н. Карташова, Р. В. Шагиевой.

Теоретические обоснования работы над Сводом законов А. А. Вершинина, В. Б. Исакова, А. В. Мицкевича, А. С. Пиголкина, С. В. Полениной.

Концепции консолидации законодательства А. И. Абрамовой, А. А. Дорской, М. В. Залоило, Д. А. Пашенцева.

Научные идеи о принятии проекта закона о нормативных правовых актах С. В. Бошно, Н. А. Власенко, С. В. Липеня, Е. А. Лукьяновой, А. С. Пиголкина, Ю. А. Тихомирова.

Идеи о циклических правовых массивах М. В. Залоило, Т. Я. Хабриевой.

Теория компиляции и ревизии Л. Д. Малони (L.D. Mallonee), В. Д. Кэмпбелла (W.D. Campbell), научные идеи В. Трэсс (W. Tress) о сводах как форме обеспечения системности законодательства, учение о правовых определениях Ж. Корню (G. Cornu), учение о толковании права Ф. Жени (F. Génu), теория кодификации И. Бентама (J. Bentham), Г. Брейбанта (G. Braibant), Р. Кабрьяка (R. Cabrillac), П. Карони (P. Caroni), Г. Данца (H.A.A. Danz), О. Хубера (E. Huber).

Нормативную правовую основу исследования составили законодательство Российской Федерации и зарубежных стран.

Проанализированы нормативные правовые акты, непосредственно связанные с систематизацией законодательства: Распоряжение Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней», Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов», Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ

«О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Указ Президента Российской Федерации от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)»

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней на основе научных представлений о юридической деятельности дана авторская интерпретация правовой природы систематизации законодательства как завершающей стадии правообразования, теоретически разработана собственная уточненная классификация форм систематизации законодательства, основанная на изученной зарубежной и отечественной практике. На основе этого введены в научный оборот авторские определения инкорпорации и консолидации законодательства.

Высшей формой систематизации законодательства диссертант признает подготовку Свода законов, на пути к составлению которого предстоит активное применение всех иных форм систематизации. Формы систематизации законодательства дифференцированы диссертантом на *правотворческие и неправотворческие*.

Проведя исследование способов систематизации законодательства зарубежных стран, предлагаемых наукой и реализуемых на практике, автор предложил практические рекомендации по использованию зарубежного опыта при проведении систематизации законодательства в России.

Анализ современного состояния российского законодательства позволил автору выявить тенденции его развития и указать на наличие предпосылок к его систематизации. Диссертант разработал и предложил Концепцию проекта федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации».

Диссертант в работе решает теоретико-практические вопросы, касающиеся подготовки Свода законов, *определяя* его черты, структуру, форму, правила юридической техники, применимые для подготовки Свода; способ включения законоположений в Свод или исключения законоположений из Свода; перечень справочных материалов, необходимых для издания одновременно с подготовкой Свода; орган государственной власти, на который целесообразно возложить ответственность за подготовку и издание Свода; периодичность обновления и переиздания Свода.

Научная новизна настоящей работы состоит также в **положениях, выносимых на защиту.**

1. Отправным теоретическим моментом для исследования систематизации законодательства явилось научное понятие «юридическая деятельность». Опираясь на него, диссертант обосновал, что **систематизация законодательства** – юридическая деятельность, направленная на упорядочение нормативных правовых актов и их совершенствование, осуществляемая посредством сбора нормативных правовых актов, их внешней обработки, укрупнения, системного расположения, выявления и устранения пробелов и противоречий в правовых предписаниях, их обновления.

Официальная систематизация, проводимая уполномоченными на то государственными органами, представляющая собой завершающую стадию правотворчества, приводит к созданию целостных и гармонично согласованных друг с другом правовых средств регулирования в форме инкорпорированных, консолидированных, кодифицированных нормативных правовых актов, а также – сводов законов, придающих системе действующих

источников права завершённый вид, позволяя существующей системе права полностью воплотить в них всю свою нормативность.

В качестве основополагающего принципа систематизации законодательства для диссертанта выступает *единство правотворчества и систематизации*, исходя из чего в работе обосновано, что систематизация является также, как и само правотворчество, завершающим моментом процесса правообразования. Проведенный анализ позволил автору выявить две характеристики систематизации законодательства: правотворческую и информационно-правовую.

2. Диссертантом аргументирована дифференциация систематизации законодательства на *правотворческие формы* (**инкорпорация, консолидация, кодификация, ревизия, подготовка Свода законов** как разновидности собственно юридической деятельности) и на *неправотворческие, вспомогательные формы* (**учет, компиляция, инвентаризация** как формы деятельности, сопряженной с юридической).

3. Автором доказано, что инкорпорация и консолидация законодательства, если использовать сложившиеся в общей теории государства и права традиционные определения их понятий, давно не обнаруживаются в практике систематизационных работ, что обесценивает их науковедческий потенциал. Соответственно:

3.1. Вопреки признанному в юридической науке пониманию инкорпорации, диссертант дает определение, уточняющее ее теоретическое содержание в соответствии с тем смыслом, который вкладывает в это понятие современный отечественный законодатель при использовании этого термина: «**Инкорпорация** – форма систематизации законодательства, заключающаяся в *присоединении* систематизатором нормативно-правовых предписаний одного нормативного правового акта к содержанию другого нормативного правового акта в целях приращения имеющегося в последнем действующего нормативно-правового материала». При инкорпорации продолжает действовать только тот нормативный правовой акт, к которому

присоединяются нормативно-правовые предписания других, подлежащих признанию утратившими силу, нормативных правовых актов.

3.2. Сравнение теории и практики консолидации в зарубежных странах позволило автору по-новому интерпретировать понятие консолидации законодательства, наполнив его содержание большим объемом осуществляемых правовых операций, что придает этой фактически не используемой в отечественной практике форме систематизации законодательства новый практический импульс:

«Консолидация – форма систематизации законодательства, заключающаяся в объединении:

- нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения, в единый акт, с изменениями, отменой устаревших норм, принятием новых правовых норм;
- изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную редакцию этого акта».

4. Исследование европейской теории кодификации, основанное на общепризнанном научном ее понимании, позволило диссертанту обосновать несколько **принципов осуществления кодификации**: полноты, непрерывности и кристаллизации и выявить следующие **тенденции проведения кодификации**:

- объединение в кодексе законодательных и подзаконных актов с целью облегчения пользования правовым материалом;
- стремление к всеобщей кодификации права либо, наоборот, – законодательное установление пределов кодификации;
- сближение кодификации и консолидации;
- проведение кодификации не только по отраслям, подотраслям, институтам, но и по предметам правового регулирования, сферам государственной деятельности либо по субъектам права.

Кроме этого, на основе сравнения институционной и пандектной моделей кодификации автором предложены рекомендации по их применению:

- по институционной модели следует кодифицировать менее сложные отрасли права либо обособленные правовые институты;
- по пандектной модели кодификации – давно сложившиеся и крупные по объему отрасли права.

5. На основе анализа зарубежной теории и практики *правотворческих форм* систематизации законодательства, редко используемых в России (таких, как **ревизия и подготовка сводов**), диссертантом выявлено наличие и признано полезным для применения систематизированных источников права (revised statutes, codes), представляющих собой усложненные статуты, принятые в результате предметного упорядочения источников права с существенной переработкой правовых норм. Положения таких систематизированных источников права отличаются от результатов кодификации своей казуистичностью, им не присущи признаки полноты и первичности действия. Однако так же, как и результаты кодификации, их структура обладает логичностью построения.

Установлено, что **ревизия** представляет собой форму систематизации, направленную на упорядочение нормативных правовых актов по предметному принципу, их совершенствование, осуществляемую посредством системного расположения нормативных правовых актов, выявления и устранения пробелов и противоречий в законодательстве, обновления правового регулирования, в результате которой принимается собрание пересмотренных законов.

Диссертант, исходя из критерия обширности проводимой систематизации, выделяет три разновидности ревизии: тематическая, общая и непрерывная. С точки зрения предмета ревизии в работе выделена ревизия, проводимая по существу, и формальная ревизия.

Выявлено, что **подготовка Свода законов** как форма систематизации, направленная на упорядочение правовых предписаний федеральных конституционных законов и федеральных законов, не имеющих значения конституционного, по предметному принципу, их совершенствование, осуществляемое посредством внешней обработки, системного расположения, обновления, выявления и устранения пробелов и противоречий. Подготовка Свода законов предполагает предварительное проведение всех форм систематизации законодательства.

Автор выделяет достоинства подготовки сводов, представляющих собой упорядочение законодательства по предметному принципу: полнота (почти всеохватывающий характер) – с точки зрения содержания (не включаются фактически только временные нормы); удобство структуры расположения правового материала – с точки зрения ориентирования; постоянное и регулярное обновление как бумажных, так и электронных версий (в различных удобных пользователю формах); тесная связь с практикой, особенно с судебной.

Диссертантом сделан аргументированный вывод, что в настоящее время опыт проведения ревизии и подготовки сводов может быть применен на уровне субъектов Российской Федерации в силу отсутствия на таком множественности нормативных актов. На федеральном уровне подготовка свода законов будет возможна после проведения широкомасштабной систематизации путем инкорпорации, консолидации, кодификации.

6. Анализ зарубежной теории и практики проведения таких *неправотворческих* форм систематизации законодательства, как **компиляция** и **учет**, позволили прийти к следующему.

Установлено, что компиляция представляет собой форму систематизации законодательства, проводимую посредством объединения нормативных правовых актов в сборниках и собраниях, целью которой является отразить все нормативные правовые акты государства в систематизированных источниках права (compiled statutes, cumulative statutes),

основываясь на содержательной неприкосновенности права. В отличие от других форм систематизации, компиляция не предполагает создания нового источника права, являясь доказательством существующих нормативных правовых актов.

Перспектива учета как формы систематизации законодательства, как показало исследование, должна заключаться в создании качественного контрольного банка нормативных правовых актов, доступ к которому необходимо предоставить всем органам государственной власти, физическим и юридическим лицам. В целях распространения актуальной и достоверной правовой информации частные справочные правовые системы должны наполнять свои базы данных из контрольного банка нормативных правовых актов.

Диссертант аргументирует необходимость наделяния приоритетом нормативного правового акта, представленного в электронном виде, при разночтении бумажной и электронной версии.

7. На основании проведенного исследования диссертантом разработана концепция проекта федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации». Диссертант предлагает отказаться от процесса принятия отдельных федеральных конституционных законов и федеральных законов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, взамен чего диссертантом аргументирована целесообразность принятия **консолидированных редакций изменяемых нормативных правовых актов**, в связи с чем рекомендована новая редакция ст. 104 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

а) проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов (далее – законопроект);

б) проектов консолидированных редакций федеральных конституционных законов и федеральных законов с изменениями и дополнениями (далее – законопроект);

в) законопроектов о признании законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов и федеральных законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

г) поправок к законопроектам.

Теоретическая значимость проведенного исследования определяется тем, что в юриспруденции она является одной из немногочисленных работ, посвященных научному осмыслению с использованием сравнительно-правового анализа систематизации законодательства в России и зарубежных странах. Теоретические выводы вытекают из комплексного изучения систематизации законодательства, что позволило расширить имеющиеся знания о сущности и содержании систематизации законодательства, которые могут быть использованы для дальнейших исследований в области теории государства и права для формирования современных подходов к изучению систематизации законодательства. Сформулированные выводы и предложения позволили уточнить понятийный аппарат теории государства и права в избранной сфере. Выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в процессе преподавания учебной дисциплины «Теория государства и права», а также спецкурса «Сравнительное правоведение», в научных и исследовательских работах, посвященных данной тематике.

Практическая значимость исследования. Материалы и результаты исследования могут быть применены при осуществлении систематизации законодательства в Российской Федерации в целях создания стройной системы законодательства и обеспечения единого правового регулирования на территории страны.

Основные положения и выводы могут быть положены в основу разработки мер, направленных на систематизацию российского законодательства.

Предложения и рекомендации, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также научно-исследовательскими организациями.

Достоверность и апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры фундаментальной юриспруденции и международного права Негосударственного образовательного учреждения организации высшего образования «Российская академия адвокатуры и нотариата» и были внедрены в его учебный процесс.

Основные положения и выводы проведенного исследования изложены в докладах и выступлениях на научных и научно-практических конференциях, круглых столах: «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, РПА, 24 апреля 2014 г.); «Десятые Всероссийские Державинские чтения» (г. Москва, РПА, 12-13 декабря 2014 г.); «Актуальные проблемы правотворчества и проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (г. Москва, ИЗиСП, 26 января 2015 г.), X Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы» (г. Москва, ИЗиСП, 3-4 июня 2015 г.), III Международная научно-практическая конференция «Источники и формы права: традиции и перспективы понимания» в очно-дистанционном формате (г. Самара, Самарское региональное отделение Межрегиональной ассоциации теоретиков государства и права, дистанционный формат участия, 16 декабря 2022 г.), Международные научные Чтения «Право. Адвокатура. Нотариат» (НОУ ОВО «Российская академия адвокатуры и нотариата», Москва, 2023 г.).

Степень достоверности представленных научных результатов проведенного исследования обуславливается использованием в работе современной научной методологии и основополагающих концепций отечественных и зарубежных ученых-юристов; изучением и анализом нормативных правовых актов и данных, характеризующих законодательную и правоприменительную практику, практику систематизации законодательства в России и зарубежных странах; научной аргументированностью основных положений и выводов диссертации.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные положения которой изложены в 12 научных статьях, в том числе 11 публикаций в рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью исследования и направлена на решение поставленных задач. Диссертация состоит из введения; трех глав, включающих шесть параграфов; заключения; списка используемых источников и литературы; приложения.

Глава 1. Теоретико-правовые основы систематизации законодательства

1.1. Систематизации законодательства как правовое понятие и его место в современной юриспруденции

Отечественная юридическая наука имеет достаточно богатый арсенал хорошо разработанных в прежние годы правовых понятий, которые оказываются востребованными в современных условиях. Несмотря на кардинальные преобразования, происходящие во всех сферах общественной жизни, и возникновение новых участков социальной реальности, требующих внимания со стороны управляющего воздействия государственной власти и применения правовых средств регулирования новых общественных отношений, эти созданные интеллектуальными усилиями российских правоведов понятия и юридические конструкции позволяют на высокой научно-методологической основе объяснять происходящие социально-экономические, политические и иные процессы и даже способны открывать новые горизонты своего использования и совершенствования. Правда, это требует от исследователей обновления их объема и содержания и даже выработки новых подходов к их осмыслению, соответствующих динамике сегодняшних дней.

В юридической литературе справедливо отмечается: «Обращает на себя внимание то обстоятельство, что по-прежнему для научного осмысления происходящих правовых преобразований в основном используется «традиционный» категориальный аппарат, оперирующий понятиями «механизм правового регулирования», «право как система правовых норм», «правовая материя», «правовая надстройка» и др. и придающий им более широкое, модернизированное значение»⁵.

⁵ Шагиева Р. В. Концепция правовой деятельности в современном обществе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 5.

К числу таких, казалось бы, вполне устоявшихся правовых понятий относится «систематизация законодательства». Основные содержательные моменты были очень скрупулезно исследованы в советский период, начиная с 30-50-х годов, и обрели заверченный вид к 80-м годам XX века.⁶ Современные исследователи признают достижения советской юридической науки в этой области, утверждая, что советская юридическая наука выдвинула ряд очень важных идей, положений, которые стали научным инструментарием исследования системности законодательства.⁷ Между советским периодом исследования систематизации и постперестроечным находится работа «Систематизация законодательства в Российской Федерации» под ред. А. С. Пиголкина (2003), в которой развиваются и приумножаются наработки советских и российских ученых в указанной сфере⁸.

Сейчас концепт этого понятия некоторыми исследователями даже считается однозначным: «В юридической науке споров относительно понимания систематизации права практически нет».⁹ Однако что-то заставляет ученых, причем не только в области теории государства и права, но и в отраслевых науках, по-прежнему посвящать свои научные исследования

⁶ См.: Стучка П. И. Революционная кодификация // Революция права. 1929. № 5. С. 18; Ушаков А. А. О кодификации советского законодательства // Ученые записки Пермского университета. 1959. Т. XI. Кн. 4. Ч. 1. С. 77-78; Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы нормативных актов в связи с систематизацией действующего законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 141; Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М., 1962. С. 10-12; Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962; Систематизация законодательства - важное условие совершенствования советского права // Право и коммунизм. М., 1965. С. 152; Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства. М.: Юридическая литература, 1969; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973; Дробязко С. Г. Право и коммунизм. Минск, 1975; Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 287-288.

⁷ Соболевская А. И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2008. С. 4.

⁸ Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В. А. Сивицкий. М., 2010. С. 5.

⁹ Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М.: НОРМА; ИНФРА-М, 2011. С. 307.

этому традиционному юридическому феномену и вроде вполне изученной той или иной ее разновидности (чаще всего – кодификации).¹⁰

Тем не менее, если отвлечься от того, что за последние 30 лет и в юридической науке, и в юридической практике неоднократно поднимался вопрос о необходимости проведения широких систематизаторских работ – вплоть до составления Свода законов РФ, свидетельствующий о высокой практической значимости самой систематизации законодательства, то невольно возникает предположение о том, что не все так просто с этим самым пониманием, особенно если обратить внимание, что автор вывода о его бесспорности сама вносит элемент неоднозначности в этом утверждении, используя словосочетание «систематизация *права*», а – не чаще употребляемое – «систематизация законодательства».

Отечественные теоретики права определяют систематизацию законодательства также неоднозначно:

– «упорядочение нормативных правовых актов, приведение их в непротиворечивую, согласованную систему»¹¹;

– «деятельность уполномоченных на то государственных органов, направленная на уточнение, совершенствование и упорядочение тех или иных правовых норм»¹²;

– «это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы»¹³;

¹⁰ Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2002. 147 с.; Казаков Д. А. Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2007. 179 с.; Соболевская А. И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2008. 200 с.; Чашин А. Н. Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы: дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. М., 2013. 231 с.

¹¹ Михайлов О. В. Совершенствование нормативных правовых актов в процессе их систематизации: проблемы методологии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

¹² Теория государства и права : учебник / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. М. : Проспект, 2014. С. 191.

¹³ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. Пиголкина А. С. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 30.

– «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 общества»¹⁴;

– «упорядочения всего массива действующих нормативных правовых актов»¹⁵;

– «упорядочение нормативной основы права»¹⁶.

Попробуем разобраться в сути и причинах вариативности понимания систематизации законодательства. Для начала выделим то, с чем соглашаются все исследователи.

1. Все признают, что следует рассматривать систематизацию *как особую деятельность по упорядочению* чего-то, носящего правовой характер (норм права, нормативной основы права, самого права, правовой системы, нормативных правовых норм).

2. Это упорядочение направлено на особую цель – приведение объекта воздействия в непротиворечивое, согласованное, целостное состояние.

3. Эта деятельность *дополняет* правотворческую деятельность, осуществляясь либо параллельно (одновременно, в ходе), почти совпадая с правотворчеством, либо – для развития или совершенствования результата правотворческих усилий, логично завершая правотворческий процесс.

А вот дальше идут одни разночтения. Они касаются цели, задач, объекта и предмета деятельности и др., что побуждает более детально и с более общих позиций в теоретическом плане представить систематизацию законодательства в нашем исследовании.

¹⁴ Общая теория государства и права / Отв. ред. В. С. Петров, Л. С. Явич. Л., 1974. Т.2. С. 285.

¹⁵ Теория государства и права : учебник / под ред. В. Н. Корнева. М.: РАП, 2014. С. 279.

¹⁶ Ксенофонтов В. В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.40.

Потребность в использовании понятия «систематизация законодательства» возникает в общей теории государства и права по меньшей мере дважды.

1. Когда речь идет об источниках права как о внешней форме самого права. Профессор Фаткуллин Ф.Н. уже давно предлагал под внешней формой права понимать наружное устройство его содержания, *упорядоченные способы* выражения вовне, закрепления и функционирования этого содержания, выступающие в виде структурированных и систематизированных юридических источников правовых норм. Тогда в рассматриваемом понятии различаются три взаимосвязанных момента: а) юридические источники права; б) их собственная структура; в) *систематизация всей суммы таких источников, действующих в данной стране (курсив наш – Т.Г.)*¹⁷.

С этой точки зрения становятся понятными такие характеристики систематизации законодательства, когда за этой деятельностью признаются признаки закономерности развития и совершенствования самого права, ибо без такого упорядоченного состояния своей внешней формы право как социально значимое явление в современных условиях не может не только приобрести свои необходимые конкретные очертания, но и полноценно функционировать, оказывать социально полезное действие на общественную жизнь. Как отмечает один из самых глубоких исследователей данной проблематики В.Б. Исаков, реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено.¹⁸ В этом смысле систематизация оказывается закономерным условием существования права как важного системонаполняющего элемента (одного из многих) в рамках самостоятельной

¹⁷ Фаткуллин Ф. Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. Казань: Изд-во Казанского университета, 1980. С.137

¹⁸ Исаков В. Б. Предисловие. Система права – научная основа систематизации и кодификации законодательства // Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / Под ред. В. Б. Исакова и Е. Н. Салыгина. М.: ИД «Юриспруденция», 2018. С.10

подсистемы общества – правовой системы любого современного общества. Отсюда и проистекают такие определения систематизации законодательства в широком смысле как «постоянной формы развития и упорядочения действующей правовой системы»¹⁹. При всей глобальности такого подхода к осмыслению систематизации законодательства данный феномен не обретает требуемой самостоятельности, чтобы выступать объектом самостоятельного и детализированного анализа, он встраивается небольшим фрагментом в целостную мозаику правовой системы общества, наряду с содержанием права, внутренней его организацией и внешними способами выражения, существования и упорядочения его нормативности. Сейчас активно оформляется теория правовой системы общества²⁰, и в рамках ее понятийно-категориального ряда можно ожидать определенных положительных сдвигов в осмыслении и систематизации законодательства как завершающего момента в создании правовой формы.

Соответственно, как утверждают исследователи правовой системы общества, в последнее время основное внимание было обращено в основном на организационно-структурные качества правовой системы, то есть на ее статику. В то время как ее динамическая составляющая – правотворчество и правоприменение – перестраивались с позиции их статики, а не с точки зрения форм и способов их осуществления, не в деятельностном плане.²¹ Становятся очевидными преимущества рассмотрения систематизации законодательства в ином контексте, сквозь призму деятельностного подхода.

2. Когда речь идет о правотворчестве как о завершающей и конституирующей стадии правообразования, как о целенаправленной деятельности компетентных органов по созданию средств правового

¹⁹ Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М., 2010. С. 6.

²⁰ См. : Шагиева Р. В. Категория «правовая система общества»: методологические вопросы становления и развития науковедческого статуса // Образование и право. 2022. № 6. С. 341-348.

²¹ Сорокин В. В. Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук. Екатеринбург. 2003. С.7-8.

регулирования. В юридической литературе в зависимости от динамики правового регулирования общественных отношений, а также состояния системы правовых норм выделяются несколько *функций правотворчества*, взаимосвязанных по содержанию и направленности. К их числу относится прежде всего ***обновление норм права*** (издание новых, отмена устаревших норм права, противоречащих экономическому и социальному развитию норм или санкционирование уже существующих норм и т. д.). Затем можно сказать ***о восполнении существующих правовых пробелов*** (в том числе конкретизация, детализация изданных правовых норм) ***или об устранении юридических коллизий***. Наконец, важным направлением правотворчества выступает ***упорядочение (проведение расчистки нормативно-правового материала, унифицирование нормативных актов, а также систематизация законодательства)***²². Рассмотрение систематизации законодательства как одной из стадии правотворчества и позволило отечественной юриспруденции достичь тех положительных итогов, которые характеризовали доперестроечный концепт систематизации и который был воспринят современной теоретической мыслью в качестве отправной точки в дальнейшем приращении научного знания в исследуемой области.

На наш взгляд, определяя место понятия «систематизация законодательства» среди однопорядковых, смежных правовых понятий, самое целесообразное – включить ее в опорный понятийный ряд наряду с правотворчеством или, точнее, как одну из *функций правотворческой деятельности*. Учение о понятийных рядах, уже давно разработанное А.М. Васильевым, тем не менее и сейчас позволяет показать, на каком из них плодотворнее раскрыть самые значимые свойства того или иного явления при помощи того или иного понятия. Так, при рассмотрении систематизации законодательства в рамках понятийного ряда *всеобщих правовых абстракций*, она становится почти неразличимой среди расположенных на нем понятий – *норма права, система права, форма (источники) права, законность,*

²² См.: Правовые формы деятельности в общенародном государстве. Харьков, 1985. С. 38.

осуществление права, правовое отношение, правопорядок, поскольку данный понятийный ряд логически отражает общий ход анализа правовой материи путем ее разложения на главные взаимосвязанные элементы, составляющие основу последующего **синтеза**, без которого не может быть в итоге завершено и конкретное представление о сущности права и в ходе которого искомый аспект систематизации прекращает свое самостоятельное существование, становится почти неразличимым, органически опредмечиваясь в полноценной категории права. А вот когда в логическом строе теории права происходит развертывание (распредмечивание) фундаментального правового понятия права, то выделяются опорные ряды других правовых понятий, которые выражают основные направления его конкретизации. По мысли А. В. Васильева, закономерное, необходимое в структуре, развитии, функционировании права логически подытоживают три опорных понятийных ряда – структурный, исторический и *функциональный*. Но лишь последний ряд – функциональный – дает представление о том, каким образом правовая форма в деятельном плане выполняет свое социальное назначение, как она функционирует, каково ее внутреннее движение²³. Важно указать, что на функциональном понятийном ряде располагаются те правовые понятия, которые рассматриваются как существенное второго порядка: *правовые принципы – правотворчество – правовые нормы – юридические факты – правоотношения – субъективное право – юридическая обязанность – индивидуальные акты реализации прав и обязанностей – правопорядок* (курсив наш – Т.Г.)²⁴.

Становится очевидным преимущество рассмотрения систематизации законодательства именно на этом, функциональном, более детализованном понятийном ряде. Не случайно большинство исследователей, как уже отмечалось, рассматривают систематизацию как особого рода юридическую

²³ См.: Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 136, 137, 156, 207.

²⁴ Васильев А. М. Указ. соч. С. 214.

деятельность, тесно встроенную в структуру правотворчества (а иногда – и совпадающую с ней). Такой подход позволяет использовать некоторые научные наработки, имеющиеся в теоретической науке относительно правотворчества в качестве разновидности деятельности юридической. Если эти юридические конструкции работают как объяснительный принцип для изучения правотворческой деятельности в целом, то, возможно, и в отношении исследования систематизации законодательства получится достигнуть позитивного научного результата.

Если отвлечься от дискуссионных вопросов понимания самой юридической деятельности²⁵, то для осмысления специфики систематизации законодательства в качестве деятельности юридической, по нашему мнению, отправным должно стать определение, которое сформулировал основоположник теории юридической деятельности В. Н. Карташов. По его мнению, эвристический смысл категории «юридическая деятельность» заключается в ее интерпретации как опосредованной правом *профессиональной, трудовой, государственно-властной деятельности по вынесению юридических решений компетентных на то органов*. Данная деятельность своей целью имеет выполнение самых разных общественно значимых функций и задач (создание законов, осуществление правосудия, конкретизацию права и т. д.) и удовлетворение тем самым как общесоциальных, групповых, так и индивидуальных потребностей и интересов»²⁶. Но данное определение было сформулировано достаточно давно и затем было дополнено другими исследователями важными моментами.

С точки зрения Б. В. Шагиева, продолжившего разрабатывать данную проблематику, но уже в новом столетии, в состав юридической деятельности

²⁵ См.: Шагиев Б. В. Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С.29-30; Беляев В. П. Юридическая деятельность: признаки, субъекты, функции // Право и образование. 2004. № 6. С. 5-24 и др.

²⁶ Юридическая деятельность: сущность, структура, виды : сб. науч. тр. Ярославль, 1989. С. 12.

следует включить и многочисленные организационно-юридические мероприятия, носящие подчас вспомогательный, дополнительный характер, но оцениваемые в совокупности с юридической деятельностью как приносящие серьезный общественно-политический эффект²⁷. Его предложение разграничивать юридическую деятельность в собственном смысле и деятельность, сопряженную с юридической – организационно-юридическую, особенно интересно для включения в состав форм систематизации законодательства учета нормативных правовых актов, инвентаризации и др. Такая организационно-юридическая деятельность также осуществляется в рамках действующего законодательства и в пределах компетенции того или иного органа государственной власти. Однако (и это принципиально) правом здесь регламентируется лишь общая процедура совершения действий. Организационные действия не нуждаются в издании специальных юридических актов, оформляющих их результат, и проводятся в порядке текущей, прежде всего управленческой деятельности. В то же время как предпосылки, так и результат выполнения организационных действий, могут фиксироваться юридически, либо иметь юридически значимые последствия (например, удостоверительно-регистрационное значение)²⁸.

Важными для выработки определения понятия систематизации законодательства в контексте ее понимания как юридической деятельности, представляются такие ее общетеоретические параметры, особо выделяемые в юриспруденции:

1. Ее субъектами прежде всего выступают уполномоченные на то органы государства, должностные лица, а также иные управляющие субъекты (например, народ, органы местного самоуправления), которые осуществляют свою деятельность в рамках предоставленной им компетенции и наделенные в этих целях властными полномочиями.

²⁷ См. : Шагиев Б. В. Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 29.

²⁸ См.: Шагиев Б. В. Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект). М.: РПА ИЮРФ, 2002. С.16, 26.

2. Она протекает в строго установленном порядке и последовательности для обеспечения оптимальности действий и эффективности получения юридических результатов.

3. Содержательно она заключается в операциях в связи и по поводу норм позитивного права, на основе и в связи с которыми принимается официальное решение.

4. Принимаемое решение юридически значимо не столько (и не только) для тех, кто совершает соответствующий акт волеизъявления, сколько (прежде всего) касается «чужих» интересов, оказывает юридическое воздействие на те отношения, участником которых субъект юридической деятельности не являлся.

5. В целях доведения до сведения всех заинтересованных лиц содержание принятого юридического решения закрепляется в соответствующих юридических (как правило, письменных) документах, имеющих официальный характер и установленную заранее форму правовых актов.

6. При составлении правовых актов возникает необходимость использования различных методов и средств юридической техники²⁹.

Эти параметры можно взять за основу при рассмотрении понятия «систематизация законодательства» и предположить, что обозначенные свойства присущи также и систематизаторской деятельности.

И правотворчество, и систематизация должны быть направлены на приведение системы законодательства в порядок. Правотворчество влияет на состояние системы законодательства. Однако есть и обратное воздействие, когда система законодательства и систематизация влияют на процесс создания правовых норм, о чем говорит И.В. Малышева³⁰. Наше исследование и

²⁹ См. об этих признаках: Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 37–38; Шагиев Б. В. Юридическая деятельность как категория общей теории права. М. : РПА Минюста России, 2001. С. 10–11.

³⁰ Малышева И. В. Единство правотворчества и систематизации законодательства: монография. Новокузнецк: ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2020. С. 4.

предлагаемые нами определения инкорпорации и консолидации, а также кодификация и подготовка Свода законов являются формами систематизации, которые осуществляются посредством правотворческой деятельности. Только такая форма систематизации, как учет, не отличается правотворческими характеристиками. Считаем, что в теории права следует признать неразрывность систематизации и правотворчества. И основополагающим принципом систематизации законодательства считаем единство правотворчества и систематизации. Подробно правотворческую характеристику каждой формы систематизации законодательства мы будем рассматривать в следующем параграфе.

Правотворчество направлено на создание новых нормативных правовых актов, т.е. на процедуру формализации правил поведения в обществе, а систематизация направлена на согласование связей в законодательстве. Итогом правотворчества является нормативный правовой акт, однако последней стадией правотворчества стоит считать включение нормативного правового акта в существующую систему законодательства. Без этой стадии правотворческий процесс не может считаться завершенным.

Продолжая логику нашего исследования, отметим, что правотворчество является составной частью более широкого процесса – правообразования³¹. Правообразование включает как правотворчество, так и законотворчество. Правообразование происходит и вне правотворчества государства, в рамках гражданского общества – в правосознании, конкретных правоотношениях, правомерном поведении, в правовых теориях, судебных прецедентах и т.д. По мнению В. С. Нерсисянца, «правообразование – это процесс фактического складывания и признания тех или иных общественных отношений и взаимосвязей людей и их объединений в качестве «нормальных» и «правильных», процесс социально-исторического формирования общих критериев, правил, образцов и стандартов этой «нормальности» и

³¹ Корнев А. В., Богмацера Э. В. К вопросу о понятии правообразования // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. №2 (5). С. 5.

«правильности» и в конечном счете их кристаллизация в соответствующие нормы поведения»³². Таким образом, правотворчество завершает процесс правообразования. К такому же выводу приходит в своем исследовании М. А. Матвеева³³. И отмеченное нами выше единство правотворчества и систематизации, позволяет нам сделать вывод, что систематизация является также завершающим процессом правообразования, когда проводя, например, консолидацию и кодификацию, мы принимаем новый нормативный правовой акт, выступающий как самостоятельный источник права. Принимаемые в результате систематизации консолидированные, кодифицированные нормативные правовые акты, своды являются систематизированными источниками права. Важнейшим из условий подготовки систематизированных нормативных правовых актов, являющихся результатом правообразования, является глубокое изучение практики, детальный анализ действительности с тем, чтобы выявить и закрепить новые явления общественной жизни, устранить старое, мешающее развитию нового. Такой новый систематизированный источник права, вызванный, в том числе, необходимостью изменить регулирование тех или иных видов общественных отношений, вливается в действующий комплекс правовых норм. Он тесно связан со всем предшествующим законодательством, оказывает на него существенное воздействие. От того, насколько точно учтены все особенности и последствия вхождения систематизированного акта в законодательство, насколько четко выражены в нем новые правила и вопросы, связанные с отменой и изменением предшествующих правил, в значительной степени зависит судьба систематизации и всего процесса совершенствования законодательства. Систематизация, с одной стороны, выступает средством развития законодательства, с другой – целью такого развития.

³² Нерсесянц В. С. О понимании советского права: выступление // Советское государство и право. 1979. №7. С. 71.

³³ Матвеева М. А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01 / Казань, 2018. С. 12.

В целом необходимо выделить не только правотворческую характеристику систематизации, но и информационно-правовую. Информационно-правовые задачи систематизации законодательства сводятся к учету нормативных правовых актов, их классификации, ведению контрольного состояния нормативных правовых актов, организации хорошо функционирующей поисковой системы, системы ссылок. В настоящее время в России информационно-правовая характеристика систематизации, к сожалению, доминирует. Но есть все основания предполагать, что с принятием государственной программы по систематизации правотворческий аспект систематизации возьмет верх и цели систематизации будут достигнуты.

Сущность систематизации основана на научном представлении о **системе, системности** и практическом использовании **системного подхода**.

«Система – это объединение некоторого разнообразия в единое и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям его занимают соответствующие им места»³⁴. Из определения системы выделяют ее основные признаки: единство, четкость, целостность, уникальность³⁵. Последовательное исследование приводит нас к правовым понятиям «система права» и «система законодательства». Соотношение этих понятий в литературе характеризуют как связь внешней и внутренней форм, они взаимодействуют, проникают друг в друга³⁶. Различие проявляется в основных элементах: начальной единицей системы права является норма права, а системы законодательства – статья нормативного правового акта. Таким образом, семантическое значение систематизации определяет ее как приведение нормативных правовых актов в систему. Такое же значение

³⁴ Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Коралева, В. А. Лутченко. М. : ИНФРА-М, 2007. С. 415.

³⁵ Мозженко И. И. Систематизация законодательства и ее признаки // Конституционное и муниципальное право. М. : Юрист, 2010, № 12. - С. 3.

³⁶ Бошно С. В. Система права и система законодательства // Право и современные государства. 2013. №5. С. 19-20.

систематизации приводит О. Б. Кудешкина³⁷. В. Н. Синюков пишет, что законодательство является системой, однако без наличия стратегии даже кодифицированные нормативные правовые акты превращаются в механическую массу³⁸.

Как подчеркивает Е. А. Юртаева, когда система как методологический инструмент и как средство достижения целей оказалась пригодной в науке, понятие системности стало использоваться в правоведении, правотворческой теории после апробирования в технике. Для законотворчества системность обеспечила реализацию одной из главных задач – наделение внешней формой нормативных предписаний в целях последовательного доведения их содержания до субъектов правоотношений³⁹. К середине XX века сформировалось учение о систематизации законодательства, основанное на практике изучения приемов формирования отраслевых и институциональных законодательных массивов, базирующихся на теории системности. Таким образом, учение о систематизации опирается на теорию системности, на систему права и систему законодательства. Система права является научной основой систематизации законодательства⁴⁰.

Для дальнейшего анализа систематизации и ее объекта отметим, что в теории права существует два понимания законодательства – узкое и широкое. Это приводит к неоднозначному определению источников законодательства и, как следствие, – **объекта систематизации**. А. С. Пиголкин и М. С. Студеникина считают неправильным относить к законодательству инструкции, приказы министерств и иные подзаконные акты, таким образом,

³⁷ Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2002. С. 6.

³⁸ Синюков В. Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию: монография / М. : Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 413.

³⁹ Юртаева Е. А. Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт // Российская юстиция. М. : Юрист, 2010, № 4. С. 1-2.

⁴⁰ Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / под ред. В. Б. Исакова и Е. Н. Салыгина. М. : ИД «Юриспруденция», 2018. С. 43.

приравнивая последние к законам⁴¹. Как отмечает И. В. Малышева, в теории и на практике понятие «законодательство» активно используют, подразумевая именно систему нормативных правовых актов. В настоящем исследовании мы будем говорить о систематизации нормативных правовых актов. Логика здесь следующая: нормативный акт через содержащиеся в нем нормы права выступает регулятором неопределенного множества общественных отношений определенных видов, средством создания нормативно-правовой основы жизни и деятельности государства и общества. Систематизация таких актов способствует внесению необходимой упорядоченности правового пространства. Правовые акты, не имеющие нормативного характера, с позиций систематизации безразличны. Такого же мнения придерживается большинство исследователей систематизации законодательства⁴².

Систематизация ненормативных актов должна производиться отдельно от систематизации вышеуказанных нормативных актов. Этой работой должны заниматься сами министерства и ведомства. Признаки нормативности закреплены только в теории права. Поэтому при отборе актов, подлежащих систематизации, специалисты должны опираться именно на эти признаки нормативных актов, установленные в юридической науке. Основным признаком нормативного акта – содержание нормы права. Норма права является обязательным предписанием общего характера, направленным на регулирование общественных отношений известного вида. Нормативное предписание не имеет конкретного адресата, оно рассчитано на неопределенное число случаев и на возможность неоднократного применения.

⁴¹ Система права: история, современность, перспективы: монография / под ред. Т. Н. Радько. М.: Проспект, 2018. С. 256.

⁴² Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. Пиголкина А. С. С. 30; Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М., 2010. С. 12; Кудешкина О. Б. Систематизация отечественного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2002. 147 с.; Казаков Д. А. Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2007. 179 с.; Соболевская А. И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. СПб., 2008. 200 с.

Эти признаки нормативных актов имеют абстрактный характер. Для определения нормативных актов и отделения их от индивидуальных актов необходимо рассматривать эти признаки в совокупности, сопоставляя их применительно к каждому акту, исходя из его характера, содержания и значения. Требуется также глубокий анализ тех видов общественных отношений, которые призваны регулировать анализируемые акты.

Для систематизации необходимо понимать, какие виды нормативных правовых актов составляют законодательство государства. В российской правовой системе нормативными правовыми актами являются Конституция Российской Федерации, республиканские конституции, уставы всех других (кроме республик) субъектов Федерации, законы (федеральные конституционные законы; федеральные законы, не имеющие значения конституционного; законы о ратификации и денонсации международных договоров; законы о поправке к Конституции Российской Федерации; законы, которые принимаются непосредственно народным голосованием – референдумом), региональные законы, нормативные постановления законодательных (представительных) органов государственной власти, нормативные акты исполнительных органов государственной власти, ведомственные нормативные акты, договоры и соглашения нормативного характера.

Кроме того, стоит отметить, что каждая форма систематизации в этом вопросе будет иметь разные объекты систематизации. Так, учет нормативных правовых актов применим к законодательству в широком смысле – ко всем нормативным правовым актам. При инкорпорации как форме присоединения правовых норм одного нормативного правового акта к другому акту, объектом выступают правовые нормы. Консолидируя редакции одного нормативного правового акта, мы консолидируем правовые нормы. Кодификация имеет объектом правовые нормы. Подготовка Свода законов применима к законодательству в его узком понимании – объект – только законодательные акты.

Систематизация законодательства, в какой бы форме она ни проводилась, начинается с отбора актов, подлежащих систематизации.

Отбор актов во многом предопределяет дальнейший ход, уровень систематизации и должен производиться на строго научных основах. Это не просто техническая, подготовительная к систематизации работа, а составная часть систематизации, определенная стадия, на которой решаются многие очень важные вопросы: уточняются формы права, производится разграничение нормативных и ненормативных актов, постоянных и временных актов и т.д.⁴³

Акты определенно-длительного действия (временные) в подавляющем большинстве своем утрачивают свое значение, когда истекло время, на которое они были изданы. В этом отношении они ничем не отличаются от официально отмененных актов. Считается, что временный акт по истечении срока, на которой он был издан, автоматически прекращает свое действие. Никакой формальной отмены здесь не требуется. Акты, срок действия которых истек, не подлежат систематизации. Отступления от этого правила необходимы только в тех случаях, когда временные акты неотделимы от постоянных актов и должны быть сохранены для уяснения смысла последних.

Более сложным является вопрос о временных актах, срок действия которых не истек. Мы считаем, что такие акты подлежат учету, но правотворческие формы систематизации к ним не следует применять из-за их временного характера. Здесь возможны только отдельные исключения в отношении актов, имеющих особо важное значение и изданных на сравнительно длительный срок.

Временный характер акта чаще всего устанавливается довольно легко. В одних случаях об этом наглядно свидетельствует заголовок. В других случаях временный характер акта вытекает из того, что он принят для разрешения определенной конкретной задачи. Особенно осторожными нужно быть в

⁴³ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. Братуся С. Н., Самощенко И. С. М. : Госюриздат, 1962. С. 161.

оценке норм в случаях, когда в одном и том же акте содержатся нормы как временные, так и постоянные. Отграничение в таких случаях постоянного от временного иногда требует глубокого анализа материалов.

Следует иметь в виду, что выводы о характере акта распространяются, как правило, и на последующие акты, которые были приняты во изменение или в дополнение его. Если основной акт был временным, то временными являются и акты о его изменении, дополнении. И, наоборот, если акт является постоянно действующим, то постоянными должны считаться также акты, которые внесли в него изменения, дополнения.

Особый характер имеют акты однократного действия, т.е. акты, исчерпываемые однократным исполнением. Для актов однократного действия характерно, что их значение исчерпывается совершением тех действий, которые ими предусмотрены. Только по этому единственному признаку и выделяется данная категория актов. Они представляют разновидность временных актов. По этой причине такие акты также не подлежат систематизации.

При официальной систематизации законодательства неизбежно возникают вопросы о юридической природе систематизируемых актов и их месте в системе российского законодательства. А именно: каково соподчинение законов, указов, постановлений, каковы юридические последствия коллизии ранее изданных актов с более поздними актами того же органа, актов нижестоящих органов с актами вышестоящих, федеральных актов с актами субъектов.

Одной из основных задач систематизации законодательства является освобождение законодательных материалов от норм (актов), которые, не будучи формально отмененными, фактически, однако, утратили свое значение в связи с последующими законодательными актами. В законодательстве имеется много актов, которые противоречат позднему законодательству и полностью или частично утратили свое значение. Здесь требуются глубокое изучение и вдумчивая оценка каждого акта по существу. Выявляя устаревшие

акты и их части, специалист анализирует их, сопоставляет – сравнивает их со всеми другими актами, регулирующими данный круг вопросов, изучает практику их применения. Для этого требуется также хорошее знание всего законодательства.

В этих условиях выявление и признание утратившими силу таких актов приобретает особенно важное значение и является первейшим действием, которое нужно провести в процессе систематизации законодательства.

По выявленным недостаткам действующего законодательства необходимо подготовить соответствующий материал и представить его законодателю. Такая инвентаризация предполагает составление перечней устаревших актов и их частей, перечней противоречащих друг другу правовых норм различных нормативных правовых актов. По поручению законодателя систематизаторы будут готовить предложения о внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты, об инкорпорации правовых норм, консолидации законодательства.

Практическая деятельность по отбору материалов показывает, что уже на этой стадии работы выявляется немало актов, утративших свое значение или противоречащих более позднему законодательству. Обнаруживаются акты, которые ввиду отмены основного акта, на который они опирались, потеряли свое значение. И такие проблемы призвана решать систематизация.

Предмет воздействия систематизации – нормативные правовые предписания – элементарно завершенные формулировки-вещения в тексте закона или подзаконного нормативного акта, единство общеобязательного вещения и его внешнего словесно-документального выражения в таком тексте⁴⁴.

Нормативно-правовые предписания находятся в одной с правовой нормой сфере юридической реальности, ибо ими обозначается логически завершенное нормативное положение, прямо сформулированное в каком-то

⁴⁴ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С.22; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. Казань, 1987. С.223.

относительно обособленном подразделении нормативного правового акта. Тем не менее нельзя отождествлять их с нормами права. Прежде всего потому, что в отличие от норм, составляющих содержание права, нормативные правовые предписания олицетворяют одновременно ***и содержание, и форму права***. Кроме того, **нормативные правовые предписания** могут быть **композиционными** (типичными, стандартными) и **некомпозиционными** (нетипичными, нестандартными). Если первые из них *содержат в себе все необходимые элементы соответствующей нормы права*, то вторым это вовсе *не характерно*.

Хотя категория «**нормативно-правовое предписание**» была выделена при исследовании законодательных актов, т. е. внешней формы права, тем не менее, с самого начала *она олицетворяла и сами нормативные государственные веления, и их логически завершенное словесно-документальное изложение*⁴⁵. Тем самым создан прочный фундамент для выявления глубокого *единства формы и содержания права на первичном уровне его системы*.

Средства воздействия – отдельно – *обработка*, отдельно – *перегруппировка*, отдельно – *изложение текста* по определенным векторам).

Предлагаем перейти к рассмотрению **целей систематизации законодательства**.

Систематизацию законодательства следует рассматривать как средство совершенствования правового регулирования и создания условий, облегчающих использование нормативного материала на практике⁴⁶. И в первую очередь хотелось бы сказать, что с развитием информационных технологий, справочных правовых систем цели систематизации не решаются. Указанные факторы приводят к функционированию хорошей правовой базы данных, удобного поискового инструмента. Однако главная цель систематизации законодательства заключается в том, чтобы поддержать

⁴⁵ Мицкевич А. В. Акты высших органов государства. М., 1967. С.27-31.

⁴⁶ Ксенофонов В. В. Систематизация российского законодательства... С. 26.

системность самого права, чтобы правовое регулирование общественных отношений стало наиболее упорядоченным, интегрированным и доступным для понимания. Цель систематизации законодательства – привести нормативные правовые акты через их упорядочение в согласованную систему, актуально и наиболее объективно отражающую систему права.

Цели систематизации законодательства также проявляются в результатах, которые должны быть получены после систематизации. Конечная цель систематизации законодательства – создание гармонии (а это и восполнение пробелов, и устранение юридических коллизий, и согласование нормативных правовых предписаний друг с другом) между содержанием права и его внешней и внутренней формами организации и внешнего выражения (системы права и системы законодательства).

Систематизация приводит к достижению внутреннего единства юридических норм. В ходе систематизации выявляются пробелы в праве и неполнота правового регулирования общественных отношений определенного вида, устраняются устаревшие и неэффективные нормативные положения; разрешаются юридические коллизии; обновляется законодательство; нормативно-правовое регулирование эффективно обеспечивает функционирование общественной жизни, совершенствование правового регулирования; выстраивается согласованная, продуманная, научно обоснованная система законодательства. В ходе систематизации устраняется раздробленность и множественность нормативных правовых актов, которые накапливаются с течением времени в результате ежедневной активной правотворческой деятельности.

Систематизация создает реальные условия для дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений.

В результате систематизации законодательства становится проще найти нужную норму права, понять ее, соблюсти и применить. Знание законов дает основу для того, чтобы должностные лица правильно применяли

законодательство, а граждане ясно представляли свои права и обязанности, эффективно их использовали и выполняли.

Особенностью систематизации законодательства является тенденция к трансформации на уровень более совершенной и полной его организованности (от законов – к консолидированным законам и кодексам, от законов и кодекса – к Своду законов).

Таким образом, систематизация законодательства развивается от общего к более конкретному и от более конкретного – к интегративному единству. Она придает отрасли законодательства и законодательству в целом большую устойчивость, определенность и организованность.

Систематизация законодательства необходима самому законодателю для учета действующих нормативных актов при издании новых правовых норм.

В. В. Ксенофонов отмечает, что основная цель систематизации – постоянный контроль за динамикой текущего правотворчества, согласованность в единении его структурных элементов, их всевозможная обработка, технико-правовая унифицированность⁴⁷.

Конечной целью систематизации законодательства в России должно стать создание Свода законов. К этой цели ведет длинный путь – устранение пробелов, коллизий, активное применение всех форм систематизации законодательства. Перспектива создания Свода законов должна постоянно учитываться при использовании всех форм систематизации и при подготовке проектов новых нормативных правовых актов.

Задачами систематизации законодательства являются:

- выявление устаревших и фактически утративших силу нормативных правовых актов;
- выявление и устранение коллизий между нормативными правовыми актами;

⁴⁷ Ксенофонов В. В. Систематизация российского законодательства... С.15.

– укрупнение нормативных правовых актов, устранение их множественности;

– содействие эффективному поиску правовых норм.

Систематизация представляет собою одно из средств совершенствования правового регулирования, а также упорядочения законодательства в целях облегчения пользования его нормами (в том числе их понимания и применения).

Важность и сложность систематизации требуют, чтобы систематизация законодательства проводилась на строго научных основах. Правовая наука призвана дать законодателю обоснованные рекомендации о наиболее эффективных формах систематизации законодательства, о методах отбора нормативного материала и его обработки и т.д.

Соглашаясь с И. В. Малышевой⁴⁸, отметим, что большого внимания основополагающим началам различных видов юридической деятельности не уделяется. Однако такое упущение принципиальных начал юридической деятельности приводит к потере глубинных смыслов и приводит к снижению эффективности такой деятельности. Наряду с общеправовыми принципами у каждой юридической деятельности существуют и базовые начала, которые необходимо выделить. Определим **принципы систематизации законодательства**:

- единство правотворчества и систематизации;
- полнота упорядочения нормативного материала;
- оперативность процесса;
- доступность результатов;
- удобство пользования системой законодательства;
- устойчивость, стабильность результатов систематизации;
- плановость процесса;
- организованная обеспеченность деятельности;

⁴⁸ Малышева И. В. Единство правотворчества и систематизации... С. 12.

- непрерывность проведения;
- целесообразность;
- научность и профессионализм;
- системность.

Рассмотрим принципы систематизации подробнее.

Принцип полноты означает, что упорядочению подлежит вся совокупность нормативных правовых актов, правовые нормы должна занять свое место в нормативных правовых актах, составляющих упорядоченную систему. Также этот принцип подразумевает максимально полный учет, ревизию и упорядочение правового материала, подлежащего систематизации. Если проводить систематизацию только в одной отрасли, а другие оставить без внимания, то мы не получим результата, которого стремимся достичь в результате систематизации – создание согласованной, непротиворечивой системы законодательства. В России проводилась реформа системы государственного контроля и надзора под названием «регуляторная гильотина» – механизм масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов. Но эта реформа касалась только одной сферы общественных отношений. Принцип полноты отсутствовал.

Принцип полноты предполагает всеохватность. Выделяют два вида всеохватности: «горизонтальный» и «вертикальный». Первый проявляется в охвате нормативных правовых актов одного уровня публичной власти – от Конституции до акта федерального ведомства. Вертикальный охват означает, что систематизацию необходимо проводить и на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

И тут стоит отметить, что согласно распоряжению Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп планируется создание государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней. Пункт «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации позволяет обеспечить всеохватность систематизации и по вертикали. Это положение Конституции позволяет России устанавливать

единые основы проведения систематизации на всех уровнях, что и отражено в названии распоряжения «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней»⁴⁹. Все принципы систематизации, которые мы сейчас выделяем, должны лежать в основе и систематизации на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Принцип оперативности предполагает, что процесс систематизации должен проводиться эффективно, результативно. Проведенная систематизация должна успешно выполнить поставленные задачи. Это зависит от профессионализма систематизаторов и условий проведения систематизации.

Принцип доступности и удобства пользования означает, что результаты систематизации должны быть обзримыми, понятными, которыми без труда могли бы пользоваться граждане, организации.

Систематизированное законодательство должно быть удобно для пользования: нужный нормативный правовой акт можно будет легко найти, понять и применить. Для того чтобы найти правовой акт, сначала необходимо обеспечить его оптимальное количество. Объединение нормативных правовых актов по одному предмету правового регулирования приведет к укрупнению законодательства. Однако в этом вопросе нужно избегать громоздкости.

Профессиональные понятия должны быть растолкованы. Что касается понятийного аппарата, то в Белоруссии имеется очень интересный опыт по составлению словарей юридических терминов. Например, при формировании информационного законодательства создан такой словарь, который представлен на национальном правовом портале и в справочной правовой системе как самостоятельный ресурс. Каждый термин представлен на трех

⁴⁹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 01.07.2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.07.2022.

языках (белорусском, русском и английском), выстроена система терминов, отражающая связи всей терминологии.

Обозримость результатов систематизации в настоящее время должна достигаться использованием информационных технологий. Все результаты систематизации необходимо отражать в электронной форме в приоритете перед бумажной версией. В современном мире информационная характеристика систематизации законодательства реализуется не только государством, но и негосударственными организациями. В литературе систематизацию с применением информационных технологий называют электронной систематизацией. К ней относят ведение информационно-правовых баз данных. Главную роль здесь играет такая форма систематизации, как учет – автоматизированный. Для удобства пользования должны быть организованы грамотная правовая классификация, продуманная система ссылок.

Конечно, существуют пределы доступности понимания нормативного правового материала. Погоня за чрезмерным упрощением текстов может привести к обратному эффекту, как происходит, например, во Франции в ходе проведения современных кодификаций. Проблема заключается и в невозможности полно и системно отразить, например, в кодексах, доктринальные положения. Опираясь на такой кодекс сложно осуществлять научное толкование его положений, особенно когда необходимо расширительное толкование; невозможно использовать аналогию права, что во многих случаях позволяет преодолеть пробелы в законодательстве. Кроме того, подробность может вызвать увеличение правового массива. Тем самым нарушаются удобство пользования и, в целом, цели систематизации.

В вопросе доступности понимания правового регулирования необходимо находить золотую середину.

Также принципами, на основе которых должна проводиться систематизация, являются планирование и нормативное урегулирование, организованная обеспеченность деятельности. Это значит, что должен быть

принят нормативный правовой акт, который определит объект, цели, задачи, принципы систематизации, субъекты ее проведения, их права, обязанности, порядок их взаимодействия. Такого рода нормативный правовой акт, регулирующий весь процесс систематизации законодательства в стране, принят в Казахстане. Надеемся, что в России во исполнение распоряжения Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» будет подготовлена государственная программа, в которой будут определены все организационные вопросы. На этапе планирования должны быть определены формы систематизации, а уже потом конкретный план по каждому направлению.

Принципы научности и профессионализма означают, что систематизация должна быть научно обоснована, теоретически проработана: понятийный аппарат, цели, задачи, принципы, формы, субъекты, объекты, техника систематизации. Следует отметить, что в истории есть примеры использования научных разработок при проведении кодификации. Так, при подготовке проекта Гражданского уложения в конце XIX века – начале XX века были привлечены выдающиеся цивилисты (Г. Ф. Шершеневич, К. П. Победоносцев). В современной России к подготовке Конституции были привлечены видные ученые, как и при реформировании гражданского законодательства. Профессионализм систематизаторов играет огромную роль. Еще несколько примеров выдающихся организаторов величайших систематизаций: М. М. Сперанский, подготовивший Свод законов Российской Империи, О. Хубер, разработавший гражданский кодекс Швейцарской Конфедерации 1912 г.

Принцип научности должен в первую очередь проявляться при разработке концепции систематизации. Кроме научности важен принцип профессионализма систематизаторов, которые обладают и теоретическими

знаниями, и практическим опытом. Профессионализм систематизаторов очень важен, иначе не будет реализована качественная систематизация.

Принцип системности связан с целью систематизации законодательства – приведением законодательства в единую, согласованную, непротиворечивую систему законодательства. Принцип системности относится к праву, правовой системе в целом. В теории права утверждается: «Системность – общее свойство всех типов права»⁵⁰. Системность права, по мнению Д. А. Керимова, – «это объективное объединение (соединение) по содержательным признакам определенных правовых частей в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования»⁵¹. Факторами, которые играют не на пользу системности права, являются многочисленность субъектов законотворчества, недостаточная координация их деятельности, разновременность принятия норм права и их несвоевременное обновление, нарушение правил юридической техники и др., что порождает пробелы и противоречия. При проведении систематизации законодательства проводится деятельность, направленная на поддержание и повышение системности действующего законодательства.

В практическом плане принцип системности в отношении систематизации законодательства означает необходимость обеспечить иерархическую системность правового регулирования, отсутствие противоречий актов разной юридической силы⁵². Каждый нормативный правовой акт, особенно закон, должен отличаться полнотой регулирования, а при отсутствии такой полноты в наличии должна быть хорошая система отсылок. Кроме того, необходимо обеспечить системность правового

⁵⁰ Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 411.

⁵¹ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М. : Аванта+, 2000. С. 251.

⁵² Сивицкий В. А. Принцип системности законодательства и его влияние на использование в федеральных законах принципов регулирования отношений в конкретных сферах // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 305.

регулирования. Весь правовой массив (законы, подзаконные акты) одного предмета правового регулирования должен функционировать сообща и должен быть в полном наличии. Желательна одновременная разработка закона и подзаконных актов по одному предмету правового регулирования.

Принцип устойчивости, стабильности результатов систематизации означает, что, во-первых, систематизации подлежат только акты, которые рассчитаны на действие в течение неопределенно длительного периода времени. Во-вторых, результаты систематизации – кодексы, консолидированные законы, Свод законов должны отличаться стабильностью. Устойчивость не означает неподвижность, а предполагает стабильность закрепленных основных принципов правового регулирования, разумную изменимость, а не внесение 58 изменений в кодекс за один год, как это произошло, например, с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в 2016 г. Для реализации этого принципа необходимо продуманное планирование нормотворческой деятельности. Особой стабильностью должен отличаться закон среди других нормативных правовых актов.

Принцип целесообразности. Перед тем как проводить систематизацию, необходимо определить форму, которую следует применить к правовому массиву. Не всегда имеется потребность в кодификации: отсутствует «готовность» отрасли, института, отсутствуют устойчивые общественные отношения, условия для подготовки кодекса – единые принципы правового регулирования, нормативные обобщения. Поэтому в таких случаях важно не ошибиться и принять правильное решение – когда провести консолидацию, а когда кодификацию.

Принцип единства проявляется не только в единстве правотворчества и систематизации, но и в других аспектах.

Во-первых, в стилистическом единстве – единство приемов изложения нормативных положений.

Во-вторых, единство проявляется в единстве системы законодательства, предполагающей иерархичность, отсутствие противоречий между нормативными правовыми актами.

В-третьих, единство системы предполагает определение предмета правового регулирования каждого нормативного правового акта для того, чтобы каждый акт занял свое место в системе законодательства.

Принцип непрерывности означает, что систематизация должна осуществляться на постоянной основе. В первую очередь это касается такой формы ее проведения, как учет. Но и консолидация, инкорпорация также должны применяться в ежедневной работе правотворческих органов. Связано это с постоянной динамикой законодательства, которая требует постоянной систематизации. Если будет достигнуто создание Свода законов, то процесс его поддержания тоже должен стать непрерывным, иначе весь результат систематизации будет бесполезен. Примером постоянно действующего органа, занимающегося систематизацией, является Высшая комиссия по проведению кодификации, функционирующая во Франции с 1948 года.

Рассмотренные принципы систематизации законодательства – планирования и нормативного урегулирования, организованной обеспеченности деятельности, научности и профессионализма – тесно связаны с вопросом о субъекте и участниках систематизации законодательства.

Кто будет **субъектом систематизации**? Субъектов систематизации можно разграничить на две большие группы. Первую составляют любые лица, их коллективы и организации, которые не имеют специальных юридических полномочий на упорядочение правовых актов. Это могут быть частные лица, издательства и другие органы и организации. Изданные ими результаты систематизации законодательства содержат формы права, по уровню и качеству подготовки они могут быть очень высокими, однако на них нельзя ссылаться при разрешении юридических дел, поскольку указанные источники являются неофициальными.

Вторую группу субъектов образуют компетентные должностные лица и органы. Эта компетенция может быть достаточно широкой, позволяющей инкорпорировать, консолидировать и кодифицировать правовые акты, а может быть и весьма узкой, рассчитанной только на определенный вид учета правовых актов.

Применительно к официальной правосистематизирующей деятельности принципиально важным является разграничение субъектов и участников этой деятельности. Только субъект систематизации законодательства в пределах своей компетенции может издать кодифицированный, консолидированный и иной акт. Участники систематизации законодательства – это отдельные лица (ученые, практики и т. п.), их объединения и организации, которые так или иначе содействуют субъектам в их сложной работе.

Как отмечает профессор В. Б. Исаков, создание специального органа запутает взаимоотношения систематизаторов, создание отдельного государственного органа в результате покажет низкую эффективность работы⁵³. Стоит отметить, что в подп. 9 п. 20 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации определено, что Министерство участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации. Поэтому нецелесообразно создавать отдельный орган, занимающийся систематизацией.

Однако определенными функциями систематизаторов необходимо наделить правотворческие органы, которые будут разрабатывать проекты решений в области систематизации в рамках предметов своего ведения. Эти же органы должны быть наделены обязанностью по формированию официальных текущих редакций нормативных правовых актов, изданных этими органами. Что касается федеральных законов и федеральных конституционных законов, то составлением текущих редакций должен заниматься орган систематизации. Одобрение этих редакций в качестве

⁵³ Проблемы системы и систематизации законодательства... С. 17.

официальных должно остаться за законодателем. Также считаем важным создание подразделений по вопросам систематизации в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, Совете Федерации и Государственной Думе.

До начала проведения систематизации необходимо определиться, кому будут адресованы результаты систематизации.

Адресат систематизации. Здесь сразу встает вопрос: результат систематизации должен быть понятен всем без исключения или только юристам? В истории правовых и политических учений идея доступности закона была представлена в трудах Жан-Жака Руссо, выступавшего за краткость, точность и ясность законов. За идею ясности, доступности и всеобщей понятности закона выступали позднее Бентам, Гегель⁵⁴.

Во Франции в XIX век неофициально были разработаны 52 кодекса, адресованные виноделам, священникам, трактирщикам и другим. Опубликовано было 6 кодексов. Цель такой неофициальной кодификации заключалась в желании разработать доступные для каждого законы.

Такое же стремление к общедоступному закону мы можем наблюдать у Томаса Мора в его произведении «Утопия»: «Все в утопии являются докторами права, поскольку, я повторяю, там очень мало законов, и их самое грубое, самое материалистическое толкование воспринимается как толкование наиболее разумное и наиболее справедливое»⁵⁵. В недоступности закона обвиняют юристов. Сюжеты литературных произведений XIX века основаны на таких коллизиях, где обыкновенный человек вынужден вести борьбу за всеобщую понятность закона.

⁵⁴ См., например у Гегеля: «Развешивать законы так высоко, чтобы их не мог прочесть ни один гражданин, как это делал тиран Дионисий, или скрыть их за витиеватыми формулировками ученых книг, сборников судебных решений, рассуждений юристов, обычаев и т.п., да еще все на чужом языке, так что знание действующего права становится доступным лишь тем, кто изучает его специально, все это одинаково несправедливо». Гегель Г. Философия права // Философское наследие. Т. 113. М., 1990. С. 252-253.

⁵⁵ Мор Т. Утопия. М.; Л. 1947. С. 171-172.

Конечно, мы должны определить адресатами систематизации всех без исключения. Однако чрезмерного упрощения нормативного материала мы должны избегать. Иначе возникнут проблемы, о которых мы уже говорили.

Обозначенные принципы мы можем дифференцировать на две группы.

Принципы, относящиеся к результату систематизации: полнота, доступность, понятность, удобство пользования, единство системы законодательства, системность.

И принципы, которые относятся непосредственно к процессу систематизации: единство правотворчества и систематизации, оперативность, плановость, нормативное регулирование процесса, организованная обеспеченность деятельности, непрерывность, целесообразность, научность и профессионализм.

Прежде чем приступить к систематизации, необходимо определить последовательность действий. И в первую очередь следует обозначить идеальный **результат, к которому надо стремиться**. Например, надо разработать идеальную схему законодательства, разграниченную по предметам правового регулирования, которая будет ориентиром не только при систематизации законодательства, но и при текущем нормотворчестве. Конечно, достигнуть идеального результата вряд ли получится, однако будет цель, к которой следует стремиться систематизаторам, и простор для творчества.

Разграничив систему законодательства по предметам правового регулирования, то есть тематически, можно переходить к реформированию отдельных сфер правового регулирования. На начальных этапах необходимо провести инвентаризацию нормативных правовых актов, составить перечень действующих актов. После досконального изучения нормативной базы в определенной сфере, проведенного анализа следует проработать концепцию инкорпорации, консолидации и кодификации. Тут важно сделать правильный выбор формы систематизации.

И уже при непосредственной обработке материала будут выявляться пробелы и коллизии, которые предстоит преодолеть, устаревшие и фактически утратившие силу нормативные правовые акты.

После систематизации каждой сферы правового регулирования по отдельности мы уже сможем перейти к созданию Свода законов. И тут тоже необходимо проработать модельную схему, к которой нужно стремиться. В литературе использовалось такое выражение «моделирование правового поля»⁵⁶. Деятельность по подготовке Свода законов можно определить как «моделирование правового поля по предметному принципу».

Следующее, что необходимо рассмотреть, – это вопрос о **предпосылках систематизации**.

Первой и самой важной предпосылкой является наличие политической воли. В России такая воля проявилась в издании Указа Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»⁵⁷. Однако впоследствии стала очевидной преждевременность создания Свода, в связи с чем этот вопрос был отложен. В настоящее время политическая воля в России проявилась изданием распоряжения Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней».

Следующей предпосылкой систематизации является убежденность в ее необходимости всех высших органов государственной власти. Если в систематизации законодательства не заинтересована государственная власть – и законодательная, и исполнительная, то мы не получим достойного результата, несмотря на наличие политической воли.

⁵⁶ Систематизация законодательства как способ его развития. С. 37.

⁵⁷ Указ Президента Российской Федерации от 06.02.1995 № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 7, ст. 509 (утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2005 № 736).

Необходимо наличие одобрения и желания активно участвовать в ее процессе и у научного сообщества.

Особо важная предпосылка качественной систематизации – ее достойное финансовое обеспечение, как любой государственной программы. В ходе ее проведения потребуются привлекать высококвалифицированных специалистов, потребуются разработка современного программного обеспечения, позволяющего автоматизировать многие процессы: проводить разработку проектов, согласование, утверждение в электронной форме, результаты систематизации должны быть обеспечены современной технологией представления информации.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы.

1. Систематизация законодательства – юридическая деятельность, направленная на упорядочение действующих нормативных правовых актов, их совершенствование, осуществляемая посредством сбора нормативных правовых актов, их внешней обработки, укрупнения, системного расположения, выявления и устранения пробелов и противоречий в правовых предписаниях, их обновления.

Официальная систематизация, проводимая уполномоченными на то государственными органами, представляющая собой завершающую стадию правотворчества, приводит к созданию целостных и гармонично согласованных друг с другом правовых средств регулирования в форме инкорпорированных, консолидированных, кодифицированных нормативных правовых актов, а также сводов законов, придающих системе действующих источников права законченный вид, позволяя существующей системе права полностью воплотить в них всю свою нормативность.

В качестве основополагающего принципа систематизации законодательства выступает единство правотворчества и систематизации. Исходя из этого, становится очевидным, что систематизация является так же, как и само правотворчество, завершающим моментом процесса правообразования. Проведенный анализ позволил выявить две

характеристики систематизации законодательства: правотворческую и информационно-правовую.

1.2. Общетеоретический анализ форм систематизации законодательства.

Развитие нормотворчества идет высокими темпами, и доктрина должна предлагать современные формы систематизации законодательства. В науке отмечается, что существующие в теории права формы систематизации и данные им определения не соответствуют складывающейся практике систематизации⁵⁸. Эта проблема действительно существует. Приведем пример.

В целях инвентаризации действующего законодательства и, как следствие, совершенствования правовой системы Российской Федерации было принято распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158- рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации»⁵⁹.

И тут возникает несоответствие употребляемого понятия «инкорпорация», применяемого в распоряжении Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158-рп и понимания инкорпорации, устоявшегося в теории права. Так, например, В. С. Нерсесянц дает следующее определение: «Инкорпорация — это способ систематизации, который состоит в собрании правоустановительных актов по определенному основанию (тематическому, хронологическому и т.д.) и кругу вопросов без внесения изменений в нормативно-правовое содержание соответствующих актов»⁶⁰. Примером хронологической инкорпорации служит Собрание

⁵⁸ Апт Л. Ф., Баранов В. М. Систематизация в правотворчестве: сущность, ценность, перспективы совершенствования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. №17. С. 8.

⁵⁹ Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 21.03.2011, № 12, ст. 1627.

⁶⁰ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М., 2021. С. 459.

законодательства Российской Федерации. Оно выходит еженедельно, содержит в полном объеме федеральные конституционные и федеральные законы, вступившие в силу ратифицированные международные договоры, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации. В российской истории были и другие примеры проведения масштабной инкорпорации, например Полное собрание законов Российской Империи, изданное в 1830 году, Систематическое собрание законодательства СССР в 50 томах и соответствующие собрания в союзных республиках, подготовленные и изданные в 1960-1970-х годах.

Основные признаки инкорпорации: «нормативное содержание акта не меняется», «инкорпорация нормативных актов лишена правотворческой природы», «происходит лишь внешняя обработка материала». Но под такое определение не подходит деятельность по подготовке свода законов. Хотя в основном в доктрине свод выступает примером предметной инкорпорации⁶¹. Некоторые авторы относят свод законов к такой форме систематизации, как кодификация⁶², либо выделяют свод в качестве отдельной формы систематизации⁶³.

Однако при подготовке свода законов ведется активная правотворческая деятельность: в него включаются законодательные акты, которые специально должны быть разработаны и приняты. Такие акты объединяют целый ряд действующих актов по одному и тому же вопросу, а также включают некоторые нормативные новеллы. Поэтому Свод законов

⁶¹ Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / М., 2017. С. 295; Теория государства и права: учебник отв. ред. Р. В. Шагиева. М. : Проспект, 2019. С. 293; Теория государства и права: учебник / В. Л. Кулапов, А. В. Малько. М., 2011. С. 241; Теория государства и права: учебник / под ред. А. Г. Хабибулина, В. В. Лазарева. М., 2011. С. 387; Теория государства и права: учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2003. С. 358.

⁶² Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. С. 460; Рассказов Л. П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник. М. : РИОР: ИНФРА-М, 2015. С. 332.

⁶³ Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. М., 2020. С. 286.

является результатом применения всех форм систематизации законодательства. Мы считаем, что подготовку Свода законов следует признать отдельной формой тематической систематизации.

В связи с этим Свод законов не может быть отнесен к примерам инкорпорации, т.к. признаки инкорпорации, приводимые в теории права, – отсутствие нового нормативного содержания акта, присутствие только внешней обработки материала – не могут быть отнесены к Своду законов.

В литературе к примерам инкорпорации относят и подготовку нормативного правового акта в актуальной редакции с изменениями и дополнениями⁶⁴. С этим сложно согласиться. Нормативный правовой акт с течением времени изменяется и дополняется новыми нормами. В новой редакции он является результатом правотворчества, но не может выступать результатом инкорпорации, при которой по его основному признаку нормативное содержание акта не меняется.

В связи со сказанным под определение инкорпорации попадают только хронологические сборники. Однако такую деятельность можно признать обычным опубликованием нормативных правовых актов, а не результатом систематизации.

Есть исследователи, которые приходят к выводу, что инкорпорация как форма систематизации законодательства в современной России не применяется⁶⁵. Действительно, современный уровень развития информационных технологий и, в частности правовых баз данных, уменьшает «коэффициент полезного действия» любой, даже самой качественной инкорпорации. Инкорпорация как форма систематизации законодательства в том понимании, которое ей дается в теории, в настоящее время теряет смысл. Считаем необходимым дать иное определение инкорпорации, определить ее

⁶⁴ Теория государства и права... / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 441; Теория государства и права... / под ред. В. К. Бабаева. С. 357.

⁶⁵ Систематизация как вид правотворчества / М. А. Храброва, Т. В. Фарои // Социально-гуманитарный вестник: Всероссийский сборник научных трудов. Краснодар, 2018. С. 151.

новое содержание, которое придаст ей актуальность в современной систематизационной работе.

В первую очередь следует рассмотреть, что понимается под инкорпорацией на практике. И снова обратимся к распоряжению Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации»⁶⁶. При разработке законопроектов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части инкорпорации отдельных положений правовых актов СССР и РСФСР происходит присоединение правовых норм СССР и РСФСР в качестве составных частей к нормативным правовым актам России. Так, например, 06 сентября 2016 г. в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части инкорпорации в Трудовой кодекс Российской Федерации отдельных положений правовых актов СССР и РСФСР)»⁶⁷. Предлагалось:

1. В статью 93 Трудового кодекса Российской Федерации инкорпорировать норму части первой пункта 8 постановления Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС от 29 апреля 1980 г. № 111/8-51 «Об утверждении Положения о порядке и условиях применения труда женщин, имеющих детей и работающих неполное рабочее время».

2. В связи с возникающими на практике проблемами при учете суммированного рабочего времени с целью приведения к единообразию применения статьи 152 Трудового кодекса Российской Федерации при

⁶⁶ Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 21.03.2011, № 12, ст. 1627.

⁶⁷ Законопроект №1166412-6. См.: URL : <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1166412-6> (дата обращения: 23.07.2023).

различных режимах рабочего времени законопроектом инкорпорировать пункт 4 постановления Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 8 августа 1966 г. № 465/П-21 «Об утверждении разъяснения № 13/п-21 «О компенсации за работу в праздничные дни» в статью 152 Трудового кодекса Российской Федерации.

3. В статью 153 Трудового кодекса Российской Федерации также инкорпорировать положения части второй пункта 2 разъяснения № 13/п-21 «О компенсации за работу в праздничные дни», утвержденного постановлением Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 08 августа 1966 г. № 465/П-21.

В итоге был принят Федеральный закон от 18 июня 2017 г. № 125-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»⁶⁸, а остальные части рассматриваемых правовых актов СССР и РСФСР признаны недействующим на территории Российской Федерации.

Такое представление об инкорпорации является более современным. Стоит отметить происхождение слова «инкорпорация» от латинского *incorporatio* – присоединение, поглощение, включение. Перевод этого слова подходит под современное практическое применение инкорпорации как включения, присоединения правовых норм одного акта к другому.

Кроме того, если проанализировать названия научных статей, то использование инкорпорации как формы систематизации – редкий случай. Чаще используются такие обороты: «Инкорпорация в законодательство России международных норм...», «Инкорпорация в законодательство Российской Федерации нормативных правовых актов СССР и РСФСР ... », «Степень инкорпорации норм международного права в ...», «Инкорпорация норм мусульманского права в семейном законодательстве ...».

Рассматриваемый способ систематизации не исчерпывает себя инкорпорацией советского законодательства. Правовым нормам и целым

⁶⁸ Федеральный закон от 18 июня 2017 г. № 125-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.06.2017.

нормативным правовым актам присуще устаревание. Такой подход к систематизации будет всегда актуальным. Предлагаем следующее определение инкорпорации законодательства.

Инкорпорация – форма систематизации законодательства, заключающаяся в присоединении правовых норм одного нормативного правового акта к нормам другого нормативного правового акта.

Когда мы от отдельных актов переходим к обработке законодательства в целом, то зачастую находим, что по одному и тому же вопросу имеется несколько изданных в разное время актов, которые по-разному регулируют один и тот же вопрос, некоторые нормы повторяются. Именно при инкорпорации должны быть приняты меры для устранения этих противоречий и повторов, некоторые ранее принятые акты должны быть полностью или частично признаны утратившими силу либо подвергнуты изменению. При инкорпорационной обработке из правового массива будут исключаться акты, действующие частично. Примером может служить Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-I «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»⁶⁹, в котором из 29 статей действующей осталась только одна статья, в которой даны определения основным понятиям, используемым в законе. Почему не инкорпорировать эти определения в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁷⁰? Другой пример: Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-I «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»⁷¹ признан утратившим силу в части норм, противоречащих Федеральному закону от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ

⁶⁹ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-I (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Российская газета, № 89, 1991; № 162 от 27 июля 2006 г.

⁷⁰ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О защите конкуренции» // Российская газета от 27 июля 2006 г. № 162; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2022.

⁷¹ Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-I (ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР от 18 июля 1991 г. № 29 ст. 1005; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26 июля 2017.

«Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁷². Считаем, что здесь также можно инкорпорировать нормы первого нормативного правового акта к последнему в части непротиворечащих регламентаций. Но будет происходить не просто внешняя обработка правового материала, а систематизация с правотворческими признаками.

Выделим **правила**, на которые следует опираться при **инкорпорации** норм одного нормативного правового акта к нормам другого нормативного правового акта:

— Тождество предметов правового регулирования. Присоединяемые правовые нормы должны иметь идентичный предмет правового регулирования с нормативным правовым актом, к которому они инкорпорируются.

— Непротиворечивость нормам правового акта, к которому инкорпорируется правовая норма. Здесь важно добиться согласованности правовых норм.

— Использование единой терминологии. Это требование очень важно, так как мы инкорпорируем нормы из разных нормативных правовых актов, принятых в разные годы. Тут должно быть единообразное понимание терминов.

— Сохранение системности нормативного правового акта, к которому инкорпорируются правовые нормы. При присоединении правовых норм не должна пострадать цельность, внутренняя согласованность нормативного правового акта.

Указанные правила следует признать правилами юридической техники инкорпорации правовых норм.

⁷² Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Российская газета от 4 марта 1999 г. № 41-42; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2022.

Что касается другой формы систематизации законодательства – **консолидации**, анализ учебников по теории права с середины XIX века, проведенный в рамках настоящего исследования, показал, что признание консолидации в качестве формы систематизации произошло в 90-е гг. XX века. До этого времени формами систематизации законодательства признавались инкорпорация и кодификация. По мнению ученых, консолидация так же, как и другая форма систематизации – кодификация, имеет правотворческий характер⁷³.

Консолидация направлена в первую очередь на борьбу с множественностью нормативных правовых актов. Задачи консолидации хорошо отметила Т. Н. Рахманина: «необходимость преодоления мелкотемья, ликвидации множественности актов по одним и тем же вопросам, обеспечение компактности и лучшей обзримости законодательства»⁷⁴.

Законодательству присуще наличие повторов в регулировании одного и того же вопроса, противоречий и несогласованностей. Дублирование отличается от наличия коллизий, оно не рассогласовывает систему права, однако приводит к множественности правового регулирования. В литературе отмечаются два негативных последствия дублирования: девальвация права и правовая инфляция.⁷⁵ Высказывается мнение о законодательном закреплении запрета дублирования правовых норм⁷⁶. Считаем, что пока не закрепили законодательного запрета на дублирование, лучшим способом борьбы с этим явлением является консолидация.

⁷³ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. С. 447; Рассолов М. М. Теория государства и права. М. : Юрайт, 2010. С. 474; Теория государства и права / под ред. А. С. Пиголкина. М. : Юрайт, 2009. С. 567; Теория государства и права: учебник / под ред. А. Г. Хабибулина, В. В. Лазарева. С. 389.

⁷⁴ Российское законодательство: проблемы и перспективы / Редкол. : Л. А. Окуньков и др.; ИЗИСП. М. : Бек, 1995. С. 84.

⁷⁵ Залоило М. В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 40.

⁷⁶ Баранов В. М. Основные направления модернизации техники современного правотворчества в России // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 46.

При консолидации нормативные правовые акты, регулирующие схожие правовые отношения, объединяются в один акт. Новый правовой акт принимается правотворческим органом. Консолидация осуществляется компетентным органом лишь в отношении принятых им актов. Все объединяемые акты перестают действовать с принятием консолидированного правового акта. Примером может служить Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации»⁷⁷, который объединил десятки указов и постановлений. В настоящее время широкое распространение консолидации отмечается в ведомственном правотворчестве.⁷⁸

В большинстве учебников по теории государства и права отмечается, что при консолидации все консолидируемые нормативные правовые акты объединяются без изменения или проходят лишь редакционную обработку. Однако с этим сложно согласиться. При консолидации наряду с объединением нормативных актов происходит исключение всякого рода нормативных положений, не только формально, но и фактически утративших свое значение, изменение, принятие правовых норм.

В литературе к примерам консолидации относят утверждение и официальную публикацию нормативного правового акта в актуальной редакции с изменениями и дополнениями⁷⁹. Соглашаясь с этим, считаем, что это мнение должно быть развито дальше. Так, предлагается консолидированный текст нормативного правового акта с изменениями и дополнениями наделить официальным статусом, легитимировать «новой редакцией» и публиковать на официальном интернет-портале правовой

⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации» (ред. от 29.08.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2010, № 37, ст. 4643; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.08.2022.

⁷⁸ Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. URL: https://pravo.hse.ru/data/2016/07/05/1116684285/2013_Arзамасов_Ю_Г_Теория%20и%20практика%20ведомственного%20нормотворчества.pdf (дата обращения: 26.07.2023).

⁷⁹ Теория государства и права : отв. ред. Р. В. Шагиева. С. 293-294.

информации (www.pravo.gov.ru)⁸⁰. Что было предложено в научном сообществе, стало реальностью: с 1 июля 2022 г. тексты правовых актов с внесенными в них изменениями, размещаемые на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), являются официальными⁸¹. Однако это пока касается подготовки текстов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и правовых актов Президента Российской Федерации с учетом изменений, внесенных в них после 1 июля 2022 г. По нашему мнению, необходимо провести такую же работу в отношении всех нормативных правовых актов, и такая работа должна включать изменения, внесенные не только после 1 июля 2022 г., но и ранее.

На основе изложенного мы можем сформировать новое понимание консолидации как формы систематизации законодательства. Это не только объединение разных нормативных правовых актов в один единый акт, но и объединение изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт и представленных в актуальной редакции этого акта. Такое современное применение консолидации должно стать ежедневной формой систематизации законодательства. В связи с этим предлагаем ввести в теорию права новое определение консолидации. **Консолидация** – форма систематизации законодательства, состоящая в объединении нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения, в единый акт, с изменениями, отменой устаревших норм, принятием новых правовых норм, а также объединении изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную редакцию этого акта.

⁸⁰ Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. № 11. С. 17.

⁸¹ Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2022 № 90 «О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2022.

Выделим **правила**, на которые следует опираться при **консолидации** нормативных правовых актов:

— Тождество предметов правового регулирования. Объединяемые нормативные правовые акты должны иметь идентичный предмет правового регулирования.

— Согласованность правовых норм в новом нормативном правовом акте, создаваемом при объединении нескольких.

— Использование единой терминологии. При объединении разных нормативных правовых актов необходимо добиться использования единого понятийного аппарата.

— Выстраивание системности нового нормативного правового акта, согласованности правовых норм.

Указанные правила следует признать правилами юридической техники консолидации нормативных правовых актов.

Примером законодательства, которое может быть систематизировано с помощью консолидации, является законодательство о противодействии коррупции. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации разработана концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.⁸²

Следует отметить отличительные черты инкорпорации и консолидации.

Первое отличие: при консолидации принимается новый нормативный правовой акт, выступающий как самостоятельный источник права. При инкорпорации новый нормативный правовой акт не принимается, а продолжает действовать один акт, к которому присоединяются нормы прочих актов.

⁸² Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, А. И. Абрамова, М. В. Залоило. М., 2021. 112 с.

Второе отличие: при инкорпорации не преследуется цель выявить пробелы правового регулирования. Мы укрупняем нормативный правовой материал и избавляемся от «полупустых» элементов (нормативных правовых актов, имеющих несколько действующих статей). При консолидации преследуется цель не только укрупнения правового массива, но и выявления пробелов, которые заполняются при разработке консолидированного закона, устраняются коллизии, существующие между объединяемыми нормативными правовыми актами, обновляется правовое регулирование.

Предлагаемые определения инкорпорации и консолидации предполагают официальный характер применения этих форм систематизации. **Правотворческий характер** консолидации и инкорпорации приблизит систематизацию к официальной ежедневной деятельности органов государственной власти в области упорядочения законодательства. Подчинение текущего правотворчества общей задаче упорядочения законодательства, последовательного его укрупнения предполагает, чтобы само текущее законодательство все в большей степени формировалось как определенная серия цельных, крупных актов. Таким образом мы приблизимся к соблюдению принципа нормативной экономии.

Остановимся на правотворческом характере консолидации и инкорпорации в предлагаемом новом значении. И здесь в большей степени происходит систематизация норм права, а не нормативных правовых актов. Так, инкорпорируя нормы одного нормативного правового акта в другой нормативный правовой акт мы систематизируем именно нормы права. Консолидируя редакции одного нормативного правового акта мы консолидируем правовые нормы. Если говорить об инкорпорации как форме присоединения и консолидации нескольких нормативных правовых актов, то это процесс не является техническим присоединением, объединением, здесь ведется правотворческий процесс. В этом случае можно говорить о правотворческой систематизации. Не сопровождается процессом правотворчества только учет и классификация. Правотворчество связано не

только с созданием норм права. Так, С. С. Алексеев к правотворчеству относит и деятельность по изменению существующих норм права⁸³. Если смотреть на инкорпорацию как форму присоединения правовых норм, консолидацию и кодификацию, то мы увидим, что субъектами систематизации являются правотворческие органы, в то время как классификацией и учетом занимаются уполномоченные на то органы государственной власти и учреждения либо негосударственные организации, например разрабатывающие справочные правовые системы. Таким образом, мы можем разграничивать правотворческую систематизацию и неправотворческую. Правотворческая систематизация обеспечивает организованность и согласованность правовых норм, можно назвать это системной организацией. Основопологающим фактором в правотворческой систематизации являются внутренние связи норм права. Систематизация норм выражает закономерности инкорпорации и интеграции правовых предписаний в систему нормативно–правового массива. Такая систематизация норм права приводит их в единую стройную, внутренне согласованную и целостную систему. И тут мы не наблюдаем появления новых форм права (свода, сборника, кодекса), а результатом являются формы объединения либо присоединения норм права из разных нормативных правовых актов.

Кодификация по сравнению с инкорпорацией и консолидацией является более совершенной формой систематизации законодательства, но порой законодательный материал нуждается лишь в тех обработках, которые предлагают консолидация 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

⁸³ Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 190.

обособленных подразделений системы права»⁸⁴. Как форма систематизации, кодификация является самой сложной и наиболее исследованной в научной литературе.

Можно утверждать, что по своему социальному значению и юридическим признакам кодификация не только стоит выше других форм систематизации законодательства, но и значительно превосходит текущее правотворчество. Это выражается, прежде всего, в том, что кодификация выступает в качестве важного системообразующего и стабилизирующего фактора для всей правовой системы. Благодаря кодификации право развивается организованно, системно, опираясь на единые принципы и понятия. Создание кодификационных актов направлено на усиление в законодательстве элемента устойчивости, формирование в нем стабильной нормативно-правовой базы.

Следует также отметить, что кодификация гораздо больше, чем текущее правотворчество связана с тенденциями развития системы законодательства, с определенными направлениями развития общественной практики. Именно в кодификационных актах, и особенно в фундаментальных законах кодификационного типа, содержится решение основных вопросов правовой регламентации, отражаются перспективы развития определенной области общественных отношений.

При кодификации решается не только проблема восполнения пробелов в законодательстве, его «расчистки», но и задача обеспечения большей целостности, внутренней согласованности, стабильности законодательства, а, следовательно, и большей его эффективности и доступности для граждан.

Посредством кодификации как одного из важнейших видов систематизации законодательства в значительной степени обеспечивается внесение элементов системности в законотворчество.

⁸⁴ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 254.

Объектом кодификации являются правовые нормы. И здесь проявляется ее правотворческая характеристика. Инкорпорация и консолидация в предлагаемом нами понимании имеют объектом отдельные правовые нормы либо нормативные правовые акты в целом. Степень правотворчества у кодификации намного выше, «уровень погружения в нормативную материю более глубокий»⁸⁵, так же как сложность и трудоемкость процесса. Кодификация не просто упорядочивает законодательство, но и создает новые правовые нормы, изменяет и отменяет ранее действовавшие, создается новый нормативный правовой акт, который на качественном, системном уровне регулирует общественные отношения. В этом заключается ее правотворческое начало.

Кодификацию можно проводить, опираясь на следующие критерии:

- наличие предмета и метода. Для комплексных образований такие предмет и метод будут соответственно комплексными, т. е. предметом будут являться общественные отношения из различных сфер жизнедеятельности, а метод будет представлять совокупность способов правового регулирования;
- наличие законодательного массива, который регулирует специфические общественные отношения;
- наличие принципов регулирования и правового режима, которые в отношении комплексных отраслей права можно отделить от метода правового регулирования.

Подчинение текущего правотворчества общей задаче упорядочения законодательства, последовательного его укрупнения предполагает, в частности, чтобы само текущее законодательство все в большей степени формировалось как определенная серия цельных, крупных актов. Однако, «как показывает исторический опыт, уязвимость кодификации связана с тем,

⁸⁵ Гончарова Л. Н. Кодификация как способ систематизации законодательства и форма правотворчества // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 11(126). С. 79.

что фиксируя ту или иную правовую систему в статике, она не поспевает за динамикой права»⁸⁶. Примерный срок актуальности кодификации – 30 лет⁸⁷.

В правовой науке выделяют всеобщую, отраслевую и специальную (комплексную) кодификацию. Всеобщая кодификация сопровождается принятием кодексов по всем отраслям законодательства. Отраслевая кодификация направлена только на одну отрасль законодательства. Специальная кодификация направлена на систематизацию правовых норм определенного института или нескольких правовых институтов, комплексных отраслей.

Существует несколько видов кодифицированных актов.

Кодекс. Является наиболее распространенный кодификационный акт. По процедуре принятия и по юридической силе кодексы не отличаются от федеральных законов. Однако нормам кодексов придается значение приоритетности по сравнению с другими отраслевыми нормами. Как правило, в первых статьях кодексов, посвященных обычно трактовке объема законодательства в регламентируемой сфере, говорится о том, что все последующие законы и другие нормативные акты должны издаваться в соответствии с настоящим кодексом (например, Арбитражный процессуальный, Бюджетный, Водный, Градостроительный, Гражданский, Жилищный, Налоговый, Семейный, Трудовой). Имеются кодексы (Воздушный, Земельный, Кодекс административного судопроизводства, Лесной, Уголовно–исполнительный), которые не содержат такой нормы. Судебная практика в этом вопросе складывается по-разному. Так, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 03 февраля 2000 г. № 22–О сказано, что «ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой»⁸⁸. Однако впоследствии

⁸⁶ Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М. : Норма, 2016. С. 158-159.

⁸⁷ Бошно С. В. Кодификация // Право и современные государства. 2014. № 2. С. 45.

⁸⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.02.2000 № 22-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. №3.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29 июня 2004 № 13–п⁸⁹ отметил приоритет правового регулирования Уголовно-исполнительного кодекса над иным уголовно-процессуальным законодательством. Однако впоследствии Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал несколько изъятий из этого приоритета. Так, в определении от 08.11.2005 № 439–О Конституционный Суд Российской Федерации применительно к Уголовно–процессуальному кодексу Российской Федерации подчеркнул, что «в случае коллизии законов действует приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», но лишь при условии, что речь идет о правовом регулировании уголовно–процессуальных отношений, поскольку в соответствии со ст. 71 (п. «о») Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10, 49, 50, 76 (ч. 1) и 118 (ч. 2) уголовное судопроизводство представляет собой самостоятельную сферу правового регулирования, а юридической формой уголовно-процессуальных отношений является уголовно-процессуальное законодательство как отдельная отрасль в системе законодательства Российской Федерации, и установление новых норм, регулирующих уголовно-процессуальные отношения, по общему правилу должны быть согласованы с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Из сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в названном постановлении правовой позиции следует, что приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации перед другими федеральными законами не является безусловным: он может быть ограничен как установленной Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 76) иерархией федеральных конституционных законов и обычных федеральных законов, так и правилами о том, что в случае коллизии между различными законами равной юридической силы приоритетными признаются

⁸⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П // Российская газета, № 143, 07.07.2004.

последующий закон и закон, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

Конституционный Суд Российской Федерации указал также, что о безусловном приоритете норм уголовно–процессуального законодательства не может идти речь и в случаях, когда в иных (помимо Уголовно–процессуального кодекса Российской Федерации, закрепляющего общие правила уголовного судопроизводства) законодательных актах устанавливаются дополнительные гарантии прав и законных интересов отдельных категорий лиц, обусловленные в том числе их особым правовым статусом.

На основании вышеизложенного считаем, что необходимо установить приоритет правового регулирования, осуществляемого кодексом, в отношении иных законов, однородных по предмету правового регулирования.

Такая норма соответствовала бы позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Вернемся к исследованию других видов кодифицированных актов.

Основы законодательства, основные принципы, основы. Этот вид акта был распространен в советское время, представлял собой общесоюзный законодательный акт, представляющий собой систематизированное изложение принципиальных положений и наиболее важных юридических норм, относящихся к определенной отрасли или подотрасли права и имеющих общегосударственное значение. Формулируемые Основами законодательства правовые принципы, положения, нормы и институты предполагали их развитие и конкретизацию в республиканском законодательстве. Основы служили юридической базой для соответствующего республиканского законодательства. Они обеспечивали единство и согласованность союзного и республиканского законодательства.⁹⁰ В настоящее время основы выступают в качестве федерального регулирования вопросов совместного ведения,

⁹⁰ Теория государства и права / под ред. проф. А. М. Васильева. М. : Юрид. лит., 1977. С. 340.

дальнейшее развитие получают в законодательстве субъектов Российской Федерации. Например, Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Однако стоит отметить, что законодатель не часто использует форму основ для регулирования вопросов совместного ведения, а приоритет отдает виду простого федерального закона.

Устав, положение. В отличие от кодекса и основ они принимаются не законодательными органами, а чаще всего Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. Положения, уставы регламентируют правовой статус и положение органов, учреждений, организаций, регулируют определенную сферу государственной деятельности. Положения также могут регулировать узкоспециальные вопросы.

Правила. Представляют собой нормативный правовой акт, устанавливающий порядок организации определенной деятельности.

Модельный акт. Это образец правового регулирования, подготовленный для органов государственной власти.

Отметим, что к кодифицированным актам предъявляются требования стабильности, системности, логичности в большей степени, чем к другим нормативным правовым актам. Однако, как показывает практика, стабильностью некоторые кодифицированные акты не отличаются⁹¹.

В литературе в последние годы говорят о необходимости непрерывной кодификации⁹², которая означает принятие кодексов по всем отраслям законодательства, кодифицирование всех вновь принимаемых законов. Такая практика складывается во Франции, в которой в настоящее время действуют

⁹¹ Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2018. №4. С. 86.

⁹² Теория государства и права ... / под ред. В. Б. Исакова. С. 285.

78 кодексов. Однако многие из них являются результатом консолидации.

Такой непрерывный процесс консолидации, кодификации и инкорпорации должен стать предпосылкой подготовки Свода законов. Свод законов выступает высшей формой систематизации законодательства. Разработка Свода законов предполагает проведение большой работы практиков и представителей науки. Это деятельность предполагает глубокое реформирование всего законодательства, на что требуется политическая воля. Свод законов Российской Федерации необходим. Без него практически нереальной становится задача наведения порядка в нормативном материале. Сторонники Свода законов высказываются следующим образом: «Свод законов Российской Федерации необходим. Без него практически нереальной становится задача наведения порядка в нормативном хозяйстве. Принятие Свода повысит обозримость действующих нормативных актов и облегчит правоприменение»⁹³.

Подготовка Свода законов – высшая форма систематизации, заключающаяся в упорядочении законодательства по предметному принципу, с одновременной масштабной разработкой и принятием нового законодательства, восполняющего существующие пробелы, и предполагающая предварительное проведение всех форм систематизации законодательства.

Объектом систематизации при подготовке Свода законов должны служить все виды законов: федеральные конституционные законы; федеральные законы; законы о ратификации и денонсации международных договоров; законы о поправке к Конституции Российской Федерации; законы, которые принимаются непосредственно народным голосованием – референдумом.

В разработке законодательства должны участвовать все правотворческие органы в рамках своих предметов ведения. При разработке

⁹³ Теория государства и права... / под ред. В. К. Бабаева. С. 359.

Свода законов необходимо опираться на продуманный, современный правовой классификатор. Кроме того, отметим важность предварительной инвентаризации законодательства, в ходе которой должны быть выявлены все действующие законодательные акты. Из них необходимо выделить законодательные акты, фактически утратившие свое значение, решить их дальнейшую судьбу – инкорпорировать ли их правовые нормы в другие нормативные правовые акты либо признать утратившими силу.

Таким образом, инвентаризация должна закончиться тремя списками:

1. Перечень действующих законодательных актов.
2. Перечень законодательных актов, правовые нормы которых подлежат инкорпорации в другие нормативные правовые акты.
3. Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу.

От тщательности решения вопроса инвентаризации будет зависеть качество подготовки Свода законов.

Выделим правила, на которые следует опираться при подготовке Свода законов:

— Наличие концепции Свода законов. Вопрос очень важный. Концепция позволит эффективно организовать деятельность по подготовке Свода. Должен быть определен систематический план Свода законов, который выражается в продуманном логическом разделении правового материала. План будет конкретизирован во внутренней структуре Свода. В концепцию должна входить разработка структуры Свода. Должны быть определены предмет, цели, принципы и методы регулирования.

— Построение Свода законов должно соответствовать официальному классификатору правовых актов.

— Единая структура.

— Дробность разделов. Стандартизованная система обозначения (маркировки) разделов и нижестоящих структурных единиц.

- Тождество предметов правового регулирования законов, включаемых в один раздел Свода.
- Выстраивание системности Свода законов.
- Согласованность правовых норм.

Более подробно вопрос о подготовке Свода законов мы рассмотрим в последнем параграфе настоящего диссертационного исследования.

Проведение работы по консолидации, инкорпорации, кодификации требует в первую очередь исчерпывающего **учета** всех формально действующих актов, имеющих нормативное значение, ибо только после того, как акты учтены и собраны по каждому вопросу в отдельности, они могут быть подвергнуты анализу, сопоставлены и оценены с точки зрения их фактического действия. Как показывает опыт, недостатки в учете нормативных актов не только затрудняют работу по систематизации законодательства, но нередко приводят к образованию пробелов в составляемых перечнях актов, подлежащих отмене или изменению, к ошибке в оценке актов по существу. В целом, учет считают основой всех форм систематизации⁹⁴, обеспечивающей сбор всех нормативных правовых актов, их внешнюю обработку, системное расположение.

Первоначально учет ведется на бумажных носителях, а затем с помощью справочных правовых систем, в которых нормативные правовые акты представлены в определенном порядке. К учету мы можем отнести публикацию нормативных правовых актов в журналах, порталах правовой информации, справочных правовых системах.

Журнальный учет весьма скромен, его можно вести в таких учреждениях, где существует небольшой нормативный массив.

Картотечный учет ведется с помощью специальных карточек, в которые вносятся реквизиты акта, в редких случаях – и сам правовой акт. Карточки размещаются в картотеках в соответствии с используемым рубрикатором. С

⁹⁴ Апт Л. Ф., Баранов В. М. Систематизация в правотворчестве... С. 9.

развитием информационных технологий журнальный и картотечный учеты уходят на второй план, развивается автоматизированный информационный учет, который позволяет осуществлять сбор, внешнюю обработку, системное расположение огромного правового массива, высокоточный поиск правовой информации. В России автоматизированный информационный учет функционирует в Государственной Думе, Совете Федерации, Минюсте, аппарате Президента, Правительства и в других органах. Многие государственные органы и учреждения пользуются коммерческими справочными правовыми системами, которые централизованно осуществляют учет правового массива и предоставляют на платной основе доступ к такому банку данных. В литературе отмечается наличие возможных ошибок в текстах правовых актов, внесенных в справочные правовые системы.⁹⁵

Создание правовых баз в 90-е годы XX века частично решило проблему доступа к правовой информации в России. Стоит отметить, что доступ к полным базам данных является платным. Однако проблему разобщенности правовых норм, бессистемности, коллизионности и пробельности справочные правовые системы не решают. Распространение правовой информации с 2011 г. в России достигается и посредством электронного опубликования нормативных правовых актов на официальном портале правовой информации pravo.gov.ru.

Конечно, роль справочных правовых систем нельзя принижать, они принимают участие в разработке важных документов. Так, например, компания Консультант Плюс принимала участие в разработке Классификатора правовых актов, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. №511⁹⁶.

⁹⁵ Право в условиях цифровой реальности / Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. // Журнал российского права. 2018. № 1(253). С. 99.

⁹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» (ред. от 28.06.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2000, № 12, ст. 1260; 11.07.2005, № 28, ст. 2865.

Что касается работы по систематизации, то справочные правовые системы систематизируют не законодательство, а изменения законодательства – структурируют их и предоставляют доступ к текстам нормативных правовых актов в каждой редакции.

Как мы видим, учет может быть как официальным, так и неофициальным. И через учет проявляется информационно-правовая функция систематизации законодательства. Можно констатировать, что развитие справочных правовых систем, в которых имеется вся информация о действии или утрате силы того или иного акта, в большей степени справляется с учетом. Однако это неофициальная информация, и полностью полагаться на такую информацию нельзя.

Отметим достижения и официального интернет-портала правовой информации (www.pravo.gov.ru). На портале, кроме официального опубликования, в настоящее время размещаются тексты правовых актов с внесенными изменениями. Таким образом, речь идет о конкурентоспособности портала со справочными правовыми системами⁹⁷. И если в будущем будет разработан Свод законов, то такой результат тематической публикации должен быть встроен в официальный портал правовой информации, при внесении изменений, дополнений, принятии новых законодательных актов должен актуализироваться в самые кратчайшие сроки.

Выделим правила, которые необходимо соблюдать при учете:

- Полнота информации.
- Достоверность информации.
- Оперативность сбора информации и занесения в журналы, картотеки, правовые базы.
- Доступность информации.
- Классификация нормативного правового материала.

⁹⁷ Бошно С. В. Модернизация технологии опубликования нормативных правовых актов в России // Legal Concept. 2013. №2. С. 51.

Отметим, что основой качественной систематизации является не только качественный учет, но и правовой классификатор. Работу по организации или совершенствованию учета нормативных актов следует начинать с разработки **классификатора**. Опыт показывает, что если классификатор недостаточно тщательно разработан, не учитывает либо не выделяет всех необходимых вопросов законодательства, то учет, построенный на основе такого классификатора, не обеспечивает необходимых условий для составления перечней и для всей работы по систематизации законодательства. Необходим классификатор, отражающий массив правовых актов во всем их многообразии.

Можно выделить следующие функции правового классификатора:

- основа систематизации законодательства;
- прикладной инструмент поиска;
- образец для производных классификаций;
- средство анализа действующего законодательства;
- информирование о системе и структуре законодательства.

Существуют различные принципы классификации: по отраслям, по темам, по видам правовых актов, по хронологии принятия. Самым эффективным мы считаем тематический классификатор, который отражает всю полноту правового массива. Такой классификатор позволит на его основе создать Свод законов.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы.

1. В работе выделены следующие формы систематизации законодательства: инкорпорация, консолидация, кодификация, подготовка Свода законов, учет, инвентаризация. Автор аргументировано доказал, что инкорпорация и консолидация, рассматриваемые в традиционных теоретических определениях, не применяются на практике.

2. Вопреки сложившемуся пониманию инкорпорации, диссертант дает авторское определение, меняющее теоретическое содержание инкорпорации и отражающее деятельность, которую предписывает осуществлять законодатель. Инкорпорация – форма систематизации законодательства,

закрывающаяся в присоединении правовых норм одного нормативного правового акта к нормам другого нормативного правового акта.

3. Диссертант интерпретирует понятие консолидации, наполняя его содержание большим объемом осуществляемых операций. Консолидация – форма систематизации законодательства, заключающаяся в объединении:

- нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения, в единый акт, с изменениями, отменой устаревших норм, принятием новых правовых норм;

- изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную редакцию этого акта.

Такое понимание консолидации позволит применять эту форму систематизации в ежедневной систематизационной практике.

4. Высшей формой систематизации законодательства признается подготовка Свода законов, заключающаяся в упорядочении законодательства по предметному принципу, с одновременной масштабной разработкой и принятием нового законодательства, восполняющего существующие пробелы, и предполагающая предварительное проведение всех форм систематизации законодательства.

5. Проведенный анализ позволил выявить две характеристики систематизации законодательства: правотворческую и информационно-правовую. Диссертант аргументировано дифференцирует правотворческие формы систематизации законодательства (инкорпорация, консолидация, кодификация, подготовка Свода законов) и не правотворческие – вспомогательные формы (учет, инвентаризация). Дифференция форм систематизации будет дополнена после исследования зарубежного опыта систематизации законодательства.

Анализ характеристик систематизации позволил прийти к выводу, что и правотворческая, и информационная функции систематизации должны проявляться в ежедневной работе систематизаторов. Диссертант приходит к выводу, что необходимо достичь информационной конкурентоспособности

официального портала правовой информации среди негосударственных организаций, разрабатывающих справочные правовые системы.

Формы систематизации законодательства, выделяемые в отечественной теории и применяемые на практике, отличаются от зарубежного опыта систематизации. Так, например, за рубежом отсутствует такая форма систематизации, как инкорпорация. В некоторых странах выделяются такие формы систематизации, как компиляция и ревизия. В отечественной и зарубежной теории существует и схожее понимание, например, кодификации и консолидации. В связи с чем, диссертант проводит изучение и анализ опыта применения различных форм систематизации за рубежом. Цель такого исследования – дать возможность ориентироваться в различных формах систематизации, выработать современную систему научных представлений о систематизации, выбрать набор эффективных способов систематизации законодательства.

Глава 2. Систематизация законодательства как проблема юридической науки и практики в зарубежных странах.

2.1. Сравнительно-правовое исследование кодификации и консолидации как основных форм упорядочения законодательства в различных правовых системах.

Кодификация является ведущей формой систематизации законодательства. Дореволюционный ученый Ф.П.Будкевич отметил: «Вопрос о кодификации законов не новый: он старый как мир, как жизнь человечества на Земле»⁹⁸. Можно выделить следующие исторические этапы кодификации:

1. Распространение кодификации на Древнем Востоке. Существовали частные и официальные кодификации в эпоху Античности.

2. Кодификация в средневековой Европе (варварские кодексы, кодификация канонического права, торгового и кутюмного права, королевского законодательства).

3. Средневековые кодификации права на Востоке. Своды законов (кодексы) в Китае, Японии, Индии и в Арабском халифате.

4. Развитие доктрины кодификации права в эпоху Нового времени (эпоха Просвещения и Великих революций). Авторские кодификации права в Англии, Франции, Германии, Швейцарии и др.

Термин «кодификация» от английского «codification» (от лат. *Codicem facere* – «делать кодекс») вошел в юридический оборот⁹⁹ благодаря британскому правоведу Джереми Бентаму¹⁰⁰. В XIX веке в разы возросла кодификационная работа, когда формально-догматическая юриспруденция

⁹⁸ Будкевич Ф. П. Гражданское уложение. Система и цели кодификации законов. Варшава, 1905. С. 14.

⁹⁹ Слово *codification* было воспринято немецким языком вслед за словом *codex*, хотя в этом языке уже имелся свой собственный термин для обозначения кодекса *Sesetzbuch*, что дословно означает «книга законов».

¹⁰⁰ Этот термин Бентам впервые употребил в письме к российскому царю Александру I. О бентамовской концепции кодификации позволяют судить три его трактата: «*Papers Relative to Codification*» (1817), «*Codification Proposal*» (1822), «*Justice and Codification Petitions*» (1827). См. об этом: Конвей С. «Бентам проджекст» и изучение Бентама // История права: Англия и Россия: Сб. статей / под ред. У. Батлера, В. Нерсесянца. М., 1990. С. 225.

заняла ведущее место¹⁰¹. Вытесняя авторские и доктринальные кодексы, на первый план выходит официальная кодификация, характеризующаяся консерватизмом, «сугубо формализованным движением, санкционированным свыше государственной властью»¹⁰². Особенно значительной была роль французской кодификации – Гражданского кодекса, известного как Кодекс Наполеона 1804 г. Он оказал значимое влияние на процесс утверждения принципов романо-германского права во многих государствах Европейского континента и за его пределами.

Выбор стран, опыт систематизации которых мы будем рассматривать, обусловлен их влиянием на развитие форм систематизации законодательства на мировом уровне. Так, большинство мировых кодификаций (как на европейском континенте, так и в Азии, Африке, Южной Америке) являются непосредственным продолжением французской или немецкой кодификаций. При этом своеобразна швейцарская кодификация, распространение которой получило в Китае, Турции и многих других странах. Интересен опыт и Казахстана, который отличается строгим правовым регулированием процесса кодификации в стране, установлением особо статуса кодекса среди нормативных правовых актов.

Исследование работ европейских теоретиков и историков права¹⁰³ позволяет определить европейское понимание кодекса как совокупности разрозненных правовых норм, приведенных в форму единого целого. А кодификацию – как «деятельность по приданию правовым нормам такой формы, в которой они становятся единым целым»¹⁰⁴.

¹⁰¹ Зорькин В. Д. Позитивистская теория права в России. М., 1978. С. 33.

¹⁰² Трикоз Е. Н. Частные кодификации права (ранние исторические примеры) // Интересы в праве. Жидковские чтения / отв. ред. М. В. Немытина. М., 2017. С. 582.

¹⁰³ Vanderlinden J. Le concept de code en Europe occidentale du XIIIe au XIXe siecle : Essai de definition. Bruxelles, 1967. 500 p.; Zénati F. Les notions de code et de codification (contribution à la définition du droit écrit) // Mélanges C Mouly. Т. 1. Litec. 1998. P. 232; Beudant C. Cours de droit civil français, Paris, 1896. P. 32; Кабрияк Р. Кодификации / Пер. с фр. Л.В. Головки. М. : Статут, 2007. 476 с.

¹⁰⁴ Кабрияк Р. Кодификации. С. 109.

Нашей целью не является глубокий исторический анализ. Мы стремимся изучить современный опыт и тенденции кодификации. Поэтому сразу перейдем к моделям кодификации, которые отмечаются широким распространением. Это романская (институциональная) и немецкая (пандектная) модели кодификации (Institutional System и Pandectists).

Кодификация в современной Франции строится на разработке и издании кодексов, регулирующих все сферы общественных отношений, подпадающих под правовое регулирование. Кодификации подвержены не только отрасли права, но и несколько отраслей права в рамках одной кодификации, правовые институты. Французские юристы понимают под кодификацией законодательства очень широкий круг деятельности государственных органов, включая в него как правотворческую деятельность парламента по созданию новых законодательных актов в виде кодексов, так и деятельность правительства и министерств, направленную на составление новых актов путем систематического изложения законов и других правовых норм. Таким образом, с точки зрения французского юриста, кодификация включает не только кодификацию в собственном смысле (создание кодексов), но и определенную часть работ по другим формам систематизации законодательства. Такое широкое толкование термина «кодификация» вуалирует факт уменьшения роли законодательных органов и увеличения полномочий исполнительной ветви власти в вопросе кодификации.

Кодекс во Франции – это нормативный правовой акт, объединяющий законодательные и регламентные предписания (подзаконные акты) по предмету правового регулирования либо сфере государственной деятельности. Однако кодифицируются нормы и по субъектам права (инвалиды, пенсионеры, коммерсанты).

Согласимся с мыслью французских исследователей¹⁰⁵, что процесс кодификации начинается тогда, когда нормативный материал становится

¹⁰⁵ Braibant G. Utilité et difficultés de la codification // Droits. № 24. 1996. P. 63.

необозримым и трудно доступным для понимания, когда исчезает правовая определенность¹⁰⁶. Кодификация во Франции направлена на обеспечение простого и быстрого доступа к действующим правовым нормам и заключается в объединении разрозненных нормативных правовых актов, для придания им согласованности и доступности посредством построения логического плана.

По сути, кодификация, основанная на консолидации и лучшей организации существующих норм, стремится облегчить доступность и понятность норм права.

Кодификация во Франции позволяет:

1. Создать единый правовой документ – кодекс, состоящий из законодательной и подзаконной частей.

2. Собрать разрозненные законодательные, подзаконные акты, которые координирует кодекс, чтобы сделать их согласованными и доступными посредством логического плана.

3. Уточнить закон и обновить его, отменив тексты устаревшие, несовместимые или противоречащие Конституции, общественным нуждам или международным обязательствам.

4. Выделить недостатки правовой системы и подготовить необходимые реформы.

Систематическая кодификация юридических текстов была предпринята Наполеоном I. В наполеоновский период во Франции были приняты гражданский кодекс 1804 г., гражданско-процессуальный кодекс 1806 г., торговый кодекс 1807 г., уголовно-процессуальный кодекс 1808 г., уголовный кодекс 1810 г.

Впоследствии проведено большое количество кодификаций. До Второй мировой войны были приняты трудовой, дисциплинарный, сельскохозяйственный, лесной кодексы, уголовный кодекс морской торговли, кодекс военной юстиции сухопутных войск и военно-морских сил.

¹⁰⁶ Roubier P. Théorie générale du droit: histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales. Dalloz-Sirey, 1951. P. 115.

После войны проводилась регулярная работа по систематизации законодательства в форме кодификаций с элементами консолидации либо в форме чистых кодификаций – новые Гражданский процессуальный кодекс 1975 г. и Уголовный кодекс 1994 г. Пользоваться наполеоновскими кодексами стало затруднительно. Исполнительная власть Франции взяла на себя вопросы систематизации законодательства. Правительственным декретом № 48-800 от 10.05.1948 г.¹⁰⁷ была учреждена Высшая комиссия по проведению кодификации и упрощению законов и нормативных актов исполнительной власти (Высшая комиссия по кодификации). Комиссия является совещательным органом и не наделена полномочиями по утверждению нормативных правовых актов. Председателем комиссии является руководитель внутренней секции Государственного Совета. В состав комиссии входят парламентарии, члены Государственного Совета, председатель Генерального совета. Подчиняется комиссия непосредственно Премьер-министру Франции. Комиссия осуществляет контроль работы по кодификации, осуществляемой в министерствах и ведомствах, которые готовят проекты кодексов в своей сфере деятельности. Для подготовки проекта кодекса в министерстве, ведомстве создается комиссия, в состав которой входят работники министерства, ведомства, член Государственного Совета Франции – специалист в той сфере, в которой готовится кодекс. При подготовке кодекса рядом ведомств одно из них возглавляет работу. При подготовке проекта кодекса проводится ревизия нормативных правовых актов. Проект рассматривает Высшая комиссия, затем следует процедура принятия кодекса Парламентом, после чего он становится кодексом.

На практике выработался порядок, при котором Правительство Франции приступает к кодификации законодательных актов на основании поручения

¹⁰⁷ Декрет Франции № 48-800 от 10 мая 1948 г. (в ред. от 13.09.1989) «О создании Высшей комиссии по проведению кодификации и упрощению законов и нормативных актов исполнительной власти» // Официальный правовой портал Франции «Légifrance». URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006060519&dateTexte=19890912> (дата обращения: 27.04.2022).

Парламента. Законопроекты о поручении Правительству провести кодификацию в той или иной области правового регулирования вносятся, как правило, самим Правительством.¹⁰⁸

Таким образом, при рассмотрении процедуры кодификации законодательных актов во Франции сразу бросается в глаза то, что огромные полномочия в этой области принадлежат не Национальному Собранию, а Совету Министров (Государственному Совету). Роль Национального Собрания в проведении кодификационных работ ограничивается лишь принятием закона, уполномочивающего Правительство осуществлять кодификацию. Причем указание в законе на то, что Совет Министров (Государственный Совет) может внести в действующее законодательство все формальные изменения, вытекающие из смысла кодификационной работы, дает правительству довольно широкие возможности вносить коррективы в законодательные акты, принятые Национальным Собранием. Фактически отсутствует контроль Парламента за тем, каким образом Правительство кодифицировало законодательство в той или иной области, поскольку кодексы, принятые декретами Правительства, утверждаются Национальным Собранием без подробного рассмотрения.

Логическим завершением процесса увеличения полномочий исполнительно-распорядительных органов в сфере законодательства во Франции явилось принятие Парламентом 3 июня 1958 г. Закона «О полноте власти», который предоставил Совету Министров право путем издания декретов отменять, изменять и заменять действующие законы.¹⁰⁹

Основными органами власти, обеспечивающими систематизацию, являются Высшая комиссия по кодификации, Генеральный секретариат

¹⁰⁸ Пилипенко А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 111.

¹⁰⁹ Закон Франции № 58-520 от 03.06.1958 «О полноте власти» // «Journal Officiel», 1958, р. 5327. // Официальный правовой портал Франции «Légifrance». URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000878381 (дата обращения: 28.02.2023).

Правительства, Национальная комиссия по правовой информатике, комиссия по координации правовой информатики.

Как отмечает А.Н. Пилипенко, «термин «кодификация» во Франции имеет более широкое содержание, чем в российском праве. Во Франции понятие кодификации включает кодификацию в собственном смысле и кодификацию в широком смысле (или просто кодификацию). Кодификация в собственном смысле совпадает с кодификацией, проводимой в России и ранее в СССР»¹¹⁰. В результате принимается консолидированный акт, который регулирует определенную сферу общественных отношений, в новой редакции. Кодификация в широком смысле, которую называют «административной кодификацией», заключается в простом сведении нормативных правовых актов в единый документ, без пересмотра законодательства. При обнаружении противоречий последует законодательная процедура. В настоящее время чаще осуществляют кодификацию в широком смысле, которая в определенных случаях приводит к пересмотру действующих кодексов.

Во Франции действует ряд **принципов**, по которым проводится кодификация.

Полнота заключается в том, что общественные отношения должны быть полностью урегулированы нормами кодекса. Об этом говорил еще Бентам, который считал, что должен существовать единый всеобщий кодекс, регулирующий все общественные отношения¹¹¹. Принцип полноты кодификации поднимает вопрос – все ли отрасли права подлежат кодификации? Во французской литературе сомнению подвергают кодификацию молодых отраслей права¹¹². Теоретики права считают, что несозревшая кодификация может нарушить развитие отрасли права и обречена на неудачу. Однако существует и другая точка зрения, согласно которой молодые отрасли права, наоборот, легче кодифицировать, так как их нормы

¹¹⁰ Пилипенко А. Н. Классификация и систематизация законодательства Франции. С. 111.

¹¹¹ Baranger D. Bentham et la codification // Droits, 1998. № 21. P. 25.

¹¹² Terré F. Les problèmes de la codification à la lumière des expériences et des situations actuelles // Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de Paris. 1962. Vol. 1. T. 23. P. 180.

легче размещать в кодексе согласно логически продуманному плану, чем перестраивать столетиями существующие нормы¹¹³. Кроме того, во французской правовой доктрине высказывается мнение, что и казуистичные отрасли права (например, международное частное право) не должны подвергаться кодификации, с решением проблем в таких отраслях лучше справляется судебная практика¹¹⁴. Ученые также считают нецелесообразным кодифицировать нестабильные отрасли права (налоговое, административное), предпочитая судебную практику нормативному регулированию, в связи с быстрым устареванием нормативного материала¹¹⁵. Считаем, что в вопросе выбора отрасли права, подлежащей кодификации, правильнее говорить о социальной потребности в правовой определенности, которая и вызывает необходимость кодификации той или иной отрасли права.

Формальный характер кодификации. Полномочия Правительства ограничены в обработке законодательных актов. Полномочия Парламента Правительству не передаются.

Непрерывность кодификации проявляется в продолжении кодификации при принятии новых нормативных правовых актов. Однако это является и проблемой: включить ли новый нормативный правовой акт в кодекс, что может нарушить логику изложения последнего, либо оставить акт в некодифицированном виде, что не согласуется с принципом полноты кодификации¹¹⁶. Непрерывность кодификации проявляется и в негласной кодификации судебных решений, о чем ученые¹¹⁷ говорят, но не признают

¹¹³ Guglielmi G.J. L'idée de codification dans la construction du droit administrative français au XIXsiècle // *Annuaire d'Histoire administrative européenne*. 1996. № 8. P. 10.

¹¹⁴ Mayer P. Les réactions de la doctrine à la création de droit par les juges en droit international privé // *Travaux de l'Association Capitant*. 1981. P. 388.

¹¹⁵ Pinon S. Codification et droit administratif: l'éternel rapport de force // *RRJ*. 1998. P. 587; Poillot-Peruzetto S. De la liberté des prix et de la concurrence: la codification du droit de la concurrence // *Droit et patrimoine*. № 95. Juillet-août 2001. P. 74.

¹¹⁶ Benabou V.-L., Varet V. La codification de la propriété intellectuelle : étude critique et prospective. Paris, 1998. P. 17.

¹¹⁷ Кабрияк Р. Кодификации. С. 399.

практики в силу господства принципа верховенства закона в странах романо-германской правовой семьи.

«Непрерывное право» порой оборачивается эффектом кристаллизации, о котором говорит в своей работе Р. Кабрияк¹¹⁸. Кодификаторы порой стремятся «закрыть» право в кодексах, стабилизировать его, что чревато отсутствием динамичности законодательства, которое необходимо для обеспечения потребностей развития современной экономики¹¹⁹. Особое недовольство по поводу современных непрерывных кодификаций высказывают французские скептики кодификаций, которые считают, что такой процесс приведет к неподвижности и чрезмерной концептуальности права¹²⁰. Считаем, что такой эффект кристаллизации полезен при верной законодательной работе. Кодификация позволяет выявить недостатки права, заполнить пробелы, искоренить коллизии. Законодатель не должен останавливать развитие отрасли после принятия кодекса, дальнейшие реформы необходимы, тогда мы не столкнёмся с закостенелостью права.

Следует отметить, что кодификации XIX-XX вв. повлекли такие доктринальные тенденции, которые привели к экзегетическому методу толкования кодексов, предполагающему закрытое толкование кодексов, за рамки которого доктрина не должна выходить. Победила школа экзегезы. В связи с этим в литературе отмечается, что такое толкование вызвало нехватку выдающихся правоведов-мыслителей¹²¹. Однако с течением времени, особенно после экономических кризисов XX в., все большее влияние получила школа свободного права, представители которой выступали за более

¹¹⁸ Там же. С. 154.

¹¹⁹ Ost F. *Le temps du droit*. P., O. Jacob, 1999. P. 236; Guyon Y. *Le Nouveau Code de commerce et le droit des sociétés*. P. 648.

¹²⁰ Toxé P. *La codification en droit canonique* // *Revue française d'administration publique*. № 82, 1997. P. 210; Malaurie P. *Le Code civil européen des obligations et des contrats* // *Jurisclasseur périodique*. 2002. № 11 P. 11.

¹²¹ Malaurie P., *Rapport de synthèse* // *La codification / sous la dir. de B. Beignier*. Dalloz, 1996. P. 207.

вольное толкование законов¹²², что проявлялось в научном толковании кодексов – с опорой на социологию, историю, этику, психологию и философию.

Все вышеизложенное позволяет определить черты французской методики кодификации: прагматизм, практичность, упрощенность изложения норм. Цель кодификации во Франции – возможность использования кодекса любым лицом. Поэтому все предписания должны быть исчерпывающе сформулированы в кодексе, чтобы любой человек мог без посторонней помощи сориентироваться и разобраться в правовом регулировании определенной сферы общественных отношений.

Таким образом, основные цели французских кодификаторов – облегчение пользования кодексом, самостоятельное понимание его предписаний.

Во Франции чаще всего кодексы принимаются с институционной структурой без разделения на общую и особенную части.

В целях полноты правового регулирования, в том числе узких и специфических общественных отношений, во Франции принимаются комплексные кодификационные акты различной юридической силы, например регламенты, циркуляры и другие. Такие акты принимаются в ходе кодификационной работы и часто представляют собой консолидацию уже принятых нормативных правовых актов.

Современные кодексы принимают иерархическую структуру по образцу, регулиющему правовой порядок:

- 1) законодательная часть, статьи которой происходят из закона (статьи, которым предшествует буква L (от слова Legislative), например: ст. L.122-12 ТК);
- 2) затем нормативная часть из указа, в которой различаем:

¹²² Pédamon M., Le droit allemand. P. 39; Sacco R. La comparaison juridique au service de la connaissance du droit. Economica, 1991. P. 154.

– декреты Государственного совета и Совета министров, Президента, постановления Государственного совета, обозначенные буквой R (от *Reglements d'administration*);

– постановления, изданные Советом министров, не требующие заключения Государственного совета, обозначенные буквой D (от слова *Decrets*);

– простые указы, обозначенные буквой D.

Не каждый кодекс содержит все части. Существует такое понятие, как «законодательные кодексы», содержащие только часть L. Так как не все кодексы проходят утверждение Парламента, существует вопрос о юридической силе кодексов. Так, кодексы, утвержденные Парламентом, обладают силой закона. В то время как неутвержденные Парламентом кодексы при расхождении с законом будут обладать меньшей юридической силой.

Вторую группу кодексов составляют регламентарные кодексы. Они включают и законодательную часть, и нормы подзаконных нормативных правовых актов. Такие кодексы также являются законами. Однако при расхождении регламентарного кодекса и законодательного приоритет будет отдаваться законодательным.

Оценивая работу по кодификации законодательства во Франции, надо признать ее эффективной. В настоящее время во Франции действует 78 кодексов. С 2000 по 2022 годы было принято 25 новых кодексов¹²³:

Во Франции существуют неофициальные кодификации (аннотированные кодексы). Под этим термином понимают кодексы, опубликованные частными издательствами, дополненные комментариями, ссылками на другие нормативные правовые акты. Такие кодексы разработаны частными издателями (Даллоз (*Dalloz*) LexisNexis Бергер Левро (*Berger-Levrault*) Прат-Европа (*Prat-Europa*)) для удовлетворения конкретных потребностей.

¹²³ Официальный правовой портал Франции. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR> (дата обращения: 01.12.2022).

Маленькие кодексы Даллоза (их еще называют «красными кодексами» по причине их красных обложек), появившиеся в 1902 году, являются первыми изданиями аннотированных кодексов.

«Красные» кодексы включают:

- основное содержание (официальная часть кодекса);
- дополнительные нормативные правовые акты, неcodифицированные, но относящиеся к теме;
- ссылки на прецедентное право и анализ этих решений;
- доктринальные ссылки;
- общая библиография помещается во главе раздела, а конкретная библиография под статьями: доктрина, прецедентное право представлены кратким резюме;
- аналитическое оглавление, которое воспроизводит подробный план кодекса;
- хронологическая таблица нормативных правовых актов, которые внесли изменения и дополнения в кодекс;
- подробная алфавитная таблица, которая относится как к тексту, так и к судебной практике.

Издательство «Dallosz» выпускает большие кодексы под названием «Mégacode». Такие кодексы не только аннотированы, но и предлагают структурированные комментарии.

Издательство «LexisNexis» в течение пятнадцати лет публикует аннотированные кодексы («синие кодексы»), такие как Dallosz, но дополненные собственным анализом.

«Синие кодексы» представлены в двух видах:

- аннотированные издания: эти издания содержат прецеденты и библиографические ссылки, выбранные авторами;
- издания с комментариями: эти кодексы обогащены советами, комментариями и юридическими разъяснениями.

Стефан Коттен резюмирует наличие аннотированных частных кодификаций: «Аннотированные кодексы скорее доктринальны, примечания подготовлены к каждой статье кодекса, по сути, являются дополнением для практиков»¹²⁴.

Если сравнивать с Россией (20 действующих кодексов) или Германией (13 действующих кодексов), Франция, конечно, по количеству кодификаций уходит далеко вперед. Кодекс – историческая форма систематизация законодательства во Франции. Можно даже сказать – гордость французской правовой системы.

Из **недостатков** французской методики кодификации отметим, что создаваемые кодификационные нормативные правовые акты объемны и структурно усложнены, в связи с чем, смысл порой теряется. Стремясь достигнуть простоты правового регулирования, можно получить противоположный результат – необходимость вносить частые изменения в такие кодексы в целях уточнения содержащихся в них положений приводит к их нестабильности.

Осложняет пользование кодексами неопределенность терминологии, которая вызвана неиспользованием специальных терминов. Проблема современных французских кодексов заключается и в невозможности полно и системно отразить в таких кодексах доктринальные положения. Опираясь на такой кодекс, сложно осуществлять научное толкование его положений, особенно когда необходимо расширительное толкование; невозможно использовать аналогию права, что во многих случаях позволяет преодолеть пробелы в законодательстве.

На основании вышеизложенного приходим к выводу, что проводить кодификацию по французской методике целесообразно в менее сложных отраслях права, обособленных институтах права.

¹²⁴ Recherche documentaire juridique : méthodologie / Stéphane Cottin. Bruylant. 2023. P.52.

Проведенное исследование показало, что выбор отрасли права для проведения кодификации должен быть обусловлен социальной потребностью в правовой определенности, которая и вызывает необходимость кодификации той или иной отрасли права.

Необходимо придерживаться баланса в развитии права после принятия кодексов, не допуская кардинальных эффектов разрыва и кристаллизации. Право должно сохранять связь с прошлым, не теряя динамичности в своем развитии.

Еще один вывод, к которому мы пришли в ходе изучения французского опыта кодификации, – представить состояние действующего права возможно, только принимая во внимание положения, выработанные в ходе судебной практики. В связи с этим и процесс кодификации должен воспринимать сложившуюся судебную практику по тому или иному вопросу.

Почти столетний разрыв между принятием французского Гражданского кодекса и Германского гражданского уложения позволил последнему превзойти первый по юридико-техническим качествам, немецкие юристы продолжали изучать и углублять римское право. Однако были и противники кодификаций, например, знаменитый немецкий юрист Тибо Фридрих Карл фон Савиньи выступал в пользу обычного права. Его идеи породили длительный спор в немецкой правовой мысли, результатом которого стало разделение на пандектистов и германистов. Последние были приверженцами обычного права¹²⁵.

Методика кодификации в Германии отличается от рассмотренной французской. Она распространена в станах Центральной и Восточной Европы. Г. Кёблер приводит обобщенное определение немецкой юридической мысли, согласно которому «кодификация (составление кодекса законов) есть исключительно исчерпывающее (и тем самым другое право, соответственно, другие источники права исключают) обобщение всего содержания одной

¹²⁵ Thireau J.-L. Introduction historique au droit. Flammarion, «Champs», 2001. P. 321.

или нескольких областей права в едином своде законов. Для кодификации показательны материальная законченность, языковая понятность и неизменная прочность»¹²⁶. Аналогичное определение дает правовед Пио Карони¹²⁷.

Немецкие правоведы считают, что точно, полно и доступно для всех изложить правовые нормы невозможно.¹²⁸ По их мнению, необходимо формулировать только общие принципиальные положения, остальная работа – за правоприменительными органами, которые могут толковать нормы, исходя из каждого конкретного случая. Г. Данц видит цель кодификации в изменении общего содержания с детальным сохранением материального¹²⁹.

В ходе законотворчества в Германии используется высокий уровень доктринальности нормативных актов, в том числе кодексов, вводятся научно обоснованные общие положения. Кодекс выражает научно-правовые концепции. Текст в основном доступен узкому кругу специалистов-юристов, рассчитан на профессиональное толкование. Немецким кодексам присущ так называемый метод «абстрактной казуистики»¹³⁰. За включение общих положений немецкий кодексы удостоивались больших похвал от теоретиков права¹³¹.

Немецкие кодексы, чаще всего, имеют пандектную структуру, разделены на общую и особенную части. Общая часть связана со всеми

¹²⁶ Köbler G. Zielwörterbuch europäischer Rechtsgeschichte // Arbeiten zur Rechts- und Sprachwissenschaft. Bd. Aufl. Giessen-Lahn: Arbeiten zur Rechts- und Sprachwissenschaft Verlag, 2009. S. 509.

¹²⁷ Caroni P. Kodifikation. Sp. 907-908, 914-915; His own. Kodifikation // Enzyklopädie der Neuzeit. JenseitsKonvikt. Hrsg. F. Jaeger. Stuttgart-Weimar : Metzler, 2007. Sp. 855-857.

¹²⁸ Dolle H. Von Stil der Rechtssprache. Tübingen, 1949; Gierke O. Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuchs und das deutsche Recht. Berlin, 2013; Kindermann H. Die Rechtlinien der Gesetzestechnik. Berlin, 1978; Haney G. Grundlagen der Theorie des Sozialistics; и др.

¹²⁹ Danz H.A.A. Die Wirkung der Codificationsformen auf das materielle Recht. Erläutert durch Beispiele aus dem Entwurfe des bürgerlichen Gesetzbuchs für das Königreich Sachsen. Leipzig : Breitkopf und Härtel, 1861. S. 6.

¹³⁰ Выражение немецкого юриста О. фон Гирке.

¹³¹ Французские правоведы, несмотря на соперничество французской и немецкой кодификации, признают достоинство общей части кодекса. См. : Crome C., Les similitudes du Code civil allemand et du Code civil français // Livre du centenaire. P. 591.

специальными нормами особенной части, что обеспечивает единство и логическую связь норм. Наличие общих предписаний является преимуществом. Устанавливаются основы правового регулирования определенной сферы общественных отношений. Кодексы с пандектной структурой поддерживают системность законодательства, организуют смысловую и логическую связь между его элементами. Немецкие кодексы богаты наличием большого количества определений. Определения упрощают восприятие языка закона¹³². Однако есть и противники определений, считающих их предметами спора в силу их несовершенности¹³³. Мы считаем, что определения вносят единообразие в толкование понятий, которые имеются не только в кодексе, но и в отрасли права, и в целом в действующем правовом массиве. В итоге разрешаются многие противоречия, которые возникают в правовом регулировании.

Кодификацию по германской методике целесообразно проводить в отношении давно сложившихся и достаточно крупных по объему отраслей права, так как необходимо использовать в качестве базы общих положений кодекса правовые доктрины, которые проверены наукой и практикой.

Институт права не стоит кодифицировать по рассматриваемой методике в связи с тем, что невозможно четко выделить общие положения. Результатом кодификации института права может стать чрезмерно сложный нормативный акт. Поэтому для института права лучше разрабатывать кодекс с институционной структурой.

В настоящее время в Германии действуют 12 кодексов:

- Гражданский кодекс (пандектная структура);
- Гражданский процессуальный кодекс (пандектная структура);
- Торговый кодекс (институционная структура);

¹³² Так, еще Бентам выступал в защиту определений: «Если мы вынуждены прибегать к техническим терминам, то надо брать на себя труд определять их в самом тексте законов». Цит. по: D. Gutman, L'objectif de simplification du langage juridique // Les mots de la loi / sous la dir. de N. Molfessis. Paris: Economica. Etudes juridiques, № 5. 1999. P. 80.

¹³³ Cornu G. Les définitions dans la loi // Mélanges J. Vincent, Dalloz, 1981. P. 77.

- Уголовный кодекс (пандектная структура);
- Уголовно-процессуальный кодекс (пандектная структура);
- Строительный кодекс (пандектная структура);
- Налоговый кодекс (пандектная структура);
- Муниципальный кодекс (институционная структура);
- Инвестиционный кодекс (пандектная структура);
- Кодекс законов об исправительных учреждениях (пандектная структура);
- Социальный кодекс (пандектная структура);
- Международный уголовный кодекс (пандектная структура).

Недостаток, который присутствует во многих немецких кодексах, – большое количество отсылок к другим нормативным правовым актам, что отличает их от французских и швейцарских кодексов. Правоведы критикуют такую избыточность отсылок, которая затрудняет доступ к правовым нормам¹³⁴.

Кодексы выступают как средство борьбы с законодательной инфляцией, они должны обеспечивать стабильность правового регулирования¹³⁵. Однако в теории права отмечают наступление периода кризиса любого кодекса¹³⁶, ему присуще устаревание. Такой кризис присущ и немецким кодексам. Например, Гражданский кодекс (Германское гражданское уложение) столкнулся с экономическим кризисом в начале XX века¹³⁷. Окко Берендс отмечает, что кодификация системно упорядочивает право и устанавливает единые правила толкования¹³⁸. В Германии действует правило, гласящее, что судьи могут

¹³⁴ Pédamon M. Le droit allemande. PUF, «Que sais-je», 1985. P. 36.

¹³⁵ Köbler G. Zielwörterbuch. S. 509.

¹³⁶ Sériaux A. Le droit, une introduction. Ellipses, 1997. P. 100; Terré F. La codification // European Review of Private Law, 1993. P. 39; Savatier R. Le Droit et l'accélération de l'Histoire // Recueil Dalloz-Sirey, 1951. №8. P. 30.

¹³⁷ Pédamon M. Le centenaire du BGB // Recueil Dalloz-Sirey, 1997. P. 108; Ferrand F. Droit privé allemande // Revue internationale de droit comparé. Vol. 49. № 4. Paris: Dalloz, 1997. P. 996.

¹³⁸ Behrends O. Die europäische Privatrechtskodifikation und die Gefährdung ihrer Systemmitte // Die Kodifikation und die Juristen. S. 15.

развивать право на практике при наличии пробелов¹³⁹. Это позволило решить правовые проблемы немецким судьям, которые использовали общие положения кодекса для изменения подхода к решению многих вопросов. Это привело к сохранению действия кодекса. Такой же пример мы наблюдаем и с сохранением действия швейцарского Гражданского кодекса, который благодаря лаконизму статей и возможности толкования, был адаптирован под современные потребности¹⁴⁰. Однако история немецких кодексов показывает, что высшие судебные инстанции Германии использовали абстрактность кодекса и для искаженного толкования его положений¹⁴¹. Вышеизложенное позволяет констатировать, что **доктринальность кодексов, их научная обоснованность, наличие общих положений позволяют адаптировать положения кодекса под меняющиеся реалии. Кроме того, в целях продления жизнеспособности кодекса следует устанавливать больше общих принципов, нежели точечных регламентаций.**

Большинство кодификаций конца XIX – начала XX столетия являются более или менее непосредственным продолжением французской или немецкой кодификаций. Однако стоит отметить, что заимствование кодификаций не всегда имело положительный эффект. Например, принятые по французским и немецким образцам кодексы Японии XIX в., не смогли применяться из-за низкого уровня знаний практиков (судей, адвокатов, нотариусов и т.д.) западного права. Так, видный цивилист Пауль Кошакер считал, что эффективность заимствования кодекса зависит от расклада политических сил, а не от нравов народа¹⁴², с чем сложно согласиться. Нравы народа, по нашему мнению, играют важнейшую роль в вопросе эффективности кодекса, который будет регулировать его жизнь. Как верно отмечает Р.Кабрияк, заимствование

¹³⁹ Ferrand F., Droit privé allemande. P. 997.

¹⁴⁰ Maire de Riedmatten H., La codification et l'évolution du droit suisse // Revue juridique et politique Indépendance et coopération, 1986. P. 834.

¹⁴¹ Например, немецкие судьи наполняли кодексы нацистской идеологией в годы фашистской Германии.

¹⁴² Koschaker P. Europa und das römische Recht. München-Berlin, 1966. P. 112.

будет удачным при наличии схожести стран в культурном и социологическом вопросах¹⁴³.

Более поздние кодификации, появившиеся вслед за немецкой и французской, имеют свои особенности. Таким своеобразием отличается швейцарская кодификация.¹⁴⁴ Первая попытка кодификации, которая ни к чему не привела, имела место еще в созданной Бонапартом Гельветической республике, существовавшей в 1798-1803 гг. Спустя несколько десятилетий швейцарское правительство поручает Ойгену Хуберу, занимавшему профессорскую кафедру поочередно в университетах Базеля, Галле и Берна, сначала произвести сравнительный анализ кантональных гражданско-правовых законодательств с целью их кодификации, а затем, в 1892 г., – разработать проект Гражданского кодекса. Ойген Хубер представил проект в 1900 г., который вступил в силу с 1 января 1912 г. Разработка Гражданского кодекса выявила необходимость в пересмотре Обязательственного кодекса 1881 г., регулировавшего торговое право и обязательственное право.¹⁴⁵ Поэтому одновременно с подготовкой проекта Гражданского кодекса Ойген Хубер работает над пересмотром Обязательственного кодекса. В результате «Федеральный закон, дополняющий швейцарский Гражданский кодекс» (Швейцарский обязательственный закон), составляющий пятую книгу Гражданского кодекса, но с отдельной нумерацией статей, разделившей, по существу, между собой эти источники, вступил в силу с 1 января 1912 г., т.е. одновременно с остальными книгами Гражданского кодекса.¹⁴⁶

Обязательственный кодекс формально был интегрирован в Гражданский кодекс, теоретически составив пятую книгу последнего, однако на деле его

¹⁴³ Автор очень верно говорит, что кодекс является продуктом истории и культуры. См. : Кабрияк Р. Кодификации. С. 450, 453.

¹⁴⁴ Maire de Riedmatten H. La codification et l'évolution du droit suisse. P. 834.

¹⁴⁵ Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. ред. Е. А. Васильев. М., 1992. С. 59.

¹⁴⁶ Rossel V. Code civil et Code des obligations. Lausanne: Payot, 1948. P. 135.

продолжают рассматривать в качестве фактически автономной кодификации.¹⁴⁷

Рассматривая швейцарский опыт кодификации, отметим эффект разрыва кодификации, о котором говорит профессор Р. Кабрияк¹⁴⁸. Под этим термином подразумевается проведение кодификации с одновременной отменой ранее действовавших норм¹⁴⁹. Особенно это проявляется при радикальной кодификации, реформирующей отрасль права. Примером служит принятие Германского гражданского уложения, в ходе которого были полностью отменены правовые нормы. Однако порой сохраняются положения старого правового регулирования, что мы наблюдаем в швейцарской кодификации, напоминающей кодификацию-компиляцию кантональных правовых норм. Хотя и при такой кодификации отмене подлежит огромное количество правовых норм, однако отсутствует полное отрицание старого права. Полное стирание правовой памяти критикуется многими учеными, считающими, что эффект разрыва затрудняет понимание и толкование правового массива¹⁵⁰. Особую критику мы наблюдаем со стороны представителей исторической школы права, которые считали, что кодекс является результатом постепенного развития права, толкование кодексов возможно только при обращении к прошлому¹⁵¹. По этому поводу есть более взвешенная точка зрения, согласно которой преемственность права не оспаривается, но залогом успеха кодификации считается приоритет настоящего, с сохранением связи с прошлым и предвидением будущего¹⁵².

Швейцарские кодификации послужили образцом для нескольких зарубежных кодификаций, в частности для тех, что имели место в

¹⁴⁷ Maire de Riedmatten H. La codification et l'évolution du droit Suisse // *Revue juridique et politique. Independence et cooperation*, 1986. P. 834.

¹⁴⁸ Кабрияк Р. Кодификации. С. 146.

¹⁴⁹ Gény F. *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, LGDJ, 2016. P. 52.

¹⁵⁰ Guyon Y. Le Nouveau Code de commerce et le droit des sociétés // *Revue des sociétés*, octobre décembre 2000. P. 652.

¹⁵¹ Vigie A., De la nécessité d'une édition du Code civil au point de vue historique // *Livre du centenaire*, 2004. T. 1. P. 27.

¹⁵² Terré F. La codification. P. 39.

Лихтенштейне (1922 г., 1926 г.), но особенно для некоторых из турецких кодификаций, проведенных по инициативе Ататюрка, в результате которых в Турции появились Гражданский и Обязательственный кодексы 1926 г., Гражданский процессуальный кодекс 1927 г., Уголовно-процессуальный кодекс 1928 г., Торговый кодекс 1926 г. Огромное количество заимствований из Гражданского кодекса у аналогичных кодексов Турции и Китая. Все дело в том, что Швейцария – первая страна, которая объединила свой Гражданский кодекс со своим коммерческим законодательством.

Профессор права Университета имени Сунь Ятсена в Кантоне Ю Хайюн отмечает ценные для Китая швейцарские особенности, которые были заимствованы из швейцарского гражданского кодекса при разработке аналогичного кодекса Китая. Китай изучил сначала французский гражданский кодекс, затем немецкий. Но заинтересовала именно швейцарская модель. Китайцы отмечают и первую статью Гражданского кодекса Швейцарии о применении закона: «В отсутствие применимой правовой нормы судья выносит решение в соответствии с обычным правом, а при отсутствии обычая – в соответствии с правилами, которые он установил бы, если бы ему пришлось выступать в качестве законодателя». Гражданский кодекс Швейцарии создает стабильность в праве, но изменить его непросто. Первая статья швейцарского кодекса, ссылаясь на традицию, решает проблему. Гражданский кодекс Швейцарии уже оказал влияние на Гражданский кодекс Китайской Республики, наследники которой сегодня находятся в Тайване. На континенте Народная Республика, основанная Мао Цзэдуном в 1949 году, отменила это «капиталистическое» право, установив социалистические правила. Однако с 1986 г. Пекин установил общие принципы гражданского права, которые насчитывали всего 148 статей. А с 01.01.2021 года вступил в силу Гражданский кодекс Китайской Народной Республики. Китай – не первая крупная страна, которая заинтересовалась Гражданским кодексом Швейцарии.

Швейцарский гражданский кодекс один из немногих, который закрепляет правила собственного толкования. В теории права такое явление называют эффектом полноты, когда кодификаторы стремятся сделать кодекс закрытым, всеобъемлющим в своей отрасли права, не нуждающимся в принятии дополнительных нормативных правовых актов. В Швейцарии кодификаторы постарались закрыть кодекс еще больше, предусмотрев правила его толкования в первых десяти статьях¹⁵³. Современные толкователи кодексов идут по пути экзегетического толкования, стараясь не очень отступать от буквы закона¹⁵⁴.

Краткость швейцарского Гражданского кодекса, насчитывающего всего 977 статей, лаконизм каждого из включенных в него положений и широкие полномочия по толкованию, предоставленные судье его статьей 1, также дали судам возможность постепенно адаптировать данный кодекс, учитывая все происходящие в реальной жизни изменения. Собственно этого прямо и добивался в свое время его составитель – Ойген Хубер.

Как немецкий, так и швейцарский гражданские кодексы подвергались критике за характерную для них терминологическую неопределенность, которая часто возникает именно тогда, когда законодатель использует не только юридико-технические, но и общеупотребляемые выражения. В связи с этим неофициальные комментарии играют важнейшую роль в странах германской традиции – как в самой Германии, так и в Швейцарии.

Швейцарская кодификация представляет собой завершение процесса объединения различных кантонов, что потребовало замены в течение XIX в. большинством из их кодексов общим для всех кантонов источником права.¹⁵⁵ Как отмечалось в швейцарской литературе, Гражданский кодекс «укрепил у швейцарцев сознание того, что они составляют единый народ».¹⁵⁶

¹⁵³ Atias C. Philosophie du droit. Paris: PUF, Thémis, 2016. P. 255; De Béchillon D. L'imaginaire d'un code // Droits, 1998. № 27. P. 175.

¹⁵⁴ Gény F. Méthodes d'interprétation ... P. 114.

¹⁵⁵ Кабрияк Р. Кодификации. / Пер. с фр. Л.В. Головки. М. : Статут, 2007. С. 244-245.

¹⁵⁶ Yung W. Le Code civil Suisse et nous // Revue de droit Suisse. Vol. 80. 1961. P. 323.

Рассмотрев практику систематизации основных стран-приверженцев кодификаций, опыт которых нашел распространение по всему миру, предлагаем провести исследование опыта кодификации в Казахстане. Нас интересует статус кодекса среди других нормативных правовых актов.

В Казахстане действует Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «**О правовых актах**»¹⁵⁷. Выстроена иерархия нормативных актов – соотношение юридической силы (ст. 10):

- 1) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;
- 2) конституционные законы Республики Казахстан;
- 3) кодексы Республики Казахстан;
- 4) консолидированные законы, законы Республики Казахстан, временные постановления Правительства Республики Казахстан, имеющие силу закона;
- 5) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;
- 6) нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;
- 7) нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;
- 8) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;
- 9) нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

¹⁵⁷ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.01.2023 г.) // Казахстанская правда от 8 апреля 2016 г. № 66 (28192).

10) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий.

Первое, что мы должны отметить, – **кодекс обладает более высокой юридической силой, чем законы Республики Казахстан**. Это то, что следует установить и в России.

В соответствии со ст. 8 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» общественными отношениями, **регулируемыми кодексами Республики Казахстан**, являются бюджетные, гражданские, гражданские процессуальные, брачно-семейные, экологические, водные, земельные, лесные, налоговые, таможенные, трудовые отношения; связанные с исполнением уголовных наказаний; связанные с привлечением к административной ответственности; связанные с привлечением к уголовной ответственности; уголовно-процессуальные, в области здравоохранения, в сфере предпринимательства, в сфере недр и недропользования, связанные с осуществлением административных процедур и административного судопроизводства.

Перечень периодически дополняется новыми сферами общественных отношений. Положение весьма интересное. В целях ограничения кодификации и сохранения значимого статуса кодекса, в отличие от Франции, в Казахстане установили пределы кодификации законодательства, установив общественные отношения, регулируемые кодексом. Кодифицированным актом в Казахстане является только кодекс. Положения, регламенты, правила, инструкции относятся к производным видам нормативных правовых актов. Известный казахский правовед М. Т. Баймаханов считает, что ограничивать кодификацию нельзя. Он предполагает, что тем самым многие отрасли,

подотосли, институты лишатся эффективного, высококачественного правового регулирования¹⁵⁸.

Исследование практики кодификации привело нас к следующим выводам. Если брать Францию – главную представительницу романской модели кодификации, – большинство ее современных кодексов созданы по институциональной модели. По данной модели стоит кодифицировать менее сложные отрасли права, обособленные правовые институты. Современное стремление французских законодателей к упрощению правового материала приводит к осложнению пользования кодексами, к неопределенности терминологии, вызванной неиспользованием специальных терминов. Исследование показало наличие во Франции законодательных и регламентарных кодексов. Новое, что мы выявили в развитии кодификации, – это объединение в кодексе (регламентарном) законодательных и подзаконных актов. Это производится для облегчения пользования правовым материалом. Такого в российской практике пока нет. При расхождении регламентарного кодекса и законодательного приоритет отдается законодательному.

Анализ кодификации Германии – основного представителя пандектной модели кодификации – показал нам подавляющее применение данной модели при подготовке кодексов в этой стране. Такую модель стоит использовать при кодификации давно сложившихся и крупных по объему отраслей права, так как необходимо использовать в качестве базы общих положений кодекса правовые доктрины, которые проверены наукой и практикой. Институт права не стоит кодифицировать по рассматриваемой методике в связи с тем, что невозможно четко выделить общие положения. Германия, в отличие от Франции, не стремится отходить от классической модели кодификации. Количество кодексов показывает отсутствие стремления немецкого законодателя кодифицировать все право. Аналогичную практику мы

¹⁵⁸ Баймаханов М. Т. Кодификационные акты - важнейший компонент систематизации законодательства/ под ред. Р. Т. Тусупбекова. Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2011. С. 12.

наблюдаем и в Казахстане, в котором законодательно установлены пределы кодификации. В Германии не происходит объединения законодательных и подзаконных актов в рамках кодекса. Такой же пример классической кодификации мы наблюдаем и в Швейцарии. Как показало исследование, опыт Франции, Германии и Швейцарии получил распространение по всему миру. Они являлись образцами лучших кодификаций. И как мы видим, этот процесс продолжается. Франция дает нам новый образец кодификации. Кроме того, во Франции мы наблюдаем сближение кодификации и консолидации. Некоторые примеры современной французской кодификации во многом напоминают именно консолидацию. Так, кодификация в широком смысле, которую во Франции называют «административной кодификацией», заключается в простом сведении нормативных правовых актов в единый документ, без пересмотра законодательства. Такие примеры кодексов, которые явились результатом консолидации, можно найти и в других странах. Например, социальный кодекс в Германии. Сплетение кодификации и консолидации имеет цели обеспечить доступность к правовым нормам, объединить разрозненные нормативные правовые акты в целях построения согласованной и логичной системы законодательства.

Такое тесное переплетение кодификации и консолидации вызывает необходимость анализа практики применения консолидации. Ее содержание за рубежом разнится. Консолидация в английском праве схожа с отечественным пониманием. Другие примеры показывают нам иное наполнение консолидации. Считаю целесообразным начать исследование практики консолидации с Англии, которая отличается как постановкой проблемы, так и ее решением. В диссертации будем использовать общепринятый условный термин «Правовая система Англии»¹⁵⁹.

Под **консолидацией** в английском праве понимается объединение ряда действующих актов парламента по одному и тому же вопросу в один акт без

¹⁵⁹ Романов А. К. Право и правовая система Великобритании. М. : Форум, 2014. С. 54-56.

внесения изменений в закон, хотя иногда они содержат незначительные исправления и улучшения¹⁶⁰. Консолидацией занимается Объединенный комитет по консолидации законодательства при Парламенте Великобритании (Joint Committee on Consolidation Bills)¹⁶¹. Консолидированным в английском праве называется такой закон, который объединяет ряд ранее изданных парламентом законов по определенному предмету правового регулирования, и нормы внутри консолидированных актов систематизированы также по предмету (систематическое расположение). По общему правилу акты о консолидации объединяют лишь часть законов, относящихся к определенному предмету¹⁶². Например, консолидированный акт об уволенных горняках (схема выплат) (The Redundant Mineworkers (Payments Schemes) (Amendment and Consolidation) Order 1996 №1288¹⁶³). Изданием актов о консолидации достигается, прежде всего, сокращение числа действующих законов. С изданием консолидированного закона отменяются поглощенные им, целиком или частично, законы. Поэтому текст консолидированного закона всегда сопровождается таблица отмененных в связи с консолидацией актов, как составная часть самого закона.

Процесс консолидации в Англии начался еще в XVI в. Первым консолидирующим актом английские ученые считают закон о рабочих 1562 г. Более существенные шаги были предприняты в XIX в, когда стали издаваться консолидированные акты, вбиравшие в себя в упорядоченном виде применительно к различным правовым массивам нормы, содержащиеся в ранее изданных парламентских актах¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Официальный сайт объединенного комитета по консолидации законодательства. URL: <https://committees.parliament.uk/committee/171/consolidation-c-bills-joint-committee/publications/>

¹⁶¹ Farrar J. Law Reform and the Law Commission. London, 1974. P. 17.

¹⁶² Glaisdale S. Consolidation and statute law revision. Public Law, Winter 1975. P. 286.

¹⁶³ Консолидированный акт об уволенных горняках (схема выплат) 1996 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/1996/1288/contents/made> (дата обращения: 25.02.2023).

¹⁶⁴ Tallon, D., Codification and Consolidation of the Law at the Present Time. 1979, 14 Isr. L. Rev. 1. P. 5.

В 1965 г. была образована правовая комиссия, которая, согласно закону о ней¹⁶⁵, отвечает за реформирование и систематизацию законодательства, включая в частности кодификацию законодательства, устранение противоречий, уменьшение числа законов путем консолидации. Председатель и члены комиссии назначаются Лордом-канцлером.

Раньше данными вопросами занимался ряд негосударственных структур, а впоследствии совет при Парламенте. Однако работа по систематизации законодательства не проводилась на постоянной основе. В подтверждение приведем следующие данные: за период с 1856 г. по 1908 г. были приняты 34 акта, отменяющие законы (в большинстве случаев это были пересмотренные акты «Statute Law Revision Bills»); за период с 1909 г. по 1952 г. были приняты только 3 таких акта. Что касается работы правовой комиссии, то за 58 лет работы (с 1965 г. по 2023 г.)¹⁶⁶ были подготовлены и приняты 20 актов, отменяющие устаревшие нормы «Statute Law (Repeals) Bills».

Несмотря на столь глубокие исторические корни, консолидация продолжает вызывать в Англии множество проблем. Длительное время наиболее дискуссионным был вопрос о пределах консолидации, т.е. о допустимости включения новых законодательных положений в консолидирующий акт. Опасения вызывал следующий факт: консолидирующие акты состояли из уже утвержденных парламентом положений и для них определена более простая процедура прохождения в парламенте¹⁶⁷. Последнее не могло распространяться на консолидирующие акты, включающие новые положения, ибо в таком случае нарушался принцип

¹⁶⁵ Закон о правовой комиссии 1965 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents> (дата обращения: 25.02.2023).

¹⁶⁶ Официальный правовой портал Правительства Великобритании. Данные по состоянию на 24.02.2023 г. / URL: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Statute%20Law%20%28Repeals%29%20Act>

¹⁶⁷ Lawson F.H. A Common Lawyer Looks at Codification, Many Laws, Selected Essays. N.Y.: North-Holland Pub. Co., 1977. P. 48.

парламентского верховенства, согласно которому ничто, вызывающее изменение в действующем праве, не может быть издано без тщательной проверки в парламенте. В то же время простое суммирование законов не могло обеспечить соответствие законодательства современному уровню развития общества. Английские законодатели вынуждены были в определенных случаях вносить корректировки в устаревшие законы. В результате в английском праве сложились три типа консолидирующих актов:

- 1) чисто консолидирующие акты, непосредственно объединяющие законодательные положения (pure consolidation);
- 2) консолидирующие акты, принимаемые в соответствии с законом о процессе консолидации 1949 г.¹⁶⁸;
- 3) консолидирующие акты, принимаемые в соответствии с поправками, предложенными правовой комиссией.¹⁶⁹

Формальное различие между консолидирующими актами, принимаемыми на основе закона о процессе консолидации 1949 г., и консолидирующими актами, принимаемыми на основе предложений правовой комиссии, – степень изменений, вносимых в действующее законодательство. Закон 1949 г. допускает внесение изменений и незначительных совершенствований, под которыми подразумеваются поправки, вносимые с целью устранения двусмысленности и сомнительных положений, приведения устаревших положений в соответствие с современной практикой для ликвидации ненужных либо неправильных положений, не имеющих существенного значения.

Закон 1949 г.¹⁷⁰, устанавливая особую процедуру прохождения консолидирующих биллей, по сути расчленяет их положения на составные

¹⁶⁸ Закон о процессе консолидации 1949 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/contents> (дата обращения: 25.02.2023).

¹⁶⁹ Богдановская И. Ю. Систематизация английских законов: консолидация против кодификации // Советское государство и право. М. : Наука. 1986. № 2. С. 99.

¹⁷⁰ Закон о процессе консолидации 1949 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/contents> (дата обращения: 25.02.2023).

части – положения «чистой» консолидации и положения, содержащие новые законодательные нормы. Последние фиксируются в меморандуме лорда-канцлера с объяснением их цели. Лицам, чьи интересы затрагиваются законопроектом, предоставляется право вносить свои предложения по его содержанию. Подобные законопроекты рассматриваются объединенным комитетом, который решает, какие предложения включать в законопроект, и докладывает об этом спикеру палаты общин и лорду-канцлеру. Если они согласны с решением объединенного комитета, билль признается в качестве консолидирующего закона с добавлениями и изменениями. В законе 1949 г. особо оговаривается, что изменения, вносимые консолидирующими статутами, после принятия имеют силу закона. Хотя закон 1949 г. допускал возможность внесения консолидирующим законом изменений, делал он это еще весьма осторожно. Он устанавливал, что данные изменения не должны быть столь существенны, чтобы возникли основания требовать принятия отдельного закона.

Границы консолидации были расширены английским парламентом в 1967 г. в связи с принятием предложений правовой комиссии, которые были выдвинуты при прохождении законов о морских промыслах моллюсков¹⁷¹. Новая практика была закреплена постоянными распоряжениями палат. При подобной процедуре прохождения консолидирующий акт называется актом, «направленным на консолидацию отдельных положений, касающихся конкретного объекта, с некоторыми поправками, рекомендованными правовой комиссией. Меморандум в данном случае заменяется распоряжением, содержащим рекомендации по изменению действующих законов».

Если предложения, содержащиеся в консолидирующем билле, вносят, по мнению парламентариев, слишком существенные изменения в действующее законодательство, то после второго чтения создается не

¹⁷¹ Закон о морском рыболовстве 1967 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/83/contents> (дата обращения: 25.02.2023).

объединенный комитет, а экспертный комитет ad hoc. По своей сути подобные законопроекты ближе всего к обычным публичным биллям.¹⁷² Поскольку на практике такой консолидирующий законопроект объединяет признаки всех типов консолидации, то он обычно относится к третьему типу консолидирующих актов и проходит как консолидирующий акт, предложенный правовой комиссией. В то же время разработанный правовой комиссией консолидирующий законопроект может проходить по процедуре, предусмотренной законом 1949 г.¹⁷³ Таким образом, фактически в качестве единственного критерия разграничения типа консолидирующего акта выступает целесообразность той или иной процедуры прохождения законопроекта.

Сложность составления консолидирующих биллей во многом определяется особенностью английских законов. Они чрезвычайно детализированы, включают массу вопросов. Как отмечает английский исследователь Ф. Беннион, каждый раздел закона, по сути, является самостоятельным законом.¹⁷⁴ Консолидация приводит к организации последовательно цельной, единой системы, перегруппировывая составные части законов. Консолидация должна проводиться постоянно с тем, чтобы учитывались все текущие изменения в действующих статутах.

Теоретическим дискуссиям по вопросам кодификации в Великобритании противостоит реальная практика консолидации, которая, несмотря на множество проблем, все еще остается ведущей формой систематизации.

¹⁷² Некоторые английские ученые выделяют данные акты в особый вид консолидирующих на том основании, что их законодательная процедура имеет некоторые особенности по сравнению с обычными публичными биллями.

¹⁷³ Закон о процессе консолидации 1949 г. // Официальный правовой портал Правительства Великобритании. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/contents> (дата обращения: 25.02.2023).

¹⁷⁴ Bennion F. Principal Acts and Textual amendment. L.: New Law Journal. 1980. V. 130. № 5970. P. 913

Таким образом, в английском праве понимание консолидации схоже с отечественным. Однако практика применения консолидации отличается разнообразием примеров. Консолидация дифференцирована на несколько видов, отличающихся степенью вносимых изменений в нормативный материал при объединении нескольких актов. Этот фактор является главным при выборе процедуры прохождения консолидирующего законопроекта.

Для исследования консолидации также интересен опыт Казахстана. Согласно ст. 9 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах», консолидированные законы Республики Казахстан принимаются с целью совершенствования структуры законодательства и объединяют законы, регулирующие комплексные по своему характеру общественные отношения в сфере (области) государственного имущества, местного государственного управления и самоуправления, образования и науки; гражданской защиты, жилищных отношений, регулирования, контроля и надзора финансового рынка и финансовых организаций; транспорта, разрешений и уведомлений, реабилитации и банкротства, архитектуры, градостроительства и строительства; адвокатской деятельности и юридической помощи. Перечень общественных отношений, правовое регулирование которых осуществляется консолидированными законами, периодически дополняется.

Нерешенным остается вопрос наименования консолидированных законов. На практике их именуют по-прежнему «законами», например законы «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О государственном имуществе», «О гражданской защите», «О разрешении и уведомлениях», все они являются результатами консолидации. По этому вопросу Министр юстиции Республики Казахстан дал следующий ответ: «Применение наименования «консолидированный закон» актуально лишь на момент проведения консолидации, как результата объединения положений нескольких законов. В последующем такой закон примет все очертания обычного закона. Вместе с тем, законы, подвергшиеся

консолидации, имеют одинаковую юридическую силу с иными законами. В этой связи нет необходимости указания наименования «консолидированный закон» в самом тексте нормативного правового акта»¹⁷⁵.

Считаем такое решение вопроса не совсем удачным. Если в законе о правовых актах такая форма нормативного акта значится, то логично будет именовать такие акты консолидированными.

Таким образом, практика применения консолидации в Казахстане отличается официальным закреплением отдельного вида нормативного правового акта (консолидированного закона) и установленными границами консолидации (перечнем общественных отношений, правовое регулирование которых осуществляется консолидированными законами).

Существует и другое понимание консолидации. Например, в США консолидацией считается изложение текста нормативного правового акта с учетом поправок и принятие консолидированных статутов (consolidated statutes)¹⁷⁶. При консолидации исключаются противоречия между законами¹⁷⁷. Такие же примеры существуют в Канаде, Новой Зеландии, Австралии, Европейском союзе.

Так в Канаде консолидированный акт (consolidated act) представляет собой сводную версию правового акта, отражающую все изменения и дополнения, внесенные в этот акт. В Канаде такие консолидированные акты, опубликованные на сайте Justice Laws¹⁷⁸, наделены статусом официальных. Такая реформа произошла 01 июня 2009 г., когда были внесены изменения в Акт о пересмотре статутов (Statute Revision Act). Теперь указанный статут

¹⁷⁵ Ответ Министра юстиции РК от 6 ноября 2017 года на вопрос от 3 ноября 2017 года № 476205 (dialog.egov.kz) «О применении наименования «консолидированный закон» к нормативным правовым актам». URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=37005123 (дата обращения: 26.07.2023).

¹⁷⁶ Burdick William L. The Revision of the Federal Statutes. American Bar Association Journal. 2022. URL: <https://web.archive.org/web/20220913024853/https://www.jstor.org/stable/pdf/25709224.pdf> (дата обращения: 23.02.2023).

¹⁷⁷ Zinn Ch. Revision of the United States Code, 51 LAW LIBR. 1958. P. 388, 389.

¹⁷⁸ URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/>

назван Актом о пересмотре и консолидации законодательства (Legislation Revision and Consolidation Act¹⁷⁹). Так как консолидированные акты обладают официальным статусом, то ссылки на такие версии могут использоваться в суде в целях доказывания.

Консолидация актов в Канаде происходит довольно редко – один раз в две недели. Объясняется это тем, что ответственные за ведение официального сайта (работники Министерства юстиции Канады) изучают Вестник Канады (The Canada Gazette) для выявления информации, которая может повлиять на консолидированную версию актов. Дата актуальной версии консолидированного акта (дата последнего изменения) отображается в области заголовка каждой веб-страницы акта. Если консолидированный акт представлен в формате PDF, текущая дата указывается на титульном листе, на второй странице и в нижнем колонтитуле каждой страницы.

В Канаде существует полезная практика: положения в нормативных актах, которые еще не вступили в силу, заштриховываются. По мере вступления в силу таких изменений, заштриховки убираются. Это позволяет заранее узнать о предстоящих изменениях. Не вступившие в силу поправки также отмечаются в оглавлении правового акта. В сносках содержится информация о предыдущих редакциях правовых норм. Сноски с цитируемым текстом имеются в каждом разделе акта и в специальных таблицах, прилагаемых к правовому акту. Кроме того, интерактивно доступны версии правового акта в любой редакции с 01 января 2003 г. И стоит еще раз отметить, что речь идет о консолидированных версиях законов, обладающих официальным статусом, опубликованных на сайте Justice Laws.

Таким образом, практика Канады по проведению консолидации как формы объединения изменений и дополнений, внесенных в правовой акт, в актуальную действующую редакцию является хорошим примером для России. Канадский опыт может стать для нас весьма полезным. Такое понимание

¹⁷⁹ Legislation Revision and Consolidation Act (R.S.C., 1985, c. S-20) URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-20/> (дата обращения: 20.03.2023).

консолидации, отличное от предложенного отечественной правовой наукой, могло бы найти применение в ежедневной официальной систематизации российского законодательства.

В Европейском союзе консолидированные версии правовых актов также являются объединением изменений и дополнений в актуальную редакцию. Однако, в отличие от Канады, отсутствует официальный статус таких консолидированных актов. Бюро публикаций Европейского союза регулярно объединяет версии правовых актов в актуальную редакцию. Согласно методологии консолидации¹⁸⁰, чисто изменяющие акты (единственной целью которых является внесение изменений в другие акты) не объединяются. Важное положение: если акт о внесении поправок содержит дату начала действия, он принимается в качестве отправной точки, в противном случае – дата публикации определяет дату начала действия консолидированной версии акта. Французские правоведы под консолидацией также понимают модификацию текстов правовых актов, интеграцию всех модификаций текстов правовых актов в актуальную редакцию¹⁸¹.

Как показало наше исследование, опыт проведения консолидации за рубежом является длительным, разнообразным и богатым своим практическим применением. Считаем необходимым активно использовать потенциал консолидации в целях систематизации российского законодательства. Консолидация не должна оставаться лишь теоретической разработкой.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы:

1. Исследование практики кодификации показало следующее. По институциональной модели стоит кодифицировать менее сложные отрасли права,

¹⁸⁰ Consolidation methodology. URL: <https://eur-lex.europa.eu/content/intro/collection/Methodology-on-Consolidation.pdf> (дата обращения: 20.03.2023).

¹⁸¹ Consolidation et codification, simplifier et faciliter l'accès au droit / Didier François. Zagreb, Croatie. 2013. P. 11. URL: https://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/inter_croatie_sept2013.pdf (дата обращения: 20.03.2023).

обособленные правовые институты. Пандектную модель кодификации стоит использовать при кодификации давно сложившихся и крупных по объему отраслей права, так как необходимо использовать в качестве базы общих положений кодекса правовые доктрины, которые проверены наукой и практикой. Институт права не стоит кодифицировать по рассматриваемой методике в связи с тем, что невозможно четко выделить общие положения.

2. Оценивая современное стремление к упрощению правового материала, диссертант приходит к выводу, что такая практика приводит к усложнению пользования кодексами, к неопределенности терминологии, вызванной неиспользованием специальных терминов.

3. Зарубежный опыт позволил выявить тенденции кодификации:

- объединение в кодексе законодательных и подзаконных актов с целью облегчения пользования правовым материалом;
- стремление к всеобщей кодификации права либо, наоборот, – законодательное установление пределов кодификации; сближение кодификации и консолидации;
- проведение кодификации не только по отраслям, подотраслям, институтам, но и по предметам правового регулирования, сферам государственной деятельности либо по субъектам права.

4. Исследование европейской теории кодификации позволило выявить несколько принципов кодификации, которые вызывают полемику: принцип полноты, принцип непрерывности и принцип кристаллизации. Принцип кристаллизации, возникающий в ходе непрерывных кодификаций, когда законодатель пытается закрыть право в рамки кодекса, предлагается преодолевать путем правильной законодательной работы, когда проводятся своевременные реформы отрасли. В таком случае развитие права не останавливается. В большинстве своем западная теория кодификации выступает за развитие отрасли, в том числе посредством толкования кодексов судебными инстанциями. Как выявило проведенное нами исследование, ученые приходят к общему выводу о том, что право должно сохранять связь с

прошлым, не теряя динамичности в своем развитии. Немецкая модель кодификации в этом вопросе имеет преимущества перед французской. Доктринальность кодексов, их научная обоснованность, наличие общих положений, принципов позволяют адаптировать положения кодекса под меняющиеся реалии.

5. Сравнение теории и практики консолидации в зарубежных странах позволило выявить два понимания консолидации.

Первое: объединение нескольких нормативных правовых актов в один с целью борьбы с коллизиями и множественностью актов. Такое объединение может сопровождаться внесением изменений в нормативный материал или проводиться без каких-либо правок. Консолидация является официально организованной формой систематизации (примером может служить консолидация английского права).

Второе: объединение внесенных в правовой акт изменений и дополнений в актуальную действующую редакцию правового акта. Здесь мы прослеживаем наделение такой консолидации официальным статусом в некоторых странах (например, в Канаде).

2.2. Обеспечение системности зарубежного законодательства посредством учета и способами, не применяемыми в современной России

Из зарубежной теории и практики мы можем выделить несколько вспомогательных способов систематизации законодательства: **учет, ревизия, компиляция**. Кроме того, выделяется подготовка сводов как один из способов систематизации законодательства. Начнем с анализа учетной деятельности в Казахстане. Интересен этот опыт тем, что в этой стране учетная деятельность нормативно закреплена.

Систематизации и учету нормативных правовых актов посвящена отдельная глава 11 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»¹⁸². Согласно ст. 52 указанного закона систематизацией занимаются те органы, которые принимают нормативные правовые акты. Они же ведут учет, контрольные экземпляры принятых ими актов, в которые своевременно вносят все текущие изменения и дополнения.

Правила ведения учета и систематизации нормативных правовых актов уполномоченными органами утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2016 года № 477¹⁸³. Содержание систематизации сводится к учетной деятельности: поддержание нормативных правовых актов в контрольном состоянии путем внесения в их тексты изменений и (или) дополнений, сведений об утрате силы, прекращении, приостановлении действия в электронном виде. Учет ведется и в бумажном виде и предполагает сбор и хранение действующих нормативных правовых актов, расположение в соответствии с направлениями деятельности уполномоченного органа в хронологическом порядке.

¹⁸² Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» // Казахстанская правда от 8 апреля 2016 г. № 66 (28192).

¹⁸³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2016 года № 477 «Об утверждении Правил ведения учета и систематизации нормативных правовых актов уполномоченными органами»// Казахстанская правда от 27.08.2016 г., № 165 (28291).

Государственный учет нормативных правовых актов осуществляется путем ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Республики Казахстан, Эталонного контрольного банка нормативных правовых актов Республики Казахстан. Ведет такой государственный учет Институт законодательства и правовой информации при Министерстве юстиции Республики Казахстан. Для включения в Государственный реестр и Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов уполномоченные органы направляют в Институт законодательства и правовой информации копии нормативных правовых актов в бумажном и электронном виде, заверенные электронной цифровой подписью. В Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан включается нормативный правовой акт в бумажном и (или) электронном виде, заверенный электронной цифровой подписью. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 июля 2016 года № 439¹⁸⁴ утверждены Правила ведения Государственного реестра нормативных правовых актов, Эталонного контрольного банка нормативных правовых актов.

Таким образом, в Казахстане существует детальная правовая регламентация процесса учета нормативных правовых актов. Каждый правотворческий орган обязан вести учет издаваемых правовых актов, поддерживать их в контрольном состоянии. Кроме того, в целях централизованного учета правовых актов все правотворческие органы обязаны направлять бумажные и электронные версии правовых актов в Министерство юстиции Казахстана, которое ведет Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов.

Такой эталонный банк данных правовой информации ведется и в Республике Беларусь (п. 3 ч. 1 ст. 72 Закона Республики Беларусь от 17 июля

¹⁸⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 июля 2016 года № 439 «Об утверждении Правил ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Республики Казахстан, Эталонного контрольного банка нормативных правовых актов Республики Казахстан» // Казахстанская правда от 28.07.2016 г., № 143 (28269).

2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах»¹⁸⁵). Он является основным государственным информационно-правовым ресурсом, который формируется и ведется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь и представляет собой совокупность банков данных, содержащих

- законодательство Республики Беларусь;
- решения органов местного управления и самоуправления;
- международные договоры.

Электронная копия эталонного банка данных правовой информации распространяется в составе негосударственных правовых систем «ЭТАЛОН» и «ЭТАЛОН-ONLINE». И тут мы наблюдаем наглядный пример взаимодействия государства и справочных правовых систем. Позиция белорусской власти заключается в том, что справочные правовые системы, разрабатывая качественную платформу, могут заниматься размещением официальной правовой информации через свои ресурсы.

Все документы в рассматриваемом банке данных поддерживаются в контрольном состоянии в соответствии с внесенными в них изменениями и дополнениями. Для исключения ошибок и расхождений в базах данных, согласно законодательству, правовая информация во все прикладные компьютерные базы попадает из одного источника – эталонного банка данных.

Полным систематизированным собранием актов законодательства в электронной форме является эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь.

Таким образом, опыт Белорусии показывает взаимодействие государства и справочных правовых систем в вопросе учета правовых актов и распространения информации о них. Весьма полезна практика передачи информации из государственного банка данных в справочные правовые системы, что исключает наличие ошибок при распространении правовой информации.

¹⁸⁵ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 26.07.2023).

Одной из форм учета законодательства остается опубликование правовых актов в печатном виде. Так, в Швейцарии официальной публикацией законодательства является Федеральный вестник. В вестнике публикуются федеральные законы, указы Федерального совета и Федерального собрания, а также различные инструкции и сообщения федеральных органов власти.

В дополнение к бумажной версии Федеральный вестник доступен бесплатно на веб-сайте Федерального архива в электронной версии. С 2016 г. электронная версия имеет приоритет над печатной версией¹⁸⁶. Это правило применяется и в случаях разногласий в текстах печатной и электронной версии.

Изменение первенства позволило частично отказаться от недельного промежутка в публикации юридически значимых нормативных правовых актов и без особых усилий перейти на более гибкие сроки публикаций. Если издание нормативных правовых актов окажется срочным, в неделю может быть выпущено несколько электронных выпусков Официального сборника федеральных законов (*Le Recueil officiel du droit fédéral, RO*), который представляет собой другую форму учета законодательства в Швейцарии. Сборник является электронным собранием, в котором в хронологическом порядке публикуются все швейцарские федеральные законодательные акты. В Официальный сборник федеральных законов включаются все федеральных акты:

– акты Конфедерации, будь то федеральная конституция, федеральные законы, постановления Федерального собрания, Федерального совета, некоторые федеральные указы и иные нормативные акты, издаваемые федеральными органами власти, а также организациями, на которые возложены административные функции, но которые не являются частью федеральной администрации.

¹⁸⁶ Pierre Tercier et Christian Roten. «La Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale», *Schweizerische Juristen-Zeitung*. 2015. P. 113-121.

– международные договоры и решения международных и наднациональных организаций, обязательные для Швейцарии и содержащие нормы права.

– соглашения между Конфедерацией и кантонами.

Тексты публикуются не менее чем за пять дней до их вступления в силу (обычная публикация). Если это невозможно ввиду срочности или чрезвычайных обстоятельств, текст может быть предварительно опубликован другим способом. Тогда говорят о внеочередной публикации. Эти тексты представляют собой, в частности, федеральные законы, которые объявлены срочными и должны немедленно вступить в силу (статья 165 Федеральной конституции Швейцарской Конфедерации). Такие акты публикуются в Систематическом собрании федерального законодательства под номером «105 Чрезвычайное законодательство». Не публикуются международные акты и договоры, которые должны храниться в секрете по соображениям национальной безопасности, законодательные акты вторичного характера¹⁸⁷. В последнем случае публикация заменяется простой ссылкой на орган, который опубликовал акт или у которого можно заказать текст.

В течение последних лет на практике выработалась система простых ссылок на тексты, относящиеся к европейскому праву, опубликованных в Официальном журнале Европейского Союза (OJEU) и являющихся обязательными для Швейцарии в силу международных договоров или после их включения в федеральное законодательство.

Официальный сборник федеральных законов доступен в электронной форме с 1998 года. Выпуски до 1998 года оцифрованы и доступны на веб-сайте Федерального архива Швейцарии¹⁸⁸. С 1 января 2016 г. юридическую силу

¹⁸⁷ Linder W., Hümbelin et Michael Sutter O. Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse. Berne, 2009. P. 18. URL: www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/GesetzesinflationII_ger.pdf (дата обращения: 26.07.2023).

¹⁸⁸ Pierre Tercier et Christian Roten. La Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale, Schweizerische Juristen-Zeitung. 2015. Pp. 113-121.

имеют только электронные версии Официального сборника и Федерального вестника.

В Германии также существует Собрание федерального законодательства Германии (ч. III Федерального вестника), которое издается на основании Закона от 10 июля 1958 года¹⁸⁹. Указанный закон ввел определенный порядок учета ранее изданных официальных законодательных сборников, среди которых были Федеральный вестник Северо-немецкого и Немецкого союзов, Имперский вестник, Вестник администрации объединенной экономической зоны, Федеральный вестник, Собрание распоряжений британской зоны, а также законодательство земель, принятое до 7 сентября 1949 года и не противоречащее федеральному.

Таким образом, за рубежом продолжается практика учета законодательства посредством публикации правовых актов в печатной форме. Однако, как выявило наше исследование, в некоторых странах устанавливается приоритет электронной версии правового акта при разногласии в текстах печатной и электронной публикации.

Необходимо отметить, что работу по организации или совершенствованию учета нормативных актов в некоторых зарубежных странах начинают с разработки классификатора. Особое внимание следует уделить **поисковому классификатору**, действующему в Германии. Уже в 1949 г., то есть сразу же после образования Федеративной Республики Германия, немецкие правоведы поставили вопрос о систематизации всего имеющегося законодательства. В начале 1950 г. было выдвинуто предложение о создании поискового классификатора. После многочисленных обсуждений в Комитете по вопросам внутреннего управления Бундестаг на своем очередном 189-м заседании, состоявшемся 6 февраля 1952 года, принял решение о подготовке и регулярном ежегодном издании официального поискового

¹⁸⁹ Закон Федеративной Республики Германия от 10.07.1958 «О сборнике федерального законодательства» // Федеральный вестник законов, 1958, с. 437. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl158s0437.pdf (дата обращения: 28.02.2023).

классификатора. Его первый выпуск был осуществлен Министерством юстиции ФРГ в декабре 1952 г.

Поисковый классификатор Германии представляет собой официальный перечень действующего федерального законодательства. Это означает, что в классификаторе отражены только законы и иные акты, а также изменения к ним, опубликованные в ч. I и II Федерального вестника – это периодическое издание, в котором правовые акты публикуются по мере их принятия. Все издания вестника до 1949 года размещены на официальном сайте.¹⁹⁰ В свою очередь, поисковые классификаторы (ч. А и В) издаются в качестве приложений к ч. I и II Федерального вестника. При этом сам текст правовых актов в поисковые классификаторы (ч. А и В) не включают, они содержат только определенные их реквизиты:

- вид правового акта;
- его название;
- дату принятия;
- год опубликования;
- публикующий печатный орган;
- место нахождения в нем (обычно страницу) правового акта;
- присвоенный поисковый номер.

Рассмотрим принципы систематизации права и их влияние на структуру поискового классификатора в Германии.

Во-первых, предметная дифференциация, разделение на публичное и частное право. Такое разделение находит свое выражение только в ч. А классификатора. Отражение переплетения публичноправовых и частноправовых норм в структуре ч. А поискового классификатора происходит тремя способами: отдельное выделение публичноправовых и частноправовых норм; комплексное отражение в рамках основных рубрик

¹⁹⁰Федеральный вестник законов Германии. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl122046.pdf%27%5D__1670167084984

(первый уровень); комплексное отражение в рамках рубрик второго или третьего уровня.

Расположение правовых актов в той или иной основной рубрике зависит от того, какие регулирующие нормы являются (по мнению авторов классификации) преобладающими.

Кроме разделения права на публичное и частное, немецкая юриспруденция выделяет право материальное и формальное (процессуальное). В данной связи в юридических кругах дискутируются два аспекта: что является наиболее важным с точки зрения юридической систематизации – единство процессуальных принципов и взаимосвязь процессуальных норм или правовые отношения, на которые направлено процессуальное законодательство. Поисковый классификатор Германии построен в соответствии с первым принципом, в России же общеправовой классификатор основан на признании второй позиции.

Еще один, третий подход, который непосредственно повлиял на структуру поискового классификатора Германии, выражается в дифференциации правовых норм в соответствии с принципом их действия в пространстве. Вначале это привело к выделению в едином поисковом классификаторе Германии рубрики «Внешние сношения», а в 1968 г. поисковый классификатор был разделен на две самостоятельные части – А (внутреннее федеральное законодательство) и В (международные договоры и соглашения).

Существуют системные ограничения поискового классификатора. Как уже отмечалось, в поисковый классификатор Германии включаются правовые акты, опубликованные в Федеральном вестнике и Федеральных ведомостях, а ведомственные нормативные акты не подлежат отражению в нем. В поисковом классификаторе не учитывается законодательство земель; исключение составляет законодательство земель, принятое до 7 сентября 1949 г. Указанный подход имеет следующее логическое обоснование. В соответствии со ст. 31 Основного закона Федеративной Республики Германия

1949 г.¹⁹¹ федеральное законодательство, независимо от вида федерального правового акта, имеет приоритет над законодательством земель. Кроме того, законодательство земель имеет силу только в случае его соответствия основным положениям федерального законодательства (ст. 142 Основного закона Федеративной Республики Германия 1949 г.¹⁹²). В результате нормотворчество земель, как правило, ограничивается некоторыми правовыми областями, такими как культура, образование, коммунальное хозяйство, охрана общественного порядка и общественной безопасности. Правовые акты европейских сообществ и Европейского союза учитываются в поисковом классификаторе Германии только частично, то есть в случае их опубликования в Федеральном вестнике или Федеральных ведомостях.

Таким образом, правовой классификатор является важным средством систематизации законодательства. Он является основой для построения предметной классификации законодательства. Стоит отметить, что правовые классификаторы существуют не везде. Так, во Франции отсутствует утвержденный классификатор законодательства и действует регистрация законодательства по алфавитно-предметному принципу, основанная на систематической картотеке Генерального секретаря Правительства. При алфавитно-предметной регистрации акты регистрируются по предметным рубрикам, расположенным в алфавитном порядке.

В мировой теории и практике существуют и другие способы обеспечения системности законодательства. Например, **ревизия**. Рассмотрим опыт Англии.

Ревизия законодательства в Англии – форма систематизации законодательства, которую осуществляют путем издания парламентом особых Актов об отмене устаревших норм (Statute Law (Repeals) Act), влекущих отмену законодательных актов, фактически утративших силу, но формально

¹⁹¹ Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 года // Официальный портал Бундестага Германии. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата обращения: 28.02.2023).

¹⁹² Там же.

не исключенных из числа действующих. До образования Правовой комиссии в 1965 г. принимались Акты ревизии законодательства – Statute Law Revision Act. При ревизии речь идет не об отмене единичного закона, а об одновременной отмене значительного числа актов. Известный английский правовед Оуэн Худ Филлипс определил ревизию как перепечатку статутного права с опущением устаревшего материала¹⁹³. Необходимо отметить, что ревизия распространяется только на парламентские акты и непосредственно не влияет на содержание общего права. Ревизия законов рассматривается как вспомогательная деятельность при подготовке официального издания сборников законов.

Проблема заключается в том, что при принятии нового закона в Англии не указывается, дополняет ли он ранее принятые законы, отменяет ли он их и т.п. Если эту проблему решить, то процесс систематизации был бы облегчен, и не пришлось бы принимать отдельные акты об отмене устаревших норм.

Ревизия распространена и в США. Однако здесь мы видим более глубокое содержание этого способа систематизации законодательства. Определения ревизии даются самые разные. По мнению Л. Малони, ревизия представляет собой такое изменение существующих статутных законов и их упорядочение, которое приводит к соответствию их друг другу и конституции государства¹⁹⁴. В современной интерпретации под ревизией понимают расчистку законодательства путем отмены устаревших положений, переписывание законов в целях построения согласованной системы¹⁹⁵. В XIX веке по поручению президента США провести кодификацию статутного права была проведена систематизация американского законодательства под руководством видного юриста Джорджа Сьюалла Баутвелла. В итоге приняты Пересмотренные статуты Соединённых Штатов (the Revised Statutes of the

¹⁹³ Hood Phillips O. A. First Book of English Law. Fourth Edition. Sweet & Maxwell. 1960. P. 90.

¹⁹⁴ Mallonee L. D. Revised Statutes and Codes // American Law Review. 1914. Vol. 48. P. 37.

¹⁹⁵ Tress W. Lost Laws: What We Can't Find in the United States Code // Golden Gate University Law Review. Vol. 40, Issue #2, 2010. P. 132.

United States (1878)). Некоторые авторы считают, что ревизия на современном этапе так же, как в XIX веке, затрагивает и федеральное законодательство, например, Свод законов США¹⁹⁶. Но большее применение такая форма систематизации получила распространение на уровне штатов. Например, в штате Колорадо Управление законодательства ежегодно редактирует, сопоставляет и пересматривает законы штата. Издаются пересмотренные статуты (*revised statutes*). Они публикуются в многотомных сборниках и в электронном виде. В ходе ревизии уполномоченные органы исключают определенные статуты из пересмотра. Логично считать, что такие исключения связаны с косвенной отменой таких статутов. В доктрине такое явление называют «преднамеренным упущением»¹⁹⁷. Отличительной чертой ревизии является тематическое упорядочение правового материала. Пересмотренные статуты заменяют сессионные законы и сами становятся источником права¹⁹⁸. Как отмечает В.Д.Кампбелл, ревизия не может быть осуществлена иначе, как путем принятия или воссоздания готового продукта. Это предполагает изменение выражения, и его целью может быть либо внесение существенных изменений в статутное право, либо улучшение его формы¹⁹⁹.

Если рассматривать ревизию с точки зрения ее предмета, то в зарубежной теории выделяют два ее вида. Ревизия по существу – это процесс, посредством которого значение и действие ранее существовавших нормативных актов изменяются таким образом, чтобы приспособить их к изменяющимся условиям. Такой пересмотр должен осуществляться и обычно осуществляется под эгидой специально создаваемых комиссий. Формальная ревизия, которая касается исключительно формы и выражения правового материала, проводится с целью обеспечения определенности и краткости в выражении и логики в расположении ранее существовавших законов, чтобы

¹⁹⁶ Zinn Ch. Revision of the United States Code. P. 388, 389.

¹⁹⁷ Palmer Vernon V. Death of a Code-The Birth of a Digest. *Tulane Law Review*. Vol. 63. № 2, 1988-1989. P. 241.

¹⁹⁸ Tress W. Lost Laws... P. 132.

¹⁹⁹ Campbell W.D. Continuous Code Revision in Ohio // *Ohio St. LJ*. 1950. T. 11. P. 537.

их можно было легко найти и, когда они будут найдены, легко понять. Объединение дублирующих друг друга положений, исправление неточных, многословных или избыточных выражений, устранение неясностей и коллизий, а также сбор и приведение всего массива в логическую систему без изменений²⁰⁰.

Кроме того, правоведы выделяют еще три разновидности ревизии: тематическая, общая и непрерывная. Критерием такого разграничения является обширность проводимой систематизации.

Тематическая ревизия представляет собой пересмотр тех нормативных актов, которые в силу их предметной взаимосвязи друг с другом могут быть пересмотрены вместе. Такая ревизия проводится периодически по мере необходимости в соответствии с планом, утвержденным законодательным органом. Введение в действие различных тематических блоков происходит по мере завершения пересмотра каждого из них в отдельности.

Общая ревизия – это систематизация, которая включает в себя все или большую часть нормативных актов, действующих на данный момент.

Непрерывная ревизия осуществляется из года в год или на другой непрерывной основе, обычно в форме тематического пересмотра. Непрерывная ревизия предполагает массовый пересмотр, за которым следуют изменения в соответствии с будущими законодательными потребностями²⁰¹.

В силу первенства прецедента среди других источников права в рассматриваемых странах до начала проведения ревизии изучению подвергается судебная практика, которая является первоисточником права. Принимаемые в штатах пересмотренные статуты (revised statutes) содержат статуты, интерпретированные судебными решениями²⁰².

Такой же опыт мы можем наблюдать в Австралии, Канаде и Новой Зеландии. Предлагаемые англосаксонской теорией и практикой способы

²⁰⁰ Campbell W. D. Op. cit. P. 537-538.

²⁰¹ Campbell W. D. Op. cit. P. 538.

²⁰² Fowler R. L. History of the Law of Real Property in New York: An Essay Introductory to the Study of the N.Y. Revised Statutes (with Appendices). N.Y.: Baker, Voorhis, 1895. P. 2.

систематизации законодательства вызваны кризисом источников права, когда растущая судебная практика вызывала противоречия в выносимых решениях, связанных с усложнением экономических отношений, что влечет правовую неопределенность²⁰³. Однако англосаксонская теория исходит из того, что общие положения не способны разрешить конкретные случаи.²⁰⁴ Это одна из причин, почему здесь мы наблюдаем иные способы систематизации, нежели в странах романо-германской правовой семьи.

Канада с середины XIX в. также издавала пересмотренные статуты (revised statutes), которые публиковались в сборниках в алфавитном порядке. Под ревизией понималось упорядочение, пересмотр и консолидация статутов. При ревизии из текстов исключались недействующие правовые нормы (приостановленные, утратившие силу), улучшалась внутренняя структура статутов, менялась нумерация, уточнялись некоторые правовые нормы в связи с изменяющейся судебной практикой, устранялись противоречия.

Другим способом систематизации является **компиляция**, в результате которой принимают компилированные статуты (compiled statutes, cumulative statutes). При компиляции акты располагаются в определенном порядке без переработки. В теории права под компиляцией понимается изложение действующих законов без каких-либо попыток упростить выражение или устранить коллизии и пробелы. Свобода исправления ошибок в пунктуации и орфографии, как правило, допускается, но не более того. Компиляция не предполагает создание нового источника права, например, как в случаях с ревизией и изданием сводов, а является доказательством *prima facie* существующих законов²⁰⁵. Примером может служить Большой свод законодательства США (U.S. Statutes at large), компиляция актов президента

²⁰³ Arminjon P., Nolde B., Wolff M. *Traité de droit compare*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950. P. 56.

²⁰⁴ Об этом говорил еще Сэр Уильям Блэкстон выдающийся английский юрист, профессор Оксфордского университета. См. : Lessay F. Blackstone. *Common law et codification // La codification*. 1998. № 27. P. 7.

²⁰⁵ Mallonee L. D. *Revised Statutes and Codes // Am. L. Rev.* 1914. № 48. P. 38.

США (Compilation of Presidential Documents). С 1936 г. все законы-листовки (slip law), принятые каждой сессией Конгресса, объединяются в Большой свод законодательства Соединенных Штатов (U.S. Statutes at Large). Большой свод просто перепечатывает без изменений тексты оригинальных законов-листовок. Кроме того, в него могут входить резолюции, принятые в течение сессии Конгресса, все прокламации Президента, все поправки к Конституции США. Большой свод является официальным источником опубликования законов, принятых Конгрессом. Он печатается по результатам работы сессии Конгресса США (Session Law) и публикуется не реже, чем один раз в два года. Связано это с тем, что один раз в два года примерно одна треть Сената подлежит переизбранию.²⁰⁶ Систематизация в Большом своде происходит по хронологическому принципу. К каждому тому Большого свода выпускаются алфавитно-предметные указатели. Таким образом, Большой свод представляет официальную публикацию законов, однако им пользоваться неудобно в силу хронологического принципа расположения материала.

Сравнивая ревизию и компиляцию, американский правовед В. Д. Кэмпбелл отмечает, что компиляция, в отличие от ревизии, не устраняет путаницу в выражениях и непоследовательность в законодательном материале, никакие изменения не вносятся. В связи с этим компиляция отличается меньшей эффективностью систематизации законодательства по сравнению с ревизией. Преимуществом является объединение законодательных актов по силе действия либо по определенному предмету в логическом порядке.²⁰⁷

Другой формой систематизации законодательства является **подготовка сводов**, в основе которых лежит предметный принцип построения. В

²⁰⁶ Feldblum C.R., Appleberry R. Legislatures, Agencies, Courts and Advocates: How Laws are Made, Interpreted and Modified // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Paper 1086. 2006. URL:

<http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2092&context=facpub> (дата обращения: 26.07.2023). P. 629.

²⁰⁷ Campbell W. D. Continuous Code Revision in Ohio. P. 536.

продолжение анализа компиляции в США рассмотрим опыт подготовки сводов в этой стране. Под сводом понимается собрание законодательства, утвержденное законодательной властью, целью которого является изложить в общей и систематической форме принципы всего законодательства, будь то писанного или неписаного, позитивного или обычного, вытекающего или нет из принятого прецедента²⁰⁸. Малони Л. подчеркивает, что, хотя свод законов может состоять из многих положений, почерпнутых из многих источников, может включать в себя все или часть многих устаревших законов, полностью или частично отвергать многие другие законы, изменять существующий закон, добавлять к существующему закону новые положения, все же его следует рассматривать как одно однородное целое. Все его части или положения следует рассматривать так, как если бы они были частями единого акта. После принятия закона в США текст направляется в Службу советника по ревизии законодательства при Палате представителей Конгресса, где он готовится к публикации в трех отдельных формах: закон-листочка (slip law), Большой свод законодательства и Свод законов. После этого появляются аннотированные издания свода законов (The United States Code Annotated и United States Code Service).

Мы переводим термин «code» как свод. Связано это с тем, что в США термин «code» применяется к любому упорядоченному собранию законов и подзаконных правовых актов²⁰⁹. Свод законов США и Свод подзаконных нормативных актов представляют результат длительной систематизации, которая заключается в переработке множества актов. Первые шаги в систематизации законодательства в США начали предприниматься в начале XIX в. В 1814 г. Конгресс США принял закон об издании полного хронологического собрания законов США²¹⁰. По существу, с принятием

²⁰⁸ Mallonee L. D. Revised Statutes and Codes. P. 37.

²⁰⁹ Tress W. Lost Laws... P. 131-132.

²¹⁰ Закон от 21.11.1814 «Об издании полного хронологического собрания законов США» // Официальный сайт Юридической библиотеки Конгресса США. Большой свод

данного закона начался первый этап по упорядочению законодательства, который, однако, не решал всех проблем в области систематизации.²¹¹ Основное внимание в течение почти столетнего периода уделялось созданию свода законов. За период 1919-1924 гг. было подготовлено несколько вариантов свода законов. Проект свода, разработанный подкомиссией по пересмотру законов Палаты представителей, Сенат не одобрил, и практически данную задачу поручили частным фирмам «Уэст паблишинг компани» (West Publishing Company) и «Эдвард Томпсон компани» (The Thomson Company). Эти издательские корпорации при участии справочно-законодательной службы Юридической библиотеки Конгресса подготовили окончательный проект свода законов. Принятие Конгрессом в 1926 г. свода законов США явилось завершением работы по систематизации законодательства. С 1974 года подготовкой свода занимается Служба советника по пересмотру законодательства (the Office of the Law Revision Counsel).

Рассмотрим процесс подготовки свода законов, который начинается с принятия законов в форме листовок (slip law). Закон-листок (slip law) является официальным изданием актов Конгресса. Он выпускается в виде брошюры Правительственной службой печати, а также в электронном виде²¹². В законах-листочках на полях делаются отметки, в какую часть свода законов США должно войти то или иное положение. Ссылки в дополнениях к законам-листочкам указывают на одну из двух сносок: 1) где в своде можно найти данный раздел закона, или 2) где в своде находится акт, дающий ссылку на закон.²¹³

законодательства США, 1846, том 3. URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/13th-congress/c13.pdf> (дата обращения: 23.02.2023).

²¹¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. Пиголкина А.С. С. 375.

²¹² Sullivan J. V. How Our Laws Are Made. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> ((дата обращения: 26.07.2023). P. 53.

²¹³ Manion J., Meringolo J., Oaks R. A Research Guide to Congress: How to Make Congress Work for You. Washington, D.C. : Legi-Slate, Inc. 1991. P. 50.

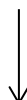
Slip law (закон-листовка)

Законы, принятые в течение одной сессии Конгресса США (Session Law), публикуются 1 раз в 2 года в новом томе **Большого свода законодательства США (U.S. Statutes at Large)**.



Статуты и Свод законов (Statutes/Codes).

Систематизация принятых законов – по предметным разделам **Свода законов США по 54 разделам (United States Code)**.

**Аннотированные издания Свода.**

Содержание Свода законов дополняется прецедентным правом, журнальными статьями (неофициальные издания).

Свод законов Соединенных Штатов выпускается в трех печатных версиях: одна, «официальная», версия публикуется Издательством Правительства США и две коммерческие печатные неофициальные версии – аннотированные издания Свода законов Соединенных Штатов (The United States Code Annotated и United States Code Service) – публикуются корпорацией «Уэст паблишинг компани» (West Publishing Company) и компанией LexisNexis.

Новые издания официальной версии Свода законов публикуются раз в шесть лет. Объясняется это тем, что срок службы сенаторов в верхней Палате Парламента Конгресса составляет шесть лет. Совокупные дополнения к Своду публикуются ежегодно. Каждое новое совокупное годовое дополнение

завершается по последней сессии Конгресса. Однако существует электронная версия свода, которая обновляется очень быстро.

Существует очень тесная взаимосвязь между способом систематизации и частотой публикаций. Свод требует максимального объема работы, в то время как компиляция с ее немногочисленными и простыми изменениями требует наименьшего объема работы из всех способов систематизации²¹⁴.

Свод законов Соединенных Штатов наводит порядок в законодательстве, организовывая его по тематике и устраняя устаревшие или измененные разделы. Свод законов включает только постоянные законы общего характера, как правило, не включаются в Свод индивидуально-правовые нормы, краткосрочные нормы. По поводу последних правоведы ведут обсуждение. Временные законы могут иметь общий характер, являться важными для общества, и поэтому их необходимо включать в Свод²¹⁵. Кроме того, и в теории, и на практике возникали вопросы о том, какая версия закона должна быть в приоритете, как поддерживать актуальное состояние правового материала в своде²¹⁶. Решение этих вопросов было найдено, ниже мы приведем ответы на рассматриваемые вопросы.

Структура свода законов подчинена интересам практики и позволяет быстро найти требуемую норму. В ней отсутствует деление законодательства на отрасли права. Свод законов состоит из 54 разделов, каждый из которых посвящен важному предмету правового регулирования.

Интересным для отечественного законодателя является особенность нумерации структурных единиц разделов свода, которая заключается в стремлении обеспечить дополнение разделов свода без нарушения нумерации. Например, главы некоторых разделов имеют нечетные номера 2 U.S.C; 51 U.S.C. Subtitle II (2012), в некоторых разделах имеются пропуски в

²¹⁴ Mallonee L. D. Revised Statutes and Codes. P. 40.

²¹⁵ Price M., Bitner H., Bysiewicz S. Effective Legal Research. Boston : Little, Brown, 1979. P. 33.

²¹⁶ Tress W. Lost Laws... P. 147.

нумерации статей для возможности дополнять главу статьями без нарушения нумерации.

Одобрение в законодательном порядке структуры свода законов США представляет собой официальное признание системы предметной классификации законодательных актов в целях их систематизации. Это одобрение может рассматриваться как выражение официальной точки зрения на систему федерального законодательства.²¹⁷

На первый взгляд систематизация федерального законодательства кажется лишь технической деятельностью по систематизации законов. В действительности такая систематизация не изолирована от процесса нормотворчества. На технике систематизации отражаются многие черты, характеризующие в целом процесс создания законов в США. Важными элементами данной техники являются включение вновь принятых законов, исключение из свода законов отмененных законоположений.

Операции по включению законоположений осуществляются в виде включения новых законоположений в один из разделов свода законов или разбивки единого законодательного акта на части с включением частей закона в ряд разделов свода. В первом случае включение законоположений в свод законов США возможно в виде самостоятельного раздела, главы, подглавы или включение в уже существующие структурные части.

Что касается исключения законоположений из свода, то оно сводится к исключению отмененных законоположений.

Включение новых законоположений в свод законов может проходить двумя способами:

1. Новый закон входит в свод целиком, с сохранением его заголовка, в виде самостоятельного раздела свода или самостоятельной главы, части

²¹⁷ Информация о законодательстве зарубежных стран: Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах. Вып. 6 / Зивс С. Л.; Отв. ред. : Боботов С. В. М., 1964. С. 9.

главы. Это так называемые *positive law titles*, которые составляют действующее право.

2. Новый закон включают в Свод законов без сохранения заголовка. Второй способ является наиболее применяемым методом систематизации. Он может осуществляться в виде включения в качестве отдельных статей в различные главы разделов. Включаемый в общий массив Свода законов нормативный акт зачастую как бы лишается своего исторического контекста, и без дополнительных указаний бывает невозможно определить, каков характер, а иногда даже и наименование акта. Чаще всего это касается *non-positive law titles* – представляющих переработку и включение статутов в Свод²¹⁸. Таким образом, в данном примере включаются не законы, а законодательные нормы.

Для обратного процесса – исключения законоположений из Свода законов США (исключение отмененных законов, опущения устаревших и перемещения законоположений из одного раздела в другой) – характерно постоянное сохранение следов исключенной нормы на ее прежнем месте. В последующих изданиях Свода сохраняется номер исключенной статьи, и ее место никогда не заполняется другим текстом. Частая отмена включенных законоположений отражает нестабильность законодательства США и загромождает Свод ссылками на исключенные вследствие их отмены законоположения.

Наряду с исключением отмененных законоположений в процессе включения имеет место исключение норм, которые формально не были отменены Конгрессом. «Опущение» законоположений представляет, по сути дела, подмену компетенции законодательного органа, когда орган, осуществляющий техническую систематизацию, помимо законодателя

²¹⁸ Positive Law Codification in the United States Code. URL: http://uscode.house.gov/codification/positive_law_codification.pdf (дата обращения: 24.02.2023).

исключает из Свода законоположения, которые объявляются им утратившими силу.

Одним из элементов систематизации является перемещение статей одного раздела в другой. В некоторых случаях перемещение вызывается необходимостью согласовать или объединить ранее инкорпорированные положения со смежными положениями вновь принятого законодательного акта, подлежащего включению в другой раздел. Чаще всего оно преследует цель обеспечить лучшее, с точки зрения требований предметной систематизации, расположение материала.

Кодификация того или иного раздела Свода США представляет собой не формальную систематизацию (вроде английской консолидации), а осуществляемое законодательным органом принятие соответствующего раздела, основанное на пересмотре норм, относящихся к определенному предмету регулирования, с соблюдением общих принципов и процедурных правил принятия законодательных актов. Кодификация в американской правовой практике представляет собой полный пересмотр норм, относящихся к определенному предмету правового регулирования, с внесением существенных изменений как в форму, так и в содержание этих норм. По мнению Дж.П.Флетчера, разделы Свода не являются кодексами в европейском понимании, это своего рода усложненные статуты.²¹⁹ С этим можно не согласиться, потому что кодификация разделов Свода имеет черты кодификации, признаваемые в странах романо-германской правовой семьи: создание нового правового регулирования в определенной сфере общественных отношений; разработка общих норм; наличие принципов регулирования.

Утверждение кодифицированного раздела Свода Конгрессом всегда сопровождается формальной отменой ранее действовавших законодательных актов, самостоятельное существование которых дублировало бы нормы

²¹⁹ Fletcher G. P., Sheppard S. American Law in a Global Context: The Basics. NY: Oxford University Press, 2005. P. 33.

кодифицированного раздела или противоречило бы им. Акты Конгресса, постановляющие об утверждении соответствующих кодифицируемых разделов, как правило, содержат особые статьи, отменяющие все действовавшие законодательные акты, которые ранее были инкорпорированы в ныне подвергнутом кодификации разделе. В то же время инкорпорация никак не влияет на самостоятельное действие систематизируемых и объединяемых законов.

Внесение изменений в нормы кодифицированных разделов Свода США осуществляется путем непосредственного изменения положений этих разделов (в отличие от порядка внесения изменений в акты, инкорпорированные в некодифицированные разделы, когда, как правило, изменения вносятся не в соответствующий параграф Свода, а в первоначально принятый нормативный акт).

На практике законы о дополнении статьи или о включении дополнительной статьи чаще всего издаются либо в виде самостоятельных, специально для этой цели принимаемых актов, либо в виде сводного закона о внесении изменений в ряд кодифицированных разделов Свода законов.

Хотя Свод законов США представляет собой предметно-систематизированное собрание федеральных законов, в него в отдельных случаях включаются также и подзаконные нормативные акты, а именно акты, изданные Президентом США, развивающие положения законов, принятых Конгрессом США, и имеющие первостепенное значение для применения последних. В исключительных случаях в Свод законов включаются и иные правительственные нормативные акты – акты, изданные руководителями федеральных правительственных ведомств. Включение подзаконных актов в Свод законов не означает изменения их юридического характера, не означает санкционирования правительственных актов Конгрессом или его органами. По существу оно представляет собой перепечатку правительственных актов, рассчитанную на то, чтобы облегчить пользование Сводом законов. Как

правило, правительственные нормативные акты печатаются вслед за соответствующими статьями разделов свода более мелким шрифтом.

В качестве самостоятельной части свод завершает общий предметный, весьма дробный, алфавитный указатель. Наряду с указателем к своду прилагается ряд таблиц. Наиболее важное значение имеет таблица соответствия законов (частей и статей законов) разделам и статьям свода. Практическое значение этой таблицы определяется тем, что тот или иной закон может оказаться в результате систематизации расчлененным, а отдельные его части или даже статьи помещенными в разные разделы свода. К тому же в самом своде не сохраняются первоначальные наименования актов даже в тех случаях, когда они помещаются без расчленения в какой-либо раздел свода. Таблицы соответствия состоят из двух колонок. В левой колонке в хронологической последовательности приводятся законы (указывается дата принятия, номер закона). В правой колонке указывается соответствующий раздел или статья свода, в которые включена соответствующая часть или статья включенного в свод закона.

Далее особая таблица содержит перечень отмененных законов (или их частей), которые были включены в свод. Эта таблица содержит все маркировочные данные первоначального закона, топографические следы этого закона по своду и указание на закон, которым соответствующий первоначальный закон (или часть закона) отменен. Самостоятельная таблица посвящена перечню актов, которые были включены в предыдущие издания свода, но впоследствии из него исключены ввиду того, что они устарели, исполнены, заменены и т.д.

Сравнивая компиляцию и создание сводов, В. Д. Кампбелл отмечает, что свод является более широким по охвату и всеобъемлющим по своим целям. Общая цель компиляции и создания сводов состоит в том, чтобы отразить все законы государства, из какого бы источника они ни исходили. По его мнению, свод, в отличие от компиляции, является чем-то большим, чем простое

доказательство наличия закона²²⁰. В ходе нашего исследования мы в этом убедились. Свод законов, в отличие от компиляции и ревизии, представляет собой более сложный процесс систематизации законодательства.

В США также осуществляется систематизация правительственных нормативных актов, результатом которой является издание Свода федеральных правительственных нормативных актов. Данный свод представляет собой полное систематическое собрание действующих нормативных актов, изданных Президентом США и федеральными центральными органами государственного управления.

Свод издается на основе предметной систематизации нормативных актов «общего значения».

Свод издается специализированным правительственным ведомством публикации актов в силу особо предоставленных ему полномочий. Свод в готовом виде (в целом) не утвержден, т.е. результаты систематизации не санкционированы путем издания какого-либо специального нормативного акта. В Своде содержатся соответствующие указания на источник первоначального официального опубликования акта – ссылка на «Федеральный реестр».

По типу систематизации Свод приближается к кодифицированному изданию: предметная систематизация доведена до такого предела, когда нормативные положения расположены в виде статей органически переработанных предметных разделов, как правило, без сохранения указаний на наименование того первоначального акта, который закрепил соответствующую норму.

Свод подзаконных нормативных актов (Code of Federal Regulations) делится на 50 предметных разделов. Принцип классификации: нормативные акты систематизируются не по отраслям права, а по разделам, которые включают акты, относящиеся к различным сферам государственного

²²⁰ Campbell W. D. Continuous Code Revision in Ohio. P. 537.

управления. Разделы, как правило, делятся на главы. Главы делятся на подглавы, части, подчасти, затем в качестве основной единицы дробления фигурирует статья²²¹. Стоит отметить, что систематизация не ограничивается предметным принципом. Наименование глав соответствует наименованию федерального ведомства, которое осуществляет правовое регулирование по определенному предмету. Таким образом, принцип систематизации в Своде федеральных правительственных нормативных актов предметно-ведомственный.

Выработана стандартизованная система обозначения (маркировки), разделов и нижестоящих структурных единиц. Важно подчеркнуть, что эта же система маркировки применяется и для обозначения всех нормативных актов, печатаемых в ежедневных выпусках вестника правительственных актов. Эти вестники снабжаются кодификационным ключом, что дает возможность немедленно и легко отражать все изменения в рабочем контрольном экземпляре Свода в любом ведомстве еще до получения вкладышей и дополнительных томов.

В США разработаны единые правила технического оформления нормативных актов, обязательные для всех федеральных ведомств. Это обеспечивает стандартизацию оформления актов: акты заранее редактируются в такой форме, которая позволяет их без дополнительной обработки инкорпорировать в систематическое собрание.

Таким образом, опыт, накопленный в деле упорядочения федеральных законов, значительно облегчил систематизацию и подзаконных актов США.

Систематизация также осуществляется в каждом штате, где издаются свои своды законов и аннотированные издания. Своды законов созданы в 50 штатах, своды ведомственных нормативных актов – почти во всех штатах.²²²

²²¹ Электронная версия Свода федеральных правительственных нормативных актов (Code of Federal Regulations). URL: <https://www.ecfr.gov/>

²²² Ваньков А. В. Статутное право и нормативные правовые акты исполнительной ветви власти США: юридическая природа и систематизация : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01,

Тем не менее, принятие свода законов США не привело к выработке в стране единых принципов и правил, касающихся юридических оснований систематизации и оформления результатов работы. В некоторых штатах процесс систематизации осуществляется на основании специального акта законодательного органа особыми органами, в других – в качестве исполнителя было определено должностное лицо. Имели место и случаи, когда такая работа проводилась без специального уполномочия законодательного акта.²²³

Слабость принятой в США систематизации нормативных актов усматривается и в том, что она не дает возможности изложить, наряду с писаным, и прецедентное право. Будучи тематическим собранием нормативных актов, Свод законов США (в отличие от хронологического собрания – Большого свода законодательства Соединенных Штатов) не является аутентичным официальным источником текстов нормативных актов. В суде достаточными признаются ссылки на Свод законов только в отношении *positive law titles*, которые включены в Свод целиком. Если дело касается ссылки на *positive law titles* (т.е. законоположения, которые были разделены на части и включены в разные разделы свода), то опровержением может служить ссылка на Большой свод законодательства США, которая докажет наличие правовой нормы, зафиксированной в Большом своде в ином виде. Таким образом, ссылки на Свод могут быть опровергнуты. Правоведы приходят к выводу, что Свод не сыграл той роли, которую изначально предполагалось ему отвести – стать авторитетным текстом закона. Свод стал полезным исследовательским инструментом²²⁴. В настоящее время юристы не занимаются поиском сессионных законов, не обращаются к ним при исследовании вопроса, а изучают Свод. Как отмечают юристы Законодательного управления Палаты представителей, ссылаясь на изменения

²²³ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. Пиголкина А. С. С. 375-376.

²²⁴ Tress W. Lost Laws... P. 149.

в правилах Bluebook²²⁵ и недавние решения Верховного суда, сессионные законы юристы больше не используют: «Мы не ссылаемся на них, не цитируем, и самое последнее изменение – мы не используем их при толковании законодательства»²²⁶. В связи с тем, что Свод пользуется большим успехом у общественности в силу удобства пользования, ученые считают, что альтернативным методом включения законоположений в свод должно стать сохранение точных формулировок законов. Такой метод сейчас применяют неофициальные аннотированные версии свода, которые издают справочные правовые системы²²⁷.

Обновление печатной версии свода проводится не часто (один раз в год), хотя действует электронная версия свода, которая обновляется очень быстро. Однако на официальном сайте <https://www.govinfo.gov/help/uscode> отмечено, что, несмотря на то, что были предприняты все усилия для обеспечения точности свода законов США на govinfo, те, кто использует его для юридических исследований, должны сверять свои результаты с печатной версией свода. Аннотированные издания свода законов издаются ежемесячно.

Издание свода (подготовкой к первому изданию, переизданию, обновлению томов, выпуском вкладышей, составлением указателей) занимается специальное ведомство, занимающееся опубликованием текущего вестника правительственных нормативных актов («Федерального реестра») – Ведомство федерального реестра, входящее в состав Национального управления архивов и документации²²⁸.

²²⁵ Руководство по стилю, которое предписывает наиболее широко используемую юридическую систему цитирования в Соединенных Штатах. Она преподается и используется в большинстве юридических школ США, а также используется в большинстве федеральных судов.

²²⁶ Dorsey T. Some Reflections on Not Reading the Statutes, 10 GREEN BAG 283, 284 (2007).

²²⁷ Там же.

²²⁸ McKinney R.J. A Research Guide to the Federal Register and the Code of Federal Regulations. Washington : Law Librarians' Society of Washington, D.C. 2014. P.12.

Существуют еще страны, в которых распространена подготовка тематических сводов. Так, в **Швейцарии** имеется практика предметной систематизации, которая проявилась в подготовке Систематического собрания федерального законодательства (*Recueil systématique du droit fédéral*), учрежденного Законом от 6 октября 1966 г. «О публикации нового Систематического собрания законов и ордонансов Конфедерации»²²⁹. Данное Собрание пришло на смену устаревшему «Систематическому собранию законов и ордонансов 1848-1947 гг.», а также многочисленным томам Собрания законов, появившимся после 1948 г. Эти тома, достаточно разрозненные, отражали акты по мере их появления и были плохо приспособлены для практического пользования.²³⁰

Систематическое собрание тематически структурировано. Особое внимание уделялось приданию адекватной предметной структуры Собрания, обеспечивающей систематизацию законодательства в наиболее удобной форме. В Систематическом собрании в разделе «Конфедерация и кантоны» содержатся конституции кантонов, которые Федеральный Совет обязан был публиковать и поддерживать в контрольном состоянии в соответствии с федеральным постановлением от 25 июля 1863 г. Кроме того, в Систематическое собрание входят федеральная конституция, федеральные законы, постановления, некоторые федеральные указы, а также важные кантональные акты. Более того, межкантональные соглашения, одобренные Федеральным Советом, фигурировали среди актов внутреннего законодательства.

²²⁹ Закон Швейцарской Конфедерации от 06.10.1966 «О публикации нового Систематического собрания законов и ордонансов Конфедерации» // Официальный портал Правительства Швейцарии. URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10043416> (дата обращения: 28.02.2023).

²³⁰ Urs Germann. *Vom Aufkleben des Rechts : die Entstehung der Bereinigten Sammlung des Bundesrechts in einer verwaltungsgeschichtlichen Perspektive.* («A propos du collage du droit. La genèse du recueil corrigé du droit fédéral dans une perspective d'histoire administrative»). *Traverse*, vol. 18. № 3 «Administrer et gouverner». 2011. P. 114.

Собрание публикуется Федеральной канцелярией на трех официальных языках (немецком, французском и итальянском) в бумажном формате (в красных переплетах со съемными листами) четыре раза в год (приложения), а также в электронном формате (доступен в интернете). Электронная версия постоянно обновляется²³¹.

В 1960-х годах системная классификация перешла на использование съемных листов. Каждый акт, входящий в сборник, имеет «номер RS», соответствующий его положению в тематической классификации. Международное право, действующее в Швейцарии, классифицируется таким же образом, но каждое число начинается с 0.

Представляется интересным рассмотрение принципов нумерации правовых актов. Основа нумерации является десятичной. Каждому правовому акту (закону, постановлению, международному договору) предоставляется уникальный номер, используемый для его идентификации, что является главным новшеством Систематического собрания²³². Числа группируются в группы по три подгруппы, разделенные точкой по принципу «чем конкретнее акт, тем длиннее будет его номер». Однако номер нормативного правового акта не превышает 20 символов (цифр и точек).

Например: Федеральная конституция носит номер RS 101, Гражданский кодекс – номер RS 210, Обязательственный кодекс – номер RS 220, Европейская конвенция о правах человека – номер RS 0.101, Венская конвенция о праве международных договоров – номер RS 0.111, Стамбульская конвенция Номер RS 0.311.35. Постановление о приеме в Федеральную политехническую школу Лозанны имеет номер 414.110.422.3. Акты, вносящие изменения, не получают номера в Собрании. Например: Федеральный закон о налоговой реформе и финансировании ANV (TRAF) внес поправки в ряд других основных законов, включая LAVS (RS 831.10),

²³¹ URL: <https://www.fedlex.admin.ch/fr/cc/internal-law/1>

²³² Roth M. Aktuelle Anforderungen an amtliche Sammlungen. LeGes, № 1. 2013. P. 33-62. URL: <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2013/1/2013133-62.html> (дата обращения: 23.07.2023).

LIFD (RS 642.11) и PFCC (RS 613.2), но не получил собственного номера. Эти номера должны быть уникальными и поэтому не могут быть использованы повторно.

Работа по оцифровке Собрания началась в 1989 году, и основной целью в то время была автоматизация обновления и печати текстов Собрания, чтобы ускорить их обновление. Собрание публикуется в электронной форме с весны 1998 года. Электронный формат содержит для каждого опубликованного акта HTML-версию, PDF-версию, а также хронологию акта. PDF-версия идентична печатной версии.

Собрание, первоначально наделенное юридической силой, было лишено ее в пользу Официального сборника федерального законодательства.

Б. Молл отмечает, что «Систематическое собрание сохраняет видное место в правовых исследованиях, так как законодательная техника Конфедерации сосредоточена на Систематическом собрании, несмотря на отсутствие юридической силы»²³³.

Таким образом, Швейцария является одним из немногих представителей стран, которые проводят систематизацию по предметному принципу в форме принятия Систематического собрания федерального законодательства. Для отечественной науки и систематизаторов пример Швейцарии может также стать полезным при разработке отечественного свода законов.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы:

1. В зарубежной теории и практике выделяются следующие основные принципы систематизации права: предметная дифференциация, разделение на публичное и частное право, право материальное и формальное (процессуальное), дифференциация правовых норм в соответствии с принципом их действия в пространстве. Англосаксонская правовая система в основе систематизации предлагает нам модель предметной дифференциации

²³³ Moll B. Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR). LeGes, № 2. 2009. P. 215-233. URL: <https://jusletter.weblaw.ch/leges/legesissues/2009/2/20092215-233.html> (дата обращения: 26.07.2023).

правовых норм. Правовая теория исходит из того, что общие положения не способны разрешить конкретные случаи.

2. Анализ таких способов систематизации законодательства, как ревизия, компиляция и подготовка сводов, выявил наличие систематизированных источников права (revised statutes, compiled statutes, cumulative statutes, consolidated statutes, positive law titles, codes). Рассматриваемые систематизированные источники права являются результатов длительной переработки существующих статутов и в большинстве случаев принимаются частями с большими временными промежутками²³⁴. Эти источники права представляют собой усложненные статуты²³⁵ и являются результатом предметного упорядочения источников права с существенной переработкой правовых норм. Многие положения отличаются от результатов кодификации своей казуистичностью²³⁶. Таким систематизированным источникам права не присущи признаки полноты и первичности действия. Таким образом, систематизированные источники права, принимаемые в результате ревизии, компиляции и подготовки сводов, во многом отличаются от результатов кодификации.

3. Теория компиляции базируется на содержательной неприкосновенности права. Право переносится в новые источники без внесения изменений, поэтому не решаются противоречия и не восполняются пробелы. Однако сохраняется индивидуальность каждого источника права, подвергаемого компиляции. Таким образом, при компиляции происходит лишь изменение формы права. Цели компиляции – создать доступ к праву и обеспечить его обозримость для проведения дальнейших реформ.

²³⁴ Tress W. Lost Laws... P. 131-132.

²³⁵ Fletcher G.P., Sheppard S. American Law in a Global Context: The Basics. NY: Oxford University Press, 2005. P. 33.

²³⁶ Лафитский В. И. США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М.: Известия, 1993. С. 98-99, 107; Лафитский В. И. Конституционный строй США. М.: Статут, 2011. С. 145.

4. Ревизия, которая в отличие от компиляции, представляет собой упорядочение законодательства с внесением изменений в правовой материал, отменой устаревших положений, является более эффективным способом обеспечения системности законодательства. С другой стороны, эти способы систематизации дополняют друг друга. Ревизия не может быть осуществлена без качественной компиляции.

5. Сравнение компиляции и создания сводов показало их общую цель – отразить все многообразие правового материала. Однако, в отличие от компиляции, создание сводов является более сложным процессом систематизации законодательства, чем простое доказательство наличия закона.

6. Как выявило наше исследование, в зарубежной теории права, исходя из критерия обширности проводимой систематизации, выделяют три разновидности ревизии: тематическая, общая и непрерывная. Кроме того, с точки зрения предмета ревизии, выделяют ревизию по существу и формальную ревизию.

7. Исследованная теория и практика позволяют нам сделать вывод: зарубежная теория систематизации законодательства обширна, тщательно разработана и отличается от отечественных способов обеспечения системности законодательства многообразием и практической применимостью.

8. Анализ практики проведения учета в зарубежных странах показал, что распространение получило правовое закрепление государственного учета нормативных правовых актов. Такая правовая регламентация позволяет грамотно организовать многоступенчатый учет – начиная с учета в каждом министерстве, ведомстве и заканчивая централизованным учетом всех нормативных правовых актов государства. Кроме того, передовым опытом учета считаем исследованное сотрудничество государства и частных справочных правовых систем. Использование данных из государственных банков правовой информации позволяет частным справочным правовым

системам избегать ошибок в текстах нормативных правовых актов. Важной тенденцией учета является наделение приоритетом нормативного правового акта, представленного в электронном виде, при разночтении бумажной и электронной версии.

9. Подготовка сводов – форма систематизации, получившая распространение и глубокую разработку за рубежом, проводится по предметному принципу. Регламентация подготовки сводов максимально детализирована: вопросы включения, исключения, перемещения правовых норм, нумерации и многое другое, что нами было подробно проанализировано.

Главными достоинствами подготовки сводов являются полнота (почти всеохватывающий характер) – с точки зрения содержания (не включаются фактически только временные нормы); удобство структуры отраслевого и (внутриотраслевой структуры) иерархического расположения правового материала – с точки зрения ориентирования; постоянное и регулярное обновление как бумажных, так и электронных версий (причем в различных, удобных пользователю формах); тесная связь с практикой, особенно с судебной практикой.

В настоящее время такой опыт может быть применен на уровне субъектов Российской Федерации в силу отсутствия такой множественности нормативных актов. На федеральном уровне подготовка свода законов будет возможна после проведения широкомасштабной систематизации путем инкорпорации, консолидации, кодификации.

Глава 3. Общеправовые начала совершенствования систематизации российского законодательства.

3.1. Предпосылки систематизации российского законодательства.

За 30 лет развития современной России сформировался огромный массив нормативных правовых актов, сложившихся на основе новой Конституции Российской Федерации. Мы можем выделить основные этапы формирования законодательства, начиная с 1993 года.

На первом этапе (до 1999 года) были приняты основные отраслевые законы – кодексы. Правовая реформа, проводимая в 90-е годы XX века, требовала кардинального обновления российского законодательства. Такая задача потребовала разработки новых базовых систематизирующих актов в большинстве отраслей законодательства. Причиной сплошной кодификации являлась необходимость создания основ для радикальных социально-экономических преобразований.

На втором этапе (до 2010 года) проводилось активное обновление действующих кодексов и принятие новых нормативных правовых актов, количественно и качественно превосходящих предыдущий период.

На третьем этапе (с 2011 года по настоящее время) наблюдается интенсивная законодательная и, в целом, нормотворческая деятельность, связанная с необходимостью регулирования новых сфер общественных отношений, ранее не урегулированных правом. Такое развитие законодательства связано с развитием нанотехнологий, биотехнологий, информационных технологий, изменениями в мировой экономике и политике. Указанные процессы вызывают создание правовых инструментов, которые призваны обеспечивать устойчивость российской экономики, развитие человеческого потенциала. На этом же этапе законодатель стал формировать новые концепции развития законодательства.

Новое направление развитию законодательства придала конституционная реформа 2020 г., о чем мы будем говорить ниже.

Динамика развития российского законодательства обуславливает крупные систематизационные работы, которые не проводились последние двадцать лет. Это привело к бессистемному росту количества нормативного материала. Перед научным сообществом и государственной властью остро стоит вопрос о систематизации такого огромного массива нормативных правовых актов.

Существует мнение, что необходимость в систематизации законодательства отпала в связи с достижениями информационных технологий, развитием справочных правовых систем. Однако считаем это ошибочной точкой зрения. Систематизация законодательства направлена в первую очередь на необходимость обеспечения системности самого права, правового регулирования и в результате системности регулируемых общественных отношений. Справочные правовые системы не достигают таких целей. Как точно отметил профессор В. Б. Исаков, «реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено. Законодательство, которое разрозненно, запутано, противоречиво, — не в состоянии справиться с этой задачей»²³⁷.

Предпосылки систематизации определяются правовыми проблемами, возникшими в российском законодательстве.

Первой проблемой является неконтролируемый количественный рост нормативных правовых актов. Так, почти половина законопроектов в Государственной Думе проходят как срочные, внеплановые. Такие законопроекты проходят без должного обсуждения, экспертизы, оценки, что вызывает недоработки. В результате этого законодательство становится бессистемным и необозримым. Это является ключевой проблемой, которая требует проведения систематизации.

²³⁷ Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации. С. 84.



Из последних реформ, которая вызвала большой количественный рост законодательства, явилась конституционная реформа 2020 года. После вступления в силу Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²³⁸ приняты: 1 федеральный конституционный закон, 44 федеральных конституционных закона о внесении изменений, 22 федеральных закона, 81 федеральный закон о внесении изменений, претерпели изменения 338 федеральных закона. Конституционные преобразования отразились и на количестве правовых актов, принимаемых в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне. Это пример быстрого количественного роста законодательства, не сопровождавшегося научными дискуссиями, экспертизами, долгосрочным планированием. Соглашаясь с Синюковым В. Н.²³⁹, считаем, что процесс проведения правовых реформ во многом должен быть связан не с принятием нового правового массива, а с проведением систематизации действующих нормативных правовых актов.

²³⁸ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». URL : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (14.03.2020).

²³⁹ Российская правовая система / В. Н. Синюков. С. 543.

Правотворческую деятельность необходимо планировать на всех уровнях, иначе не прекратит бессистемный рост законодательства. В научной литературе²⁴⁰ отмечается необходимость планирования и ведомственного нормотворчества. При этом предлагается использование искусственного интеллекта, современных средств представления, структурирования знаний, создание технологичных экспертных систем, баз данных.²⁴¹ Экспертные системы активно используются в правотворческой деятельности в зарубежных странах. Например, в США, в штате Луизиана экспертные системы используются для кодификации гражданского законодательства.²⁴² Искусственный интеллект поможет бороться с грамматическими ошибками в процессе правотворчества, коллизиями – противоречиями и дублированиями.

Затронув тему взаимодействия цифровизации и права, отметим, что распространение цифровых технологий в большинстве общественных отношений приводит к появлению новых предметов правового регулирования. Так, например, еще должным образом не регламентированы правом некоторые процедуры разрешения споров – международный арбитраж по спорам о доменных именах. В Женеве в международном арбитраже рассмотрение споров ведется дистанционно, стороны предоставляют документы в электронной форме. Примером могут служить и США, в которых давно существует практика дистанционного участия сторон в судебном заседании. Тенденция развития практики рассмотрения споров дистанционно будет продолжаться. Следующая сфера, попавшая под цифровизацию, – государственные услуги, управленческое делопроизводство. Однако многие вопросы в этой сфере еще не попали под правовое регулирование.

²⁴⁰ Гвоздецкий Д. С., Залоило М. В. Ведомственное нормотворчество федеральных органов исполнительной власти: проблемы и пути решения // Российское и международное право: общее и особенное / под общ. ред. В. В. Строева, Д. А. Пашенцева. М., 2019. С. 214.

²⁴¹ Гвоздецкий Д. С., Залоило М. В. Цифровизация ведомственного нормотворчества как прорывное направление в государственном управлении // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 10(178). – С. 35.

²⁴² Там же.

Следует констатировать, что сферы общественных отношений, в которых получит развитие дистанционная форма взаимодействия, будут расти. На это влияет научно-технический прогресс, вызвавший переход торговли в Интернет, виртуальность коммерческих проектов, возможность быстрых глобальных перемещений товаров, использование цифровых валют, оказание некоторых медицинских услуг, образовательных услуг дистанционно, удаленный доступ к культурным ценностям. В российском законодательстве появились новые понятия: цифровые права, цифровые финансовые активы, краудфандинг. В научном сообществе предлагается систематизация разрастающегося цифрового правового массива путем укрупнения его составляющих – цифровых прав, электронного правотворчества и пр.²⁴³ Таким образом, расширяются границы правового регулирования за счет виртуального пространства. Однако в обратную сторону влияние цифровизации идет медленно. Цифровизация плохо отражается на законотворчестве. Например, когда законодатель указывает «включить термин по всему тексту закона в соответствующем роде, числе и падеже» или «изменить наименование по всему тексту закона», порой наблюдаются разночтения по причине невнимательности систематизаторов. Без наличия централизованной систематизации с использованием всех возможных средств информационных технологий такие ошибки будут продолжаться. Можем сделать следующий вывод: не только право регулирует процессы цифровизации, но и цифровизация влияет на право. Цифровизация способна повлиять на юридическую технику, необходимо активнее внедрять современные технологии в процесс нормотворчества. В России процесс цифровизации правовой сферы уже запущен.

Как мы уже отметили, распространение цифровых технологий вызвало появление новых предметов правового регулирования. Такое расширение

²⁴³ См. подробнее: Залоило М. В. Циклический правовой массив как нетипичное правовое явление в условиях цифровизации // Российское государствоведение. 2019. № 1. С. 16-24.

границ правового регулирования порождает необходимость систематизации новых правовых массивов.

В развитии данного вопроса необходимо отметить: ведущие ученые констатируют, что **система права претерпевает трансформации**. Так, Т.Я.Хабриева отмечает: «Исследования динамики системы права зафиксировали переход к ее новой структурной организации. Особое место в ней занимают нетипичные нормативные массивы, которые не могут быть идентифицированы в прежней категориальной матрице и отнесены к числу известных элементов системы права (отраслей, подотраслей, институтов)»²⁴⁴. Такие **правовые массивы называют «циклическими»**. «Кросс-отраслевые» юридические нормы составляют такие циклические массивы. Они не обособляются в отрасли, подотрасли и институты, а функционируют во многих элементах системы права, проникают в большинство элементов системы права. Их не признают и комплексными отраслями. Методологическим основанием для разработки теории циклических правовых массивов стали положения о межотраслевых и кросс-отраслевых образованиях.

Право становится целенаправленным на решение социальных и государственных задач и проявляется в таких циклических соединениях. Такими кросс-отраслевыми нормами, например, являются нормы антикоррупционного законодательства. Последнее во многом определяет развитие других отраслей права – уголовного, административного, финансового, гражданского. Изменения коснулись прав, обязанностей, запретов, ограничений для отдельных категорий граждан. Схожим образом ведет себя и экологическое право, которое проникает в другие отрасли (уголовное, административное, бюджетное, финансовое, гражданское). Однако, несмотря на экологизацию законодательства, система права не перестраивается под цели экологического права.

²⁴⁴ Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5.

Правовые массивы разделяют на устойчивые и ситуационные²⁴⁵. Циклические правовые массивы развивают существующую с советского времени научную основу о системе права, подтверждающую, что система права не статична, она отражает динамику развития общественных отношений.

Существует прогноз, что циклические правовые массивы станут «основным направлением интеграции и дифференциации права»²⁴⁶. **Развитие циклических правовых массивов требует выработки новых подходов систематизации.** Это является еще одной предпосылкой систематизации российского законодательства.

Еще одним циклическим правовым массивом признают «антипандемийное законодательство». Его развитие увеличило в объеме правовой массив и также требует проведения систематизации. В науке в условиях пандемии COVID-19 появился новый термин «юриспруденция пандемии», которая проявилась в борьбе с чрезвычайными ситуациями, в которых большое значение приобрело право человека на защиту здоровья и право на медицинскую помощь. Появилась необходимость правового регулирования общественных отношений в условиях пандемии – противодействие распространению заболевания, борьба с последствиями.

Формирование антипандемийного законодательства также повлияло на российскую правовую систему. Законодательство во время пандемии находилось на «чрезвычайных рельсах»²⁴⁷. Здесь также проявилось создание циклических правовых массивов, так как антипандемийное законодательство проникло практически во все сферы общественных и частных отношений, оставило след во всех отраслях законодательства. Антипандемийное

²⁴⁵ См. : Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1(253). С. 92.

²⁴⁶ Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 14.

²⁴⁷ Хабриева Т. Я. «Юриспруденция пандемии»: территория чрезвычайного // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 1. С. 5.

законодательство установило новые ограничения прав граждан и юридических лиц. Многие правовые нормы вошли в законодательство как стабильные, что является отличительной чертой антипандемийного законодательства от иного «чрезвычайного права». Также особенность антипандемийного законодательства проявляется в сочетании нормативного и рекомендательного.

Чрезвычайное право в условиях пандемии привело к формированию удаленной формы работы, в том числе государственных органов и учреждений, судов. Новые форматы работы зарекомендовали себя своим удобством и входят в жизнь уже не как временные, а как постоянные, что сказывается и на направлении развития нашего законодательства.

Рост законодательства отражается на **качестве правовых актов**. Количество не дает сконцентрироваться на качестве, что приводит к многочисленным внесениям изменений и дополнений, что сказывается на низкой эффективности их реализации. В научном мире давно обсуждается вопрос о принятии федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»²⁴⁸. Е.А. Лукьянова, проведя анализ первого проекта закона о нормативных правовых актах, сказала, что наконец мечта теоретиков правотворчества – И.С. Самощенко, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Ю.А.

²⁴⁸ О необходимости принятия такого закона ученые и практикующие юристы высказывались неоднократно. Идея упорядочения правовой системы посредством принятия проекта закона о нормативных правовых актах Российской Федерации звучит в изданиях Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Концепции развития российского законодательства / Андриченко Л. В., Акопян О. А., Васильев В. И. и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2013. С. 5; Концепции развития российского законодательства / Андриченко Л. В., Акопян О. А., Васильев В. И. и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2014. С. 7; и др. Также: Бошно С. В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4-6; Бошно С. В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2; Добрынин Н. М. На пороге «новой децентрализации» // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 38-46; Кокотов А. Н. Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2011. № 4. С. 6-12.

Тихомирова и др. воплотится в жизнь²⁴⁹. Однако этого не произошло. В своем исследовании²⁵⁰ С. В. Липень отмечает, что разработанные образцы закона о нормативных правовых актов стали востребованы на уровне субъектов Российской Федерации и в странах СНГ. Так, еще в 1999 г. в Азербайджане был принят такой закон, а в 2016 г. он получил статус конституционного. В Белоруссии закон о нормативных правовых актах действует с 2000 г. В Казахстане закон о правовых актах действует с 2016 г., а в Армении – с 2002 г. Такой же закон действует и в Узбекистане.

В конце XX века разрабатывались очень интересные законопроекты: «О систематизации и кодификации нормативных правовых актов», «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов», «О языке законов» («О юридических терминах») и другие. Были разработаны Правила законодательной техники. Однако ничто из вышеназванного так и не было принято²⁵¹.

Приверженцы принятия закона о нормативных правовых актах в России считают, что он повысит уровень законодательной техники, которая включает в себя правила подготовки текстов нормативных правовых актов, единообразное оформление изменений, дополнений, частичной или полной отмены и многие другие важные моменты, влияющие на качество нормативного материала, качество законодательной деятельности. Высказывается аргумент, что закон приведет к закреплению градации нормативных правовых актов. Чтобы определить юридическую силу, приоритет в правоприменении и другие юридические характеристики нормативных правовых актов, необходимо установление их иерархии. Во

²⁴⁹ Лукьянова Е. А. Закон о законах // Законодательство. 1999. №11. С. 79.

²⁵⁰ Липень С. В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4(44). С. 160.

²⁵¹ Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. №2. С. 8.

многих проектах закона о нормативных правовых актах предусмотрен раздел, посвященный вопросам систематизации законодательства.

Нестабильность законодательства – еще одна правовая проблема российского законодательства. О ней говорят многие видные ученые²⁵². Проявляется это в низком уровне стабильности даже системообразующих актов – кодексов, в которые вносится необъятное количество изменений.



Поправки вносятся хаотично, порой не скоординированы между собой. Примером может стать Кодекс об административных правонарушениях, к которому было принято 768 изменяющих федеральных законов за 21 год.²⁵³

Это нарушает стабильность развития всех сфер общественной жизни, особенно – экономики и предпринимательства.

До сих пор остается актуальным вопрос о том, как **обеспечить единое правовое пространство** на всей территории страны, устранить либо свести к минимуму несоответствия между законодательством разных уровней, поскольку они приводят к появлению различной правоприменительной практики и, в конечном счете, к нарушению прав и законных интересов граждан.

Одна из причин несоответствия нормативных правовых актов субъектов Федерации федеральным законам – это наличие коллизий и пробелов в самом

²⁵² Российская правовая система / В. Н. Синюков. С. 416.

²⁵³ Данные по состоянию на 01.01.2023 г. Подсчет производился на основании данных, размещенных на правовом портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://pravo.minjust.ru/> (дата обращения: 03.08.2023).

федеральном законодательстве, несовершенство устанавливаемых на федеральном уровне механизмов правового регулирования, отсутствие федеральных законов по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Много таких коллизий наблюдается на стыке федерального и регионального законодательства. Эти проблемы частично могут быть решены при проведении систематизации законодательства. Федеративное устройство России предполагает систематизацию и федерального, и регионального законодательства. Упорядочение регионального законодательства путем освобождения его от актов и частей формально не отмененных, но фактически утративших силу, а также путем устранения противоречий в законодательстве, в немалой степени зависит от того, что сделано в этом отношении федеральным центром, особенно по законодательству в области совместного ведения Федерации и субъектов. Поэтому представляется целесообразным, чтобы расчистка собственной нормативной правовой базы начиналась субъектами Федерации с актов, которыми урегулированы вопросы, находящиеся в их исключительном ведении. В последующей деятельности необходимым ориентиром для них должно служить упорядочение федерального законодательства.

Отметим еще один вопрос, требующий решения: продолжают формально действовать нормативные правовые акты, принятые (изданные) в СССР и РСФСР. При их применении приходится предварительно выяснять, является ли он действующим. Кроме того, приходится проводить инвентаризацию всего правового массива, чтобы установить, нет ли современного правового регулирования изучаемого вопроса. Чтобы систематизировать такие акты нужно провести их инвентаризацию в целях дальнейшего анализа, пересмотра, обновления правового регулирования.²⁵⁴

²⁵⁴ Залоило М. В. Проблемы инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в современное российское законодательство // Журнал российского права. 2017. № 10. С. 28.

В целях инвентаризации действующего законодательства и, как следствие, совершенствования правовой системы Российской Федерации было принято распоряжение Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации»²⁵⁵.

В соответствии с названным распоряжением в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации Министру юстиции Российской Федерации было поручено: а) осуществлять координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации; б) утверждать ежегодно подготовленный на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации план мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации; в) представлять ежегодно Президенту Российской Федерации доклад о результатах работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации.

²⁵⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 21.03.2011, № 12, ст. 1627.

Минюст Российской Федерации ежегодно своими приказами утверждает план по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР, их отдельных положений и готовит доклад Президенту Российской Федерации о результатах этой работы.

Отметим, что при подготовке перечней правовых актов СССР и РСФСР, подлежащих «инкорпорации», отсутствует система их выбора, они не систематизированы ни хронологически, ни предметно.

Возникают пробелы в правовом регулировании в ходе деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые выполняют план мероприятий по инкорпорации, утвержденный Минюстом России, отменяют правовые акты СССР и РСФСР, взамен новых нормативных актов не принимают. Чего нельзя сказать о сфере государственного контроля и надзора, в которой запущен процесс не только отмены, но и нового нормативного регулирования – **«регуляторная гильотина»**.

«Регуляторную гильотину» проводили в России с 2019 года в рамках системы государственного контроля и надзора – механизм масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов. Данный процесс был инициирован Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 г. Было дано поручение Правительству Российской Федерации прекратить действие устаревших правовых норм, действующих в рамках государственного контроля и надзора. Цель «регуляторной гильотины» – инвентаризация всех действующих и обязательных для бизнеса требований с целью понять, соответствуют ли они современным реалиям. Если соответствуют, то нормы остаются, если нет, то они отменяются или изменяются. Среди таких норм немало принятых еще при СССР. Этот процесс снижает административную нагрузку участников предпринимательской деятельности, стимулирует развитие бизнеса, что является одной из ключевых целей России в настоящее время.

Реформа проводится не только для отмены неактуальных правовых норм в сфере контроля и надзора, но и с целью построения эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков. Согласно официальному сайту проекта <https://knd.ac.gov.ru/> уже пересмотрены нормативные правовые акты, устанавливающие требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора); сокращено на 33% количество обязательных требований; принято новое нормативное регулирование во всех сферах общественных отношений.²⁵⁶ В результате реформирования приняты Федеральный закон от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁵⁷, Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»²⁵⁸. С 1 января 2021 г. заработала новая система контрольно-надзорного законодательства. В итоге отменено 8631 акт советского периода, 3003 правовых акта, изданных после 1991 г., из них 577 постановлений Правительства Российской Федерации, 2411 ведомственных актов, 15 распоряжений Правительства Российской Федерации. Принято 447 правовых актов, из них 106 постановлений Правительства Российской Федерации, 339 ведомственных актов, 2 распоряжения Правительства Российской Федерации.

Не забывая о принципе разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления, отметим распространение «регуляторной гильотины» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. На

²⁵⁶ Официальный сайт проекта «Реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности». URL: <https://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 07.01.2023).

²⁵⁷ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

²⁵⁸ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

региональном и муниципальном уровнях принимают свои «дорожные карты», активно работают над отменой нормативных актов субъектов, муниципальных актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых проводится в рамках осуществления государственного контроля (надзора)²⁵⁹.

В настоящей работе не ставится цель проанализировать результаты реформирования сферы регулирования государственного контроля (надзора). Отметим, что большинство авторов склонны подводить не совсем оптимистичные итоги реформы²⁶⁰. Из недостатков, касающихся непосредственно законодательства, следует отметить, что многие акты **отменялись или признавались недействующими приказами ведомств, публикации которых отсутствуют**. Еще хуже обстоит дело, когда МЧС России своими **письмами**²⁶¹ признает утратившими силу документы МЧС России. На практике это может привести к продолжению их применения правоприменителями, в том числе судами. В итоге выявлено, что неопубликованными актами отменено, признано утратившими силу или недействующими 346 актов постсоветской России (15% от общего количества отмененных) и 2124 акта органов СССР, РСФСР (26% от общего количества отмененных)²⁶².

Кроме того, 220 актов признаны утратившими силу еще до проведения «регуляторной гильотины» – до 2020 г.

²⁵⁹ Андреечев И. С. Реализация «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях // Мониторинг правоприменения. 2021. № 4(41). С. 28.

²⁶⁰ Так, Е. А. Артеменко провел большую работу по исследованию структуры нового нормативного регулирования по 73 видам контроля и пришел к выводу, что органы власти формально подходили к разработке структур регулирования, отсутствовали анализ альтернатив регулирования и обоснование выбранного способа регулирования, новое нормативное регулирование продолжает старую схему регулирования. Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 42, 46.

²⁶¹ Письмо МЧС России от 22.07.2020 № 91-136-12; Письмо МЧС России от 16.11.2020 № М-ИД-8; Письмо МЧС России от 23.12.2020 № М-ИД-28.

²⁶² «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин, Р. Х. Синятуллин, А. В. Чаплинский // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 2. С. 20.

Следующий факт: под отмену попало большинство актов, не входящих в предмет проводимой «регуляторной гильотины». То есть в общую отмену в рамках «регуляторной гильотины» включили акты, не касающиеся контроля и надзора. По оценкам исследователей, такие акты составили 90 % от всего количества актов, признанных утратившими силу²⁶³. Такое положение дел опасно тем, что с необдуманной широкомасштабной отменой актов могут образоваться пробелы правового регулирования. Не все старое обязательно хуже нового, тем более если новое правовое регулирование отсутствует.

Еще один недостаток проведенной реформы – без анализа осталось большое количество актов²⁶⁴, содержащих обязательные требования, но попадающих под предмет реформы. В связи с тем, что они не проанализированы, это приведет к неопределенности правоприменения.

Сжатость проводимых сроков реформы (до 01.01.2021 г.) породило некачественное новое правовое регулирование. Осталось большое количество актов, которые ограничены в применении с 1 января 2021 г., формально не отменены, что порождает правовую неопределенность.

В целом можно констатировать актуальность «регуляторной гильотины», инициированной Президентом Российской Федерации. На сегодняшний день такой опыт является передовым. Он позволяет планомерно, системно подойти к улучшению нормативного регулирования в определенной сфере общественных отношений. Однако отсутствие принципа непрерывности этой деятельности не дает возможности признать ее полноценной систематизацией. Ее результаты будут достигнуты, и программа будет завершена, что отличает проведенную реформу от полноценной систематизации, обладающей признаком непрерывности.

Следующее, что необходимо отметить. Основные отрасли законодательства в России сформированы. Однако **отсутствуют кодексы по ряду отраслей**, которые нуждаются в кодификации. Например,

²⁶³ Указ. соч. – С. 22.

²⁶⁴ 6 % актов. Указ. соч. – С. 23.

некодифицированными остаются уже сложившиеся, крупные отрасли и подотрасли законодательства. Например, экологическое законодательство, законодательство о социальном обеспечении, законодательство в сфере информационных технологий.

Обеспечение развития социальной сферы не будет должным образом реализовано в условиях сложных, запутанных, фрагментарных нормативных правовых актов. То же самое можно сказать о других отмеченных отраслях, требующих проведения кодификации.

Еще одной проблемой, требующей решения, является **отсутствие публикации нормативных актов в актуальной редакции** – с изменениями и дополнениями. По этому вопросу следует отметить, что проблемой современного российского законодательства является и **принятие огромного количества законов с одинаковым наименованием** – «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, Государственная Дума седьмого созыва за период с 05 октября 2016 года по 12 октября 2021 года приняла 519 федеральных законов с таким наименованием. Содержание подобных нормативных правовых актов без детального изучения текста остается неизвестным. Такие нормативные правовые акты загромождают законодательство, и ориентироваться в них без наличия справочных правовых систем невозможно.

Тенденцией современного российского законодательства является и **громоздкость наименований нормативных правовых актов, текстуальная избыточность преамбул подзаконных актов**²⁶⁵. Последние два недостатка проявились на примере *Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 125 «Об утверждении Требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения*

²⁶⁵ Венедиктов А. А. «Регуляторная гильотина» для современного правотворчества // Вооружение и экономика. 2020. № 1(51). С. 87.

целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Преамбула указанного приказа звучит следующим образом:

«В соответствии со статьями 15 и 17 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 31, ст. 4006; № 43, ст. 5084; 2008, № 30, ст. 3615, 3616; 2009, № 31, ст. 3923; № 52, ст. 6441; 2010, № 28, ст. 3553; 2011, № 27, ст. 3880; № 50, ст. 7343; 2013, № 27, ст. 3436, 3477; № 30, ст. 4071; № 52, ст. 6961; 2015, № 27, ст. 3947; 2016, № 1, ст. 28; № 26, ст. 3891; № 27, ст. 4198; 2017, № 31, ст. 4756; № 49, ст. 7328; 2018; № 1, ст. 89; № 28, ст. 4149; № 32, ст. 5106; № 49, ст. 7524; № 53, ст. 8413, 8463), Правилами предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации, приведенными в приложении № 10 к государственной программе Российской Федерации "Экономическое развитие и инновационная экономика", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 18, ст. 2162; 2015, № 28, ст. 4229; № 35, ст. 4979; № 37, ст. 5153; № 47, ст. 6583; 2016, № 2, ст. 331; № 24, ст. 3525, 3547; № 27, ст. 4499; № 33, ст. 5202; 2017, № 3, ст. 507; № 15, ст. 2223; № 35, ст. 5352; 2018, № 5, ст. 755; № 7, ст. 1038; № 15, ст. 2147; № 39, ст. 5981; 2019, № 7, ст. 641, 674), пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 24, ст. 2867; 2009, № 19, ст. 2344; 2010, № 9, ст. 960; № 19, ст. 2324; № 21, ст. 2602; № 41, ст. 5240; № 45, ст. 5860; № 52, ст. 7104; 2011, № 12, ст. 1640; № 17, ст. 2411; № 36, ст. 5149; № 43, ст. 6079; 2012, № 13, ст. 1531; № 27, ст. 3766; № 52, ст. 7491; № 53, ст. 7943; 2013, № 5, ст. 391; № 14, ст. 1705; № 35, ст. 4514; 2014, № 21, ст. 2712; № 40, ст. 5426; 2015, № 46, ст. 6377, 6388; 2016, № 17, ст. 2410; № 31, ст. 5013; 2017, № 1, ст. 175; № 5, ст. 800; № 17, ст. 2569; № 33, ст. 5205; № 34, ст. 5276; № 42, ст. 6168; № 46, ст. 6790;

2018, № 33, ст. 5434; № 37, ст. 5762; № 50, ст. 7764; 2019, № 5, ст. 391; № 9, ст. 838; № 11, ст. 1142), приказываю: ...»²⁶⁶.

Как видно из вышеуказанной преамбулы, большую часть текста занимают ссылки на источник опубликования нормативных правовых актов. Видится, что такая забота о небольшом проценте лиц, пользующихся бумажными изданиями Собрания законодательства, возможна и в подстрочной сноске, что сделает сам текст нормативного правового акта более удобным.

Что касается рассмотренного наименования нормативного правового акта, то юридико-техническое оформление законопроектов должно предполагать краткость наименования для доступного понимания содержания правового акта. Средняя длина наименования правового акта с каждым годом растет – она ни разу не была меньше 200 символов, а рекордсмены уже зашли за 1000 знаков. Такие громоздкие наименования затрудняют и их систематизацию.

Еще одна проблема – **внесение изменений в изменения**. В таком случае возникает уже двойная путаница. Следует установить правило «один федеральный закон о внесении изменений должен включать изменение в один нормативный правовой акт». Если даже федеральный закон вносит изменения в несколько правовых актов, то предмет этих актов должен быть одинаковый. Тогда не возникнет трудностей в систематизации изменений, вносимых в нормативный правовой акт.

Следующая проблема российского законодательства – **многопредметность**, объединение в одном правовом акте нескольких разных предметов правового регулирования, что проявляется и в названии актов, и в их содержании. Это приводит к загромождению законодательства сложными, запутанными, не имеющими логического строения нормативными правовыми

²⁶⁶ Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 125 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 10.06.2019.

актами. А многопредметность акта – одно из главных препятствий для систематизации законодательства. Если положения нормативного правового акта будут признаны утратившими силу в большей своей части, но сохранится несколько действующих статей, такой акт будет десятилетия существовать из-за наличия нескольких статей.

Можно выделить также **тенденцию развития законодательства с коллизиями**. Коллизии проявляются в расхождении предписаний нормативных правовых актов либо предписаний в рамках одного нормативного правового акта, понятий, категорий. Конечно, если делать выбор между стагнацией законодательства без коллизий или развитие с коллизиями, выбор, очевидно, падает на развитие. Конечно, наличие коллизий дезинформирует участников правоотношений. С ними надо бороться, выявлять и устранять, создавать механизмы борьбы с ними. В этом может помочь, в том числе, и масштабная систематизация законодательства, которая очистит законодательство от большого количества коллизионных норм. Как отметил Сивицкий В. А., «лучший способ сочетать развитие права с избежанием коллизий – комплексная систематизация права как способ его развития»²⁶⁷. В настоящее время борьбой с коллизиями является комплексный и плановый мониторинг правового поля, проводимый на основании Указа Президента от 20 мая 2011 г. № 657, утвердившего Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации.

Складывается не очень хорошая картина и в вопросе с дефинициями, употребляемыми в правовом материале. Дефиниции должны давать однозначное определение, чтобы правоприменитель мог выявить действительное содержание понятий. Наличие дефиниций оказывает большое влияние на судебную практику, которая показывает нам, что толкование дефиниций затрагивает большой процент дел. Примером может служить

²⁶⁷ Сивицкий В. А. Коллизии как болезнь роста содержательности правового регулирования: методы «профилактики» и «лечения» // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 308.

анализ принятых Федеральным арбитражным судом Северо-Западного федерального округа шести тысяч актов, которые содержат упоминание о понятии в качестве предмета разбирательства, толкования, причины юридической коллизии.²⁶⁸ Отметим также процесс конкретизации дефиниций в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Очередная редакция дефиниции еще больше затрудняет процесс правоприменения.²⁶⁹

Среди дефиниций встречаются повторения, несоответствия и противоречия. Примером множественности дефиниции в отечественном законодательстве может служить термин «информация», определение которому дают сразу несколько актов: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 2)²⁷⁰; Правила по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг, таможенных и налоговых органов как агентов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2006 г. № 560 (п. 3)²⁷¹; Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 1700-р²⁷².

²⁶⁸ Собрание дефиниций законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа / под ред. С. М. Миронова. М. : Изд. Совета Федерации, 2010. С. 3.

²⁶⁹ См. : Основные черты понятийного аппарата информационного законодательства / Л. Ф. Апт, А. Г. Ветров // Правовая информатика. 2018. № 2. С. 66.

²⁷⁰ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

²⁷¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2006 г. № 560 «Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля, таможенных и налоговых органов как уполномоченных Правительством Российской Федерации органов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.09.2006, № 38, ст. 3989.

²⁷² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 1700-р О Концепции развития телерадиовещания в РФ на 2008-2015 годы // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.12.2007, № 49 ст. 6221.

Кроме выявления коллизий нужно предотвращать их появление повышением качества правотворчества. Ученые высказываются о необходимости участия научного сообщества в правотворчестве. Однако здесь нужно быть аккуратными, так как в наше время развитие права должно идти очень активно, без препятствий консервативной направленности. Тут важно разводить понятия «ученый» и «эксперт». В словаре русского языка²⁷³ приводится следующее значение слова «ученый»: много знающий в области какой-либо науки; занимающийся наукой. В Большой советской энциклопедии дается следующее определение: эксперт – специалист в области науки, техники, искусства и других отраслей, приглашаемый для исследования каких-либо вопросов, решение которых требует специальных знаний. Проведенное С. Л. Ковалем исследование привело к следующим выводам: «В отличие от научного знания, экспертное не говорит о закономерностях, общеприменимых законах, свойствах и взаимосвязях. Эксперт, опираясь на известные в данной предметной области законы и практические сведения, интерполирует их применимость на условия конкретного исследуемого случая, опираясь на свой опыт, свои знания этих законов, и формулирует следствия из данных законов»²⁷⁴.

Экспертом может быть и ученый, но главная его характеристика – умение представлять и прогнозировать последствия принятия нормативного правового акта в соответствующих общественных отношениях. Поэтому правотворчество должно сопровождаться принципом экспертности.

Важнейшая роль в обеспечении устойчивости ориентации различных источников права на нормы конституции принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, принявшему с 1995 г. по май 2023 г. 424

²⁷³ Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. 4-е изд., стер. М. : Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/20/ma454222.htm?cmd=0&istext=1> (дата обращения: 26.07.2023).

²⁷⁴ Коваль С. Л. Эксперт против ученого. Когнитивные особенности получения знания экспертом. URL: https://dspace.kpfu.ru/xmlui/viewer?file=117767;F_kise2017_455_468.pdf&sequence=-1&isAllowed=y (дата обращения: 26.07.2023).

постановления в порядке частей 2 и 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации, которыми оспариваемые нормативные положения признаны полностью или частично неконституционными²⁷⁵. В России действует принцип аннулирования *ex-nunc*, то есть аннулирование закона осуществляется с момента вынесения решения суда.

В соответствии с частью 4 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», если нормативный акт признан неконституционным и это создает пробел в правовом регулировании, то применяется непосредственно Конституция. При этом абстрактность норм Конституции затрудняет реализацию указанного положения. На практике по факту вместо нормативного правового акта действуют положения постановления Конституционного Суда – его мотивировочная и резолютивная части. При проведении систематизации, при восполнении пробелов законодательства необходимо ориентироваться на такие постановления Конституционного Суда Российской Федерации, учитывать его рекомендации.

В этом плане сама возможность Конституционного Суда Российской Федерации преодолевать конституционно значимые пробелы определяется природой, статусом данного органа, функциональное значение которого не ограничивается юрисдикционной деятельностью, а имеет вполне определенное нормоустановительное значение²⁷⁶.

Конституционный Суд Российской Федерации – квазиправотворческий орган, имея в виду, что «квази»-характеристикой подчеркивается не мнимый, а специфический характер, не классически-правотворческая природа данного

²⁷⁵ Статистика приведена на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statisticses/Documents/De%D1%81isions_2022.pdf. (дата обращения: 12.06.2023).

²⁷⁶ Зорькин В. Д. Проблемы законодательных пробелов в практике Конституционного Суда Российской Федерации: выступление на конгрессе конференции европейских конституционных судов // Конституционное правосудие: вестник конференции органов конституционного контроля молодой демократии. Вып. 2(40)- 3(41). Вильнюс, 2008. С. 118.

органа. Соответственно, решения Конституционного Суда Российской Федерации и содержащиеся в них правовые позиции носят – и это, пожалуй, главное – нормативно-доктринальный характер, воплощают в себе единство нормативных и конституционно-доктринальных начал; в этом качестве они служат источником не только конституционного, но и других отраслей права – в зависимости от того, к какой отрасли права относится закон, являющийся предметом конституционного нормоконтроля.²⁷⁷

Принятие постановлений Конституционным Судом Российской Федерации порождает следующие проблемы:

- постановления Конституционного Суда должны быть изложены с учетом требований ясности правового регулирования;
- действующее законодательство должно быть оперативно изменено, дополнено;
- акты систематизации при публикации закона должны содержать примечания о признании неконституционными актов или их отдельных положений, о невозможности их применения, со ссылками на соответствующие решения Конституционного Суда.

Справочные правовые системы решают последнюю задачу, однако необходимо в Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»²⁷⁸ внести изменения и дополнения о необходимости в официальных изданиях, в том числе при переиздании законов, указов Президента и постановлений Правительства, делать отметки о признании несоответствующими

²⁷⁷ Бондарь Н. С., Чепенко Я. К. Пробелы в конституционном механизме реализации прав и свобод : Практика Конституционного Суда Российской Федерации по их преодолению // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4. С. 12.

²⁷⁸ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (ред. от 25.12.2012) // Российская газета, № 111, 15.06.1994; № 301, 28.12.2012.

Конституции норм со ссылкой на соответствующие акты Конституционного Суда Российской Федерации.

Естественно, что решение этого вопроса касается и указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, а в некоторых случаях и актов правоприменительной практики, а особенно – законодательства субъектов Российской Федерации.

Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, требующих законодательного или подзаконного регулирования, происходит неоперативно. По данному вопросу Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечает: «Нужно добиваться безусловной реализации решений. Сейчас эта ситуация имеет положительную динамику, хотя вижу по статистическим и другим данным, что еще не все проблемы здесь решены».²⁷⁹

Еще одна проблема – не всегда происходит отмена нормативных актов, основанных на признанных неконституционными законах. Необходимо выявлять неконституционные акты, а также нормативные акты, которые могут быть признаны «производно» неконституционными. У законодателя и разработчиков законопроектов, конечно, есть все необходимые материальные, временные и аналитические ресурсы для выявления и отмены нормативных актов, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативных актах или воспроизводящих их.

Рассмотрим некоторые решения Конституционного Суда Российской Федерации, оказывающие влияние на формирование законодательства.

Как мы уже отмечали, отраслевая дифференциация законодательства представляет одну из базовых основ его систематизации. В защиту системы действующего законодательства, его отраслевого строения Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 июля 2008 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого ст. 3 и

²⁷⁹ Латухина К. Путин назвал правовую систему РФ одной из лучших в мире // Интернет-портал Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/08/putin-site.html> (дата обращения: 27.06.2023).

п. 3 ст. 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», негативно оценивая оспариваемую норму, отметил в частности, что «конституционные принципы правового государства требуют от федерального законодателя при выборе средств и способов правового воздействия ... основываться на сложившейся в Российской Федерации отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права – публичного или частного. При этом он вправе и обязан учитывать социальные, экономические и иные факторы, определяющие объективные пределы его конституционных полномочий»²⁸⁰. При этом проверяемая норма также была отменена во многом именно как не вписывающаяся в нормальную правовую систему.

Как мы видим, Конституционный Суд Российской Федерации, принимая такого рода акты, оказывает влияние на формирование непротиворечивой и органичной системы законодательства.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях отстаивает принцип системности законодательства.²⁸¹

В связи с тем, что систематизация является разновидностью правотворчества, отметим важность позиций Конституционного Суда Российской Федерации в этой сфере. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указал на нарушение правил принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в Постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П²⁸², отметив необходимость направления субъектам Российской Федерации проектов

²⁸⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2008 № 10-П // Российская газета, № 163, 01.08.2008.

²⁸¹ Сивицкий В. А. Системность законодательства как конституционная ценность и систематизация как средство ее обеспечения // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы. С.-Пб. : Астерион, 2009, Ч. II. С. 1015.

²⁸² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П // Российская газета, № 42, 27.02.2013.

федеральных законов по предметам совместного ведения, имеющего целью достижение координации действий всех обладающих в силу Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 76) соответствующими законодательными полномочиями органов государственной власти, тем более что, как неоднократно отмечал Конституционный Суд, федеративные отношения в силу своей природы не допускают реализацию федеральными органами власти принадлежащих им по предметам совместного ведения полномочий без соотнесения с интересами субъектов Российской Федерации и местом их органов в системе публичной власти.

Развивая мысль о том, что систематизация является разновидностью правотворческой деятельности, приведем слова председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, направленные на «более глубокое и творческое отношение к реализации решений Конституционного Суда. Главное, что в данной связи хотелось бы пожелать, – это чтобы парламент, учитывая решения Конституционного Суда, не ориентировался бы только на его итоговые выводы (что, кстати, нередко делается путем дословного воспроизведения резолютивной части постановлений). Важно иметь в виду, что Конституционный Суд, принимая решение по конкретному делу, ограничен предметом проверки, а парламент не связан подобными рамками и вполне может распространять правовые позиции Конституционного Суда за пределы проверенных им норм. Было бы желательно, чтобы законодатель внимательнее относился к мотивировочной части решений Конституционного Суда, где нередко даются общие ориентиры для правового регулирования соответствующих общественных отношений»²⁸³.

В России, как показало исследование, Конституционный Суд оказывает влияние на формирование непротиворечивой и органичной системы

²⁸³ Зорькин В. Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства// Интернет-портал Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/18/zorkin.html> (дата обращения: 27.06.2023).

законодательства. Суды применяют постановления Конституционного Суда Российской Федерации непосредственно при рассмотрении конкретных дел. Правоприменительная практика федеральных органов исполнительной власти также использует этот источник. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации применяются и в постановлениях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Прокуроры субъектов и федеральных округов, добиваясь приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, в протестах и заявлениях в качестве обоснования приводят также и решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы:

Предпосылки систематизации определяются правовыми проблемами, возникшими в российском законодательстве. В ходе проведенного анализа нами были выявлены следующие проблемы, которые во многом могут быть решены при проведении систематизации.

1. Интенсивная нормотворческая деятельность, которая привела к бессистемному росту законодательства.

2. Одной из причин неконтролируемого количественного роста нормативных правовых актов является отсутствие планирования правотворческой деятельности.

3. Появление новых предметов правового регулирования, циклических правовых массивов, вызвавших увеличение законодательства, также являются предпосылками систематизации.

4. Количественный рост законодательства не дает сконцентрироваться на качестве правовых актов, что приводит к многочисленным внесениям изменений и дополнений.

5. Проблемами российского законодательства являются и нестабильность законодательства, наличие коллизий и пробелов, многопредметность нормативных правовых актов, отсутствие кодексов по

ряду отраслей, которые нуждаются в кодификации, отсутствие официальных публикаций нормативных актов в актуальной редакции.

Выявленные проблемы российского законодательства обуславливают крупные систематизационные работы, которые не проводились последние двадцать лет, в связи с чем Президентом Российской Федерации было издано Распоряжение от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней»²⁸⁴. Подготовка государственной программы должна стать первым шагом постоянной масштабной работы органов публичной власти всех уровней по систематизации российского законодательства. В современных условиях развития государственности наиболее важный вопрос, адресованный правоприменителям, – вопрос об эффективности их деятельности. Эффективное применение ими права в первую очередь возможно на основе рационального законодательства – системного, универсального, компактного, точного.

Проведенный анализ позволил определить современное состояние российского законодательства с его проблемами. Такое исследование будет способствовать выработке наиболее эффективных способов систематизации российского законодательства.

²⁸⁴ Распоряжение Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.07.2022.

3.2. Современные тенденции систематизации законодательства в российской правовой системе.

Выявленные проблемы можно решить путем проведения систематизационных работ.

Со множественностью правовых актов мы можем бороться путем инкорпорации и консолидации. Инкорпорация, под которой мы понимаем присоединение правовых норм одного нормативного правового акта к нормам другого нормативного правового акта, поможет нам сократить количество правовых актов, по сути устаревших, действующих частично. Например, в Законе РСФСР от 15.12.1978 «Об охране и использовании памятников истории и культуры»²⁸⁵ из 55 статей действующими являются только шесть. Эти статьи могут быть инкорпорированы в Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»²⁸⁶. Другие примеры, которые мы приводили в параграфе 2.2: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-I «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»²⁸⁷, в котором действует только одна статья. Предлагаем инкорпорировать ее в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²⁸⁸. Еще один пример: положения Закона РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-I «Об инвестиционной деятельности в РСФСР»²⁸⁹ стоит инкорпорировать в

²⁸⁵ Закон РСФСР от 15.12.1978 (ред. от 25.06.2002) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР, т. 3, с. 498.

²⁸⁶ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 11.01.2023) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.07.2002, №26, ст. 2519; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 14.07.2022.

²⁸⁷ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-I (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Российская газета, № 89, 1991; № 162 от 27 июля 2006 г.

²⁸⁸ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О защите конкуренции» // Российская газета от 27 июля 2006 г. № 162; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2022.

²⁸⁹ Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-I (ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР от

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»²⁹⁰. Инкорпорация должна быть нацелена на сокращение таких устаревших нормативных правовых актов.

При инкорпорации не преследуется цель выявить пробелы правового материала. С этой задачей должна справиться консолидация, которая будет способствовать укрупнению правового массива и борьбе с коллизиями. Кроме того, при разработке консолидированных нормативных правовых актов будут выявляться не только коллизии, существующие между объединяемыми актами, но и пробелы. Такие коллизии и пробелы будут преодолены принятием консолидированных актов. Устаревшее правовое регулирование обновится, что также будет способствовать совершенствованию системы отечественного законодательства. Так, например, консолидацию можно проводить в отношении циклических правовых массивов. В Институте законодательства и сравнительного правоведения разработали концепцию консолидации антикоррупционного законодательства²⁹¹.

Проблема отсутствия публикаций нормативных актов в актуальной редакции может быть решена путем проведения консолидации. Это будет логично предложенному нами в начале диссертационного исследования определению консолидации: объединение нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения, в единый акт, с изменениями, отменой устаревших норм, принятием новых правовых норм, а также

18 июля 1991 г. № 29 ст. 1005; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26 июля 2017.

²⁹⁰ Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // Российская газета от 4 марта 1999 г. № 41-42; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.12.2022.

²⁹¹ Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, А. И. Абрамова, М. В. Залоило [и др.]; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М. : Проспект, 2021. 112 с.

объединение изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную редакцию этого акта.

Доступ к актуальной версии нормативного правового акта, учитывающей все внесенные изменения, имеется только в справочных правовых системах либо частично на интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru – база данных «Тексты федеральных законов с внесенными изменениями». Работа, проделанная справочными правовыми системами, колоссальная. Однако доступ к их полным ресурсам платный. На официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) проделывается аналогичная работа, однако масштабы пока несравнимы. Забота государства должна заключаться в том, чтобы обеспечить всем гражданам бесплатный доступ к законодательству. Кроме того, версии нормативных правовых актов с внесенными изменениями в справочных правовых системах не являются официальными. Кто должен заниматься этой работой и как оформлять текущую редакцию нормативного правового акта? С 03 марта 2022 г. подготовку текстов нормативных правовых актов Российской Федерации и иных актов с учетом внесенных в них изменений и размещение этих текстов на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) осуществляет Федеральная служба охраны Российской Федерации²⁹². Однако продолжает действовать процесс принятия отдельных изменяющих нормативных правовых актов. Нам видится, что целесообразнее сразу принимать новую **консолидированную редакцию изменяемого нормативного правового акта**. В таком случае мы сразу будем иметь актуальную редакцию нормативного правового акта. Профессор Исаков В.Б. называет эту деятельность «официальной текущей кодификацией»²⁹³. По

²⁹² Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2022 № 90 «О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2022. – Текст : электронный.

²⁹³ Исаков В. Б. Перспективы реинжиниринга правового регулирования, юридической науки и образования // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 12.

нашему мнению, такую работу можно считать **официальной текущей консолидацией**. Обоснование мы приводили в разработанной нами теории консолидации, отраженной в параграфе 1.2.

Крайне важно продолжение работы по **инвентаризации правовых актов, продолжающих формально действовать в России и в ее субъектах**. Имеются в виду нормативные правовые акты, принятые (изданные) в СССР и РСФСР. Начать систематизацию таких актов нужно с их систематизации по предметному принципу. Далее необходимо проанализировать текст каждого такого правового акта, выявить его актуальность, соответствие действующему законодательству, соотнести с современным состоянием общественных отношений, на которые правовой акт распространяется.

Однако инвентаризация нормативных правовых актов может быть затруднена из-за некачественного учета законодательства. Недостатки в учете приводят к образованию пробелов в составляемых перечнях актов, подлежащих отмене или изменению, к ошибке в оценке актов по существу. Эту форму систематизации мы должны вывести на новый уровень.

Считаем, что в России следует провести детальную правовую регламентацию учета нормативных правовых актов. Следует обязать каждый правотворческий орган вести учет издаваемых правовых актов, поддерживать их в контрольном состоянии. Необходимо организовать и качественный централизованный учет, вести контрольный банк нормативных правовых актов, доступ к которому предоставить всем органам государственной власти, физическим и юридическим лицам. Очень важно предоставить доступ и справочным правовым системам, чтобы минимизировать количество ошибок в их базах. Такое взаимодействие государства и справочных правовых систем будет способствовать распространению актуальной правовой информации.

Что касается такой формы систематизации законодательства, как **кодификация**, то процесс кодификации должен быть продолжен. В литературе высказываются предложения о построении стратегии отраслевого законодательства на основе разработки единой концепции развития

отраслевого законодательства²⁹⁴. Мы с этой позицией согласны: разработка таких концепций создаст подход по разрешению актуальных вопросов, связанных с проведением социально-экономических реформ. А.Н.Чашин в своем диссертационном исследовании подробно рассматривает вопрос концептуальной модели развития кодификации в России²⁹⁵. Концепции позволят планировать правотворческую деятельность, повысить ее качество. Как мы отмечали в первом параграфе, принципы устойчивости и стабильности могут быть реализованы путем продуманного планирования нормотворческой деятельности. И концепции развития отраслевого законодательства будут способствовать эффективному решению этого вопроса.

Новый этап кодификации будет проходить в уже сложившейся правовой системе России с появившимися проблемами и деформациями. Кроме того, кодификация должна охватить экологическое законодательство, законодательство о социальном обеспечении²⁹⁶, о медицине, законодательство в сфере информационных технологий. Данный список не является закрытым. Профессор В.Б. Исаков предлагает кодифицировать крупные подотрасли законодательства и создать образовательный кодекс, жилищно-коммунальный кодекс, избирательный кодекс, муниципальный кодекс, кодекс военной службы.²⁹⁷

Кодификацию необходимо проводить и в отношении комплексных отраслей законодательства, которые объективно обусловлены и отражают потребности развития общества. Давно обсуждаемая тема – систематизация

²⁹⁴ Федорченко А. А. «Концептуальное право»: стратегия развития отраслевого законодательства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 2(41). С. 39-44; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я.Хабриева, Ю. А.Тихомиров. М. : ИЗиСП, 2014. 122 с.; Научные концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М. : Юриспруденция, 2015. 540 с.

²⁹⁵ Чашин А. Н. Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы: дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.01. М., 2013. 231 с.

²⁹⁶ Васильева Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 402 с.

²⁹⁷ Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации. С. 86.

предпринимательского законодательства. Современная хозяйственная практика свидетельствует о том, что лишь правовая сбалансированность частных и публичных интересов является залогом успешного экономического развития общества. Поэтому в развитых странах государство как основной гарант этих интересов в целях регулирования экономики использует весь комплекс правовых средств, которые в совокупности обеспечивают баланс названных интересов.

Первая проблема систематизации законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, состоит в том, чтобы определить его массив. В большинстве стран на первый план выходит вопрос об определении объекта регулирования. В качестве объектного признака торгового права Германии выступает регулируемая деятельность – промысел (*Gewerbe*), под которым понимается предпринимательство. Именно сочетание понятий «промысел» (предпринимательство) и «промышленник» (предприниматель) определяет предмет торгового права.

В зарубежных странах, признавая необходимость обособления и последующей систематизации (кодификации) хозяйственного права, его рассматривают как отрасль публичного права, регламентирующую главным образом государственное управление экономикой. Так происходит, например, во Франции, где формируется так называемое публичное экономическое право (*droit public économique*).

В Германии же сложилось понятие хозяйственного права, объединяющего в себе хозяйственное публичное и хозяйственное частное право. Обычно в странах романо-германской правовой системы отраслью хозяйственного права (*Wirtschaftsrecht*) охватывается весь спектр отношений, связанных как с осуществлением предпринимательской деятельности, так и с ее регулированием со стороны государства. Выделяется и торговое право (*Handelsrecht*), хотя при этом нарушается четкое соответствие понятия «торговое право» его действительному содержанию. Иными словами,

торговое право регулирует не только торговую, но и любую другую предпринимательскую деятельность.

В странах англосаксонской правовой семьи регулирование всей торгово-промышленной деятельности происходит по-разному. В США и Канаде существует понятие «право бизнеса» (business law). Бизнес-право исходит из того, что бизнес-отношения охватывают все отношения между участниками рыночной экономики, включая отношения предпринимателей между собой, с потребителями, государственными структурами.

Следовательно, правовая система любого зарубежного государства содержит блок правовых норм, которые регулируют отношения, связанные с осуществлением деятельности в целях получения прибыли путем производства и продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг. Но называют эту деятельность по-разному: экономической, коммерческой, торговой, предпринимательской.

В вопросе кодификации существует дискуссия о статусе кодекса, который в Российской Федерации имеет равную юридическую силу с другими федеральными законами. В нашем диссертационном исследовании (в параграфе 2.2) мы изучили двойственность, сложившуюся на практике в отношении юридической силы кодекса, позиции Конституционного Суда Российской Федерации и мнение ученых по этому вопросу. В. А. Черепанов полагает, что федеральный закон не может сам определять свое место среди других нормативных правовых актов.²⁹⁸ А. Н. Чашин предлагает уравновесить стабильность и динамизм развития законодательства путем установления срока вступления в силу поправок в кодексы не ранее 1 января следующего года. Если имеется срочная необходимость в принимаемых поправках, то должна следовать особая процедура принятия, предполагающая квалифицированное количество голосов депутатов Государственной Думы.²⁹⁹

²⁹⁸ Черепанов В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. №3. С. 106.

²⁹⁹ Чашин А. Н. Кодификация в сфере российского законодательства... С. 3.

Другое мнение высказано В. А. Черепановым, который предлагает наделить кодекс формой федерального конституционного закона³⁰⁰. Этот вопрос остается открытым, законодатель не стремится изменить положение кодекса. И анализ зарубежной практики показал нам, что в редких случаях кодексу придают большую юридическую силу перед другими законами.

Еще один важный вопрос, который следует решить в сфере кодификации: кодексы должны иметь единую структуру построения. Такое решение ускорит создание Свода законов. Разнообразное количество уровней обобщения нормативного материала, их названий, техник построения структуры статьи кодекса (части-пункты, пункты-части) вносят хаотичность в систему законодательства и правоприменительную практику.

Задача систематизации не исчерпывается приведением в систему лишь законодательного материала. Важна систематизация большого количества нормативных актов органов государственного управления для более эффективного правоприменения.

Кроме того, в научном сообществе высказываются идеи создания государственных справочных правовых систем, онлайн-платформы по вопросам ведомственного нормотворчества, которая позволит в режиме реального времени согласовывать ведомственные акты, вносить в них изменения, дополнения и, в целом, работать с большим объемом актов.

Такая онлайн-платформа должна быть разработана на основе современных достижений искусственного интеллекта. Первое, что может быть сделано, – оцифровка текстов ведомственных актов. С использованием искусственного интеллекта может проводиться анализ данных и даже выработка рекомендаций при подготовке ведомственных актов.³⁰¹ В качестве образцового примера может выступать деятельность по цифровизации нормотворчества Минэкономразвития России. Так, в ноябре 2022 г. появился

³⁰⁰ Черепанов В. А. О проекте федерального закона... С. 107.

³⁰¹ Гвоздецкий Д. С. Цифровизация ведомственного нормотворчества... С. 36. Добавила автора – как в списке.

первый цифровой нормативный правовой акт, созданный с помощью конструктора цифровых регламентов. Весь процесс создания такого акта проводился в электронном виде. Суть подготовки цифровых правовых актов заключается в заполнении стандартизированных полей, искусственный интеллект проводит проверку самостоятельно. По мнению Минцифры³⁰², цифровизация нормотворческого процесса поможет избежать ошибки, пробелов в правовом материале и ускорит процесс экспертизы и согласований.

В целом, использование достижений информационных технологий обязательно и при широкомасштабной систематизации законодательства: структурирование правового массива, применение классификаторов, ведение официальных порталов, автоматизированный поиск правовой информации, создание Свода законов.

Важнейшую роль в систематизации законодательства, его обновлении и упорядочении должно сыграть издание Свода законов России и сводов законов субъектов Российской Федерации. Свод законов повысит стабильность всего нашего правопорядка и сделает законодательство более доступным для каждого.

Как отмечает профессор А.П. Вершинин, «в последнее время Свод законов перестали упоминать в качестве образца законодательной деятельности. ... Глубокий анализ исторического опыта систематизации законодательства может содействовать не только сохранению исторической памяти, но и решению методологических и конкретных практических проблем»³⁰³.

Самое знаменательное событие в российской правовой сфере XIX века – разработка Свода законов под руководством М.М. Сперанского. В 1832 году

³⁰² В России зарегистрирован первый цифровой НПА. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_zaregistrirovan_pervyy_cifrovoy_npa.html (дата обращения: 26.07.2023).

³⁰³ Вершинин А. П. От Свода законов Российской империи к автоматизированной систематизации российского законодательства // Государство и право. 2016. № 10. С. 91.

он впервые был напечатан, а с 1835 года был признан действующим источником права.

Свод законов представлял собой официальное собрание действующих законодательных актов. Систематизация проводилась по тематическому принципу. Свод в полном объеме переиздавался небольшими тиражами с большими временными промежутками. По этой причине появились неофициальные издания Свода.

В дореволюционной литературе Свод подвергался резкой критике, под вопрос ставилось его совершенство как формы систематизации³⁰⁴. Г. Ф. Шершеневич, определяя его как «уникальное изобретение», вместе с тем задавал вопрос, а можно ли им хвалиться³⁰⁵. Свод рассматривался в качестве систематического собрания, представлялся неудачной попыткой кодификации³⁰⁶. Однако при оценке Свода законов Российской Империи необходимо учитывать, что М. М. Сперанский организовал работу по систематизации, опираясь на идеи Ф. Бэкона, запланировав три стадии работы:

1. Составление хронологического Собрания законов.
2. Составление систематического Собрания – Свода, включающего действующее законодательство.
3. Кодификация законодательства на основе Свода и разработка Уложения³⁰⁷.

³⁰⁴ Так, автор статьи о Своде законов в Энциклопедическом словаре Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона А. Яновский приводит данные из «громадного труда А. К. Бабичева, пропавшего бесследно». В опубликованном фрагменте его автор утверждал, что из 69 996 статей Свода можно исключить до 25 тысяч статей, «и законодательство наше от этого сделается только короче, яснее, точнее, вместительнее и удобнее к приобретению, хранению и употреблению» (см. : Яновский А. Свод законов / Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона: В 82 т. и 4 полутамах. 1890-1907. Т. 29. СПб., 1900. С. 197).

³⁰⁵ Шершеневич Г. Ф. История кодификации гражданского права в России. Казань, 1898. С. 87.

³⁰⁶ Яновский А. Свод законов... С. 193.

³⁰⁷ Сергеевич В. И. Конспект по истории русского права. СПб., 1904. С. 12; Шершеневич Г. Ф. История кодификации... С. 79-80.

Однако до кодификации дело не дошло, царь Николай I отверг предложение внести изменения в действующее законодательство. Таким образом, работа по систематизации остановилась на второй стадии.

В советское время имелась иная оценка свода как разновидности кодекса³⁰⁸. Свод законов оценивали положительно. Он определялся как «кодекс кодексов», как «высшая форма кодификации»³⁰⁹. В 1980-1985 гг. были подготовлены своды Союза и республик. Однако в связи с политикой «перестройки» перестало проводиться регулярное обновление сводов³¹⁰.

В 90-е гг. XX в. в России было принято решение начать работу над Сводом законов, выбрав его как историческую форму систематизации российского законодательства. Нормативной основой работы по систематизации законодательства являлся Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 94 «О подготовке к изданию свода законов Российской Федерации»³¹¹. Упорядочение законодательства, обеспечение его стабильности, укрепление конституционной законности являлось целями систематизации. К работе были привлечены Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институт государства и права Российской академии наук, юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, Московская государственная юридическая академия, иные научные центры юридического профиля. Была образована Временная комиссия по подготовке и изданию свода законов, организационные

³⁰⁸ Люблинский П. Кодификация / Энциклопедический словарь товарищества А. и И. Гранат и Ко. 7-е изд. 1924. Т. 24. С. 414-415.

³⁰⁹ Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / под ред. А.Н. Мишутина. М., 1969. С. 23-50.

³¹⁰ Ящук Т. Ф. Этапы систематизации советского законодательства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР): материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч., Санкт-Петербург, 28-29 апреля 2022 года. Том 1. СПб: СПбУ МВД РФ, 2022. С. 1224.

³¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 06.02.1995 № 94 «О подготовке к изданию свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 7, ст. 509 (утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2005 № 736).

мероприятия по разработке Свода осуществляли Министерство юстиции Российской Федерации и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации. По существу был создан, как и в 80-е годы XX в., мощный научный центр разработки и подготовки к изданию Свода. Политическая воля на разработку Свода фактически перестала проявляться в конце 90-х гг. прошлого века.

История показывает, что Свод законов – это исторически сложившаяся форма систематизации законодательства в России.

Преемственность права проявляется и в преемственности правовой формы, способов правообразования и форм систематизации. Поэтому важно сохранить Свод законов как форму систематизации законодательства, которую активно разрабатывали в России, как в дореволюционный, так и в послереволюционный период.

В современной России весь массив действующих нормативных правовых актов не представляет собой упорядоченную, стройную, взаимосвязанную систему. К сожалению, российское законодательство порой противоречиво, пробельно и во многом устарело.

Выявленные проблемы российского законодательства можно решить, организовав работу по подготовке Свода законов на федеральном и региональном уровне.

Работа над составлением сводов предполагает широкое обновление законодательства, объединение разрозненных актов, создание новых кодифицированных и укрупненных актов, а также актов, необходимых для устранения имеющихся в законодательстве пробелов. Все это имеет решающее значение для совершенствования не только формы, но и содержания законодательства.

Создание Свода законов – это не только способ упорядочения законодательства, но и залог установления правопорядка, стабильности, устойчивости общественных отношений и стройной, внутренне согласованной, удобной для пользования правовой системы.

Решение о подготовке Свода законов положит начало новой крупной систематизации российского законодательства. Отличительной чертой подготовки Свода законов в России в настоящее время станет то, что такая систематизация законодательства будет проводиться применительно к сложившемуся российскому праву. Другая его черта состоит в том, что Свод будет готовиться на базе кодифицированного по основным отраслям законодательства. Свод законов – это конечная цель систематизации законодательства. На пути к созданию Свода должны быть максимально использованы все формы систематизации. Еще в середине 90-х гг. XX в. А. В. Мицкевич писал: «... Если проблемы систематизации законодательства оставить в тени, нет никаких сомнений, что в самом ближайшем будущем они встанут со всей остротой»³¹².

Большинство определений, которые даются своду законов: инкорпорированное издание нормативных актов высших органов государственной власти и управления страны, систематизированных по предметному принципу³¹³. Анализ научной литературы показывает, что в современной России Свод законов определяют либо как особый вид кодификационного акта,³¹⁴ либо как высшую форму систематизации³¹⁵. Таким образом, широкая трактовка свода определяет его как итог генеральной кодификации, результатом которой должен стать «кодекс кодексов».

Свод нельзя считать результатом инкорпорации, это не систематическое собрание законодательства. Свод – высшая форма систематизации, приближенная в большей степени к всеобъемлющей кодификации. Его создание связано не только с внешним упорядочением законодательства, но и с внесением в него соответствующих изменений. В то же время нельзя считать Свод законов собранием всех кодексов, так как не все отрасли могут быть

³¹² Российское законодательство: проблемы и перспективы. С. 89.

³¹³ Теория государства и права... / под ред. В. К. Бабаева. С. 359; Морозова Л. А. Теория государства и права... С. 295.

³¹⁴ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства... С. 448.

³¹⁵ Теория государства и права... / под ред. В. Б. Исакова. С. 286.

кодифицированы. Не имея всеобщей кодификации, Свод вберет только имеющиеся кодексы. А некодифицированные отрасли так и останутся некодифицированными, войдут в определенный раздел Свода без создания кодекса. Поэтому при выборе, в какой форме проводить систематизацию всего законодательства, предпочтение нужно отдать не всеобщей кодификации, а Своду законов.

Полностью согласны с мыслью профессора В. М. Баранова: «По всей видимости, нужна новая схема Свода законов государства, новые, может быть, несколько упрощенные принципы его формирования. Может, не стоит в доктрине, да и в правотворческой практике столь жестоко «разводить» инкорпорацию, консолидацию, кодификацию: мыслима «монтажная» в единое самостоятельное целое отдельных элементов различных видов упорядочивания нормативных правовых актов»³¹⁶.

Анализ научных публикаций по рассматриваемому вопросу показывает недостаточный интерес научной общественности к вопросу разработки Свода законов России. Однако стоит отметить, что в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах», разработанного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, в главе, посвященной систематизации нормативных правовых актов, предусмотрена статья о Своде законов Российской Федерации. Определено, что в Свод включаются федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Упоминание Свода в проекте закона о нормативных правовых актах ведущими учеными России подтверждает актуальность данного вопроса. В разное время об этом говорили многие авторы³¹⁷. **А. С. Пиголкин** считает:

³¹⁶ Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. №9. С. 38.

³¹⁷ Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 1998. С. 97; Литягин Н. Н. О подготовке Свода законов Российской Федерации // Журнал российского права. 1999. №11. С.35; Поленина С. В., Колдаева Н. П. О Своде законов Российской Федерации. М. : Институт государства и права РАН, 1997. С. 5.

«Появление такого свода – необходимый элемент формирования в нашей стране правового государства».³¹⁸ **За разработку свода законов в настоящее время высказываются многие видные ученые: В. М. Баранов, А. П. Вершинин, В. Б. Исаков, А. Н. Чашин.**

Аргументы, которые высказывали противники разработки свода, в разные годы.

Во-первых, из нестабильного, часто меняющегося, противоречивого законодательства невозможно сформировать свод законов. Пока еще не созданы объективные предпосылки для реализации этой идеи.

На это можно возразить и ответить следующим. Не было и нет ни одного государства, в котором окончательно урегулированы все сферы деятельности и установилась неизменная система законодательства. Законотворческий процесс с каждым днем становится все динамичнее, ему присущ элемент незаконченности, в связи с чем такие факторы не препятствуют подготовке свода законов.

Это отчетливо понимали в царское время. В документе, посвященном Государственному совету 1906 г., сказано: «В тех случаях, когда при изготовлении нового издания свода законов или при внесении в него новых узаконений встретятся вопросы, которые не могут быть разрешены порядком кодификационным, а также когда при этом обнаружится неполнота или недостаточность действующего закона, Государственный секретарь или министр, до ведомства которого предмет относится, входит с представлением о разъяснении, изменении или дополнении подлежащих статей свода или других узаконений»³¹⁹.

Для начала следует запустить процесс систематизации, на первом этапе которого и будут формироваться условия для подготовки свода. В начале

³¹⁸ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. Пиголкина А. С. С. 48.

³¹⁹ Государственный совет Российской империи, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма: преемственность и традиции. М., 2007. С. 158.

работы необходимо провести отбор нормативных актов всех видов: и тех, в которые необходимо внести изменения и дополнения, и тех, которые подлежат признанию утратившими силу. Следует также произвести укрупнение, консолидацию разрозненных актов и их отдельных положений и норм, на основе которых подготовить новые нормативные акты.

Во-вторых, создание и поддержание актуального состояния Свода требует значительных финансовых затрат. Если мы хотим получить непротиворечивое, систематизированное законодательство, то необходимо финансировать эту работу.

В-третьих, Свод законов уходит в историю как форма систематизации в связи с широким распространением информационных правовых систем³²⁰. На это мы можем привести в качестве примера опыт США, в которых высшей формой систематизации выступает Свод законов США. Он является сводом законов, издаваемых с 1926 года по настоящее время. Работе по подготовке Свода законов США не мешает наличие самых современных информационных правовых систем, таких как Lexis Nexis. В России почти весь правовой массив собран в электронной форме справочными правовыми системами: Консультант Плюс, Гарант, Кодекс, Эталон, Система и др. Их ресурсы не исключают необходимости систематизации законодательства, а содействуют работе над Сводом законов.

Однако при разработке Свода законов предстоит столкнуться с проблемой достоверности электронной версии нормативно-правовых актов. Нормативные правовые акты в сводной новой редакции с учетом внесенных в них изменений публикуются не только справочными правовыми системами, но и на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Однако такая публикация не достигает значения Свода законов. Ей не придается официального значения. Такие тексты можно считать «консолидированными» и рассматривать их как исходный материал

³²⁰ Викторова С. А. Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004. С. 133.

для подготовки Свода законов. Для этого необходимо законодательно определить статус сводной актуальной электронной редакции нормативного правового акта.

В литературе встречаются идеи проведения всеобщей кодификации как альтернативы Своду в проведении полной систематизации законодательства. Так, например, всеобщую кодификацию проводят во Франции. Было запланировано добиться полноты кодификации – вся совокупность норм французского права должна быть собрана в кодексах. Как мы уже рассмотрели выше, на сегодняшний день во Франции действует 78 кодексов. Такое рвение к кодификации приводит Францию к статусу единственной страны в мире, обладающей почти полной кодификацией всего права. Однако проблема такого подхода к всеобщей кодификации может быть подвержена критике. Одна из причин следующая. Как только вне рамок действующих кодексов появляется новый закон, законодатель сталкивается с дилеммой: либо интегрировать закон в один из кодексов, что нарушает логическое единство последнего, либо оставить закон, по крайней мере, временно, в некодифицированном виде, что ставит крест на всеобщей кодификации. Вторая причина – извечный вопрос: подлежат ли кодификации все отрасли права или некоторые из них? Так, иногда высказываются сомнения в целесообразности кодификации слишком «молодых» отраслей права. В идеале кодификация должна иметь место тогда, когда правовая норма приобретает соответствующий уровень зрелости. Преждевременная кодификация может нарушить естественное развитие поспешно кодифицированных правовых норм и рискует обернуться неудачей. Кроме того, при кодификации возникает проблема выбора законодательных норм для включения в кодификацию. Кодекс не охватывает все право, регулирующее определенные правовые отношения. Таким образом, не достигается полнота кодификации и облегчение доступа к необходимым правовым нормам. С такими проблемами мы не столкнемся при подготовке Свода законов.

Какие можно выделить черты Свода законов?

Одна из основных черт – это его юридическая сила. Свод законов должен стать официальным изданием в отличие от других сборников нормативных актов, которые наряду с официальными могут быть и официозными (полуофициальными), и неофициальными. Это позволит редакционно править акты до включения их в свод без решения законодателя.

Следующее, что нужно определить – какие нормативные акты включать в Свод законов?

Первый вариант: Свод будет состоять только из законов. Такое решение объяснялось бы необходимостью повышения авторитета закона как акта высшей юридической силы.

Второй вариант: Свод будет содержать законы, нормативные указы Президента и нормативные постановления Правительства. Такое решение обосновывалось бы практическими соображениями – появляется полнота картины, удобство пользования. Однако в таком случае нужно включить в Свод и ведомственные акты. По мнению профессора А.С. Пиголкина, «...он тем более не будет напоминать Свод именно законов, а превратится в обычное, причем весьма громоздкое справочное издание нормативных актов Российской Федерации»³²¹.

Наилучшим решением данного вопроса стало бы помещать в Свод только законы.

Очень важная характеристика Свода – это целостность законодательного массива, что означает необходимость включения в Свод всего действующего законодательного материала.

Более сложная проблема – включение в Свод законодательных актов, которые специально должны быть разработаны и приняты. Такие акты должны объединить целый ряд действующих актов по одному и тому же вопросу, а также включить некоторые нормативные новеллы. Таким образом, Свод будет содержать взаимосвязанные нормы в укрупненных актах.

³²¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. Пиголкина А. С. С. 59.

Свод законов должен систематизировать законодательство по предметному принципу.

Практичная черта Свода – удобство пользования. Для этого необходимо продумать, какие справочные материалы необходимо разработать и издавать вместе со Сводом.

Поддержание свода в актуальном состоянии – важная черта Свода. Принимая очередной закон, законодателю необходимо указывать, какое место должен занять акт в Своде законов и какие изменения должны быть в связи с этим внесены в разделы Свода.

Необходимо обеспечить принципиальную однотипность, сходство в основных чертах схем сводов законодательства Федерации и ее субъектов. Такая однотипность не должна свидетельствовать об их идентичности. Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, предусмотренное в ст. 71-73 Конституции Российской Федерации, распределение правотворческих полномочий между ними предполагают необходимость значительных различий в такого рода схемах как на уровне разделов, так и более дробных подразделений схем.

Структура Свода законов. Свод законов должен строиться по предметному принципу. Каждый том Свода будет считаться разделом Свода. Один том будет посвящен одному разделу. Конечно, будут случаи, когда одного тома будет не достаточно для определенного раздела, поэтому для некоторых разделов необходимо будет издавать большее количество томов. Также надо отметить, что, скорее всего, объем томов для каждого раздела будет неодинаков.

В качестве основы построения структуры Свода может служить классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511³²².

³²² Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» (ред. от 28.06.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.2000, № 12, ст. 1260; 11.07.2005, № 28, ст. 2865.

Свод законов целесообразно строить из уже сложившихся кодексов, к которым должны примыкать текущие неcodифицированные нормативные акты, изданные на его основе и дополняющие его. Если есть неcodифицированные предметы правового регулирования, то выбирается главный действующий закон и вокруг него начинается работа по систематизации.

Акты текущего законодательства, содержащие нормы различных предметов, следует разводить по соответствующим разделам. Цельному изложению такие акты уже не подлежат.

Однако здесь мы столкнемся с пространством отдельных разделов. Может ли правовая материя быть разбита на несколько разделов Свода или она непременно должна находиться в одном из них? И как поступить с правовой материей, имеющей отношение сразу к нескольким предметам правового регулирования? Где провести границы той или иной правовой материи? Таким образом, проблема заключается в том, чтобы провести границу между разделами Свода.

Кроме того, при разработке Свода всегда надо помнить, что его создание направлено на противодействие законодательной инфляции. Поэтому количество разделов, разработанных по предметному принципу, не должно быть чрезмерно большим, тут необходимо качественно проработать наименование разделов и определить будущее их содержание.

Для удобства пользования каждый раздел будет обладать большой дробностью – содержать структурные единицы. Необходимо обеспечить нумерацию вплоть до каждого абзаца. Считаем обязательным обеспечить каждый раздел оглавлением, что позволит быстро ориентироваться в нормативном правовом материале. Каждый раздел также будет содержать «Общие положения», в которых, в том числе, необходимо закрепить дефиниции, распространяющие свое действие на все законодательство. Тем самым мы сможем достичь единообразия в реализации норм права.

Важно выработать стандартизованную систему обозначения (маркировки) разделов и нижестоящих структурных единиц. Эта система маркировки должна применяться для обозначения всех нормативных актов. Каждый вновь издаваемый нормативный правовой акт должен снабжаться указанием места в Своде законов, в которое его необходимо включить, что даст возможность немедленно и легко отражать все изменения в рабочем экземпляре Свода еще до выпуска нового тома Свода.

Необходимо разработать единые правила технического оформления нормативных актов, обязательные для всех федеральных органов государственной власти. Это обеспечит стандартизацию оформления актов: акты заранее будут редактироваться в такой форме, которая позволит их инкорпорировать в Свод без дополнительной обработки.

Перспектива создания Свода должна постоянно учитываться как при кодификации, при консолидации, так и при подготовке проектов нормативных правовых актов. Например, можно предложить в последней части нормативного правового акта указывать:

- даты и источники всех официальных опубликований;
- основание и дату приостановления действия нормативного правового акта (его части);
- перечень нормативных актов, которыми в него внесены изменения;
- основание и дату утраты силы нормативного правового акта (его части);
- перечень актов, которые ссылаются на данный акт (актов-корреспондентов);
- перечень актов, на которые ссылается данный акт (актов-респондентов).

Последние два пункта очень важны. Часто возникают пробелы, когда статья одного нормативного правового акта ссылается на другой нормативный правовой акт, который с течением времени утратил силу или его норма, на которую вела ссылка, была отменена. Поэтому перечни актов-

корреспондентов и респондентов необходимо устанавливать в обязательном порядке. Пока такие ссылки доступны лишь в справочных правовых системах, которые не обладают законодательными полномочиями и не могут устранить выявляемые пробелы. Такой пример снова подчеркивает различие между справочными правовыми системами и официальной систематизацией, при которой законодатель, имея рычаги управления, может оперативно вносить правки при обнаружении пробелов.

Рассмотренный пример показывает, насколько важно проработать и закрепить продуманную систему отсылочных норм между «ведущими» и «ведомыми» нормативными правовыми актами, и использовать последовательно такую систему отсылок на практике.

Кто будет готовить Свод законов? Высшее руководство страны должно инициировать работу по подготовке Свода законов, предполагающую при ее проведении предварительные теоретические изыскания, для чего потребуются активно привлекать к систематизационным работам сообщество юристов. Некоторые примеры из мировой истории. Во Франции кодификацию семейного права во второй половине XIX века провел Жан Карбанье³²³. Реформа Гражданского кодекса в Квебеке (Гражданский кодекс 1994 г.) была проведена бывшими судьями Канады: Тибодо Ринфре (председатель Верховного суда Канады), Андре Надо (судья Верховного суда Квебека).

Вопрос о том, какой орган должен заниматься подготовкой свода, следует решить по аналогии с вопросом, который мы рассмотрели в параграфе 1.1, об органе, который будет заниматься систематизацией. Вывод, к которому мы пришли: главный систематизатор – Министерство юстиции. Официально утверждать текст готового Свода должна законодательная власть. Комиссия в составе Минюста, которая будет заниматься подготовкой Свода, должна иметь

³²³ Жан Корбанье (1908-2003) был одним из самых важных французских юристов 20 века. Он был специалистом по гражданскому праву и профессором частного права. Декан Университета Пуатье, преподаватель Парижского юридического факультета, глава Лаборатории правовой социологии (Laboratoire de sociologie juridique) в Университете Пантеон-Ассас.

в своем составе представителя законодателя для того, чтобы на этапе утверждения свода не возникла проблема его одобрения. Поэтому необходимо сотрудничество между теми, кто уполномочен разрабатывать свод, и теми, кто уполномочен его принимать. Кроме того, считаем, что в состав комиссии должны входить профессиональные юристы-практики, представители научных разработок в области систематизации законодательства – юристы-теоретики.

Какую выбрать форму свода законов – печатную или электронную?

По этому вопросу в настоящее время чаще встречается точка зрения, что свод законов должен существовать в электронной форме.³²⁴ Электронные версии сводов, конечно, будут удобнее в пользовании, будут содержать более актуальную информацию, так как их можно обновлять быстрее, чем бумажные издания. Электронную форму свода необходимо публиковать на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Однако считаем, что официальная версия свода законов должна издаваться как в электронной форме, так и в печатной. Как сказано в старинной русской пословице, что написано пером, того не вырубишь топором. В нашем вопросе основной смысл заключается в том, что если написанное опубликовано, то его уже не изменишь, не исправишь, в отличие от электронной версии текста.

На уровне субъектов России работа над сводами должна осуществляться аналогично принципам построения федеральных сводов.

Законодателю необходимо будет решить следующие вопросы:

Как включать законоположения в свод законов?

Тут видятся два варианта: 1) включение законоположения в один раздел свода; 2) разбивка единого закона на части в разные разделы свода.

³²⁴ Вершинин А. П. Электронный свод законов и правовая информатизация в России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2010. № 4(291). С. 98-108; Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / под ред. В. Б. Исакова и Е. Н. Салыгина. С. 10.

Первый вариант заключается во включении закона целиком, с сохранением его заголовка. Закон можно включать в виде целого раздела, главы, подглавы либо органическое включение закона в уже существующие структурные единицы. Включение новелл в один из разделов Свода возможно только тогда, когда вновь принятый законодательный акт однороден по своему содержанию, т.е. объединяет нормы, относящиеся к одному предмету правового регулирования. В противном случае будет применяться второй вариант включения законоположений в Свод.

Второй вариант предполагает включение закона без сохранения заголовка. Это может быть осуществлено в виде включения законоположений в качестве отдельных статей в различные главы разделов.

Профессор В.Б. Исаков предлагает в законотворчестве придерживаться принципа: «один предмет – один правовой акт».³²⁵

Как исключать законоположения из соответствующих разделов Свода?

Исключение может выглядеть как опущение ранее включенных законоположений в силу признания их утратившими силу. Однако здесь нужно решить вопрос – сохранять ли свободными те места Свода, из которых исключены законоположения, либо заполнять новыми законоположениями. Представляется, что заполнение свободных мест Свода станет более удобным в пользовании. Иначе Свод будет загроможден пустыми статьями. Для устранения неясности можно указывать ссылки с информацией об отмененных законоположениях.

Какие справочные материалы необходимо издавать совместно со Сводом?

Совместно со Сводом необходимо издавать справочные материалы. Так, например, для удобства поиска нужной информации отдельно от Свода следует издавать алфавитный указатель. Кроме этого появится необходимость издавать таблицу с перечнем отмененных нормативных правовых актов (или

³²⁵ Исаков В. Б. Некоторые проблемы новой российской кодификации. С. 87.

их частей). В начале работы продумать все справочные материалы не получится. Необходимость в дополнениях выявится в течение работы над Сводом законов.

Как часто обновлять и переиздавать Свод законов?

Считаем, что при принятии новых законоположений необходимо сразу же вносить изменения в электронную версию Свода законов, т.к. издавать печатную форму Свода при каждом вносимом изменении нецелесообразно. Переиздавать Свод законов можно с определенно установленной периодичностью, например, один раз в год.

Своды законов субъектов Российской Федерации. Развитие регионального законодательства идет столь же стремительно, как и федерального. Оно также нуждается в систематизации. И если мы принимаем Свод законов как высшую форму систематизации на уровне Федерации, то на уровне субъектов считаем необходимым проводить систематизацию в такой же форме.

Опыт принятия Сводов законов в субъектах Российской Федерации уже есть. Так, Республика Башкортостан, Республика Татарстан проводят систематизацию своего законодательства и издают свои Своды законов.

В Москве с 2003 года издается Собрание действующего законодательства города Москвы, которое было подготовлено во исполнение Распоряжения Мэра Москвы от 4 августа 1998 г. №799-РМ «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы»³²⁶. С указанного распоряжения началась работа над официальным изданием нормативных правовых актов. Собрание включает законы города Москвы, общенормативные постановления Мосгордумы и Правительства Москвы, правовые акты нормативного характера Мэра Москвы.

Над рассматриваемым Собранием работала созданная группа

³²⁶ Распоряжение Мэра Москвы от 04.08.1998 № 799-РМ (ред. от 04.08.2003) «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы» (Утратило силу с 25 августа 2010 г.).

специалистов органов исполнительной власти города, Московской городской Думы с большой поддержкой научных кадров из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Центра законотворчества Москвы и Правового управления Правительства Москвы. Кроме того к работе над Собранием привлекали специалистов справочных правовых систем.

На первом этапе проведена инвентаризация нормативных правовых актов, принятых с 1917 г. Для правовой экспертизы все отобранные документы были переданы в городские комитеты и департаменты. Они проводили экспертную оценку и определяли нормативный характер документов. Из 17 тысяч актов было отобрано 6 тысяч действующих, которые подлежали систематизации по предметному принципу. Собрание состоит из разделов, подразделов. Стоит обратить внимание на справочные материалы Собрания: хронологический перечень, алфавитно-предметный указатель, оглавление, а в начале каждой главы – содержание. Это создает удобство пользования Собранием. В ч. 2 ст. 26 Закона г. Москвы от 08.07.2009 № 25 (ред. от 19.05.2021) «О правовых актах города Москвы»³²⁷ установлено, что нормативные правовые акты и отдельные нормативные положения правовых актов включаются в Собрание действующего законодательства города Москвы.

С 2008 года Собрание действующего законодательства города Москвы публикуется в электронной форме. Обновление электронной версии происходит два раза в месяц, а обновленная печатная версия издается ежегодно. Актуализацию Собрания обеспечивает Экспертный совет при Центре законотворчества Москвы, в состав которого входят и научные сотрудники Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Юридического факультета

³²⁷ Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 (ред. от 19.05.2021) «О правовых актах города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 41, 21.07.2009; Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 31, 01.06.2021.

Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Московской государственной юридической академии.³²⁸

Электронная версия дает возможность выбрать полную версию акта или ознакомиться только с его нормативными положениями. С электронной версией Собрания можно работать в библиотеках города Москвы.

В Москве существует практика обновления сборников в виде разъемных тетрадей (брошюр), а также папок с отдельными разъемными листами. Практика основывается на опыте подготовки Свода законов СССР.

По мере необходимости листы легко дополняются или заменяются новыми и издаются по мере обновления законодательства. Такая техника позволяет быстро и легко пополнять папки новыми нормативными правовыми актами. Каждая папка соответствует одному разделу собрания.

После начала работы над Сводом законов Российской Федерации всю деятельность по изданию региональных сводов необходимо будет пересмотреть. Важно, чтобы работа над сводами в субъектах опиралась на федеральные разработки, методические рекомендации.

В правовых системах государств – участников СНГ активизировались процессы систематизации законодательства. В последние несколько лет в близких к нам странах (например, Белоруссии) поэтапно осуществлялась систематизация законодательства принятием Свода законов.

Завершая параграф, сформулируем его основные выводы:

1. В целях борьбы со множественностью правового материала, с коллизиями и пробелами, устаревшим правовым регулированием, «полупустыми» нормативными правовыми актами следует применять инкорпорацию как форму присоединения правовых норм одного нормативного правового акта к другому и консолидацию как форму объединения нормативных правовых актов.

³²⁸ Распоряжение Правительства Москвы от 18.07.2008 № 1633-РП (ред. от 25.08.2010) «О Собрании действующего законодательства города Москвы» // Документ опубликован не был.

2. Проблему отсутствия официальной публикации нормативных актов в актуальной редакции следует решить следующим образом: принимать новую редакцию изменяемого нормативного правового акта и официально публиковать такие акты. Такую деятельность предлагаем считать официальной текущей консолидацией.

3. Перспектива учета как формы систематизации законодательства, как показало исследование, должна заключаться в детальной правовой регламентации учетной деятельности – централизованной и каждого правотворческого органа. Следует обеспечить качество контрольного банка нормативных правовых актов, доступ к которому предоставить всем органам государственной власти, физическим и юридическим лицам. Перспектива учета – сотрудничество государства и частных справочных правовых систем. Такое взаимодействие будет способствовать распространению актуальной правовой информации.

4. Кодификацию российского законодательства необходимо продолжить и принять кодексы в сфере образования, жилищно-коммунального хозяйства, предпринимательства, экологического законодательства, законодательства о социальном обеспечении, принять избирательный, муниципальный кодексы. Проведение кодификации улучшит состояние российского законодательства.

5. По результату применения всех вышеназванных форм систематизации законодательства перспективным видится подготовка свода законов.

Заключение

Динамика развития российского законодательства вызывает острую необходимость в проведении систематизации. Огромное количество правовых проблем, которые мы выявили в ходе проведенного анализа, могут быть решены при систематизации законодательства. Систематизация – это крупномасштабная государственная программа, которая окажет положительное влияние на формирование целостной, непротиворечивой системы законодательства, на системность государственного управления, правового регулирования и общественных отношений, возникающих на их основе.

Устаревшее содержание некоторых форм систематизации законодательства, которое не подвергалось пересмотру на протяжении длительного времени, не позволяет применять их на практике. В связи с этим мы подвергли пересмотру такие формы систематизации, как инкорпорация и консолидация, и разработали новую теоретическую модель этих двух форм, что позволит применять их в ежедневной систематизационной работе и обеспечит эффективность их проведения. Кроме того, как цель, к которой нужно стремиться, мы определяем подготовку Свода законов как форму предметной систематизации. Мы разработали теорию подготовки Свода законов, что позволит систематизаторам подойти к решению этого вопроса, опираясь на научную основу.

Проведенное исследование позволило определить систематизацию законодательства как деятельность по выявлению и устранению пробелов и противоречий в законодательстве, обновлению и совершенствованию правового регулирования, обобщению и укрупнению нормативных правовых актов, выстраиванию согласованной системы законодательства. Цели систематизации законодательства сводятся к тому, чтобы регулирование общественных отношений стало наиболее упорядоченным, интегрированным и доступным для понимания.

В ходе проведенного сравнительно-правового исследования мы выявили теоретические и практические модели проведения систематизации законодательства в зарубежных странах, проанализировали каждую форму систематизации, которую предлагает мировой опыт. Такое исследование показало тенденции развития кодификации, консолидации, учетной деятельности, возможности сводов и досконально проработанные вопросы их подготовки и обновления. Также мы смогли выявить формы систематизации законодательства, которые не представлены в отечественной теории, но применяются за рубежом. В ходе такого анализа мы смогли обогатить отечественную теорию систематизации, разработать практические рекомендации по реализации эффективной систематизации в России.

Как показало наше исследование, систематизация в России будет проходить в условиях наличия правовых проблем: бессистемный рост законодательства, отсутствие качества правовых актов, планирования правотворческой деятельности, многочисленное внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты, что вызывает нестабильность законодательства, наличие коллизий и пробелов, многопредметность нормативных правовых актов, отсутствие публикаций нормативных актов в актуальной редакции и др.

В начале всей систематизационной работы необходимо нормативно урегулировать эту деятельность и обеспечить организационно. Должен быть принят нормативный правовой акт, который определит объект, цели, задачи, принципы систематизации, субъекты ее проведения, их права, обязанности, порядок их взаимодействия. Систематизация должна проходить под контролем главы государства. И этому процессу уже дано начало изданием Распоряжения Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней».

Следующим важным этапом должна стать инвентаризация законодательства, которая во многих странах выделяется в качестве формы систематизации законодательства. По результату проведенной инвентаризации необходимо подготовить предложения об инкорпорации правовых норм различных нормативных правовых актов и признании утратившими силу устаревших актов, отдельные нормы которых будут инкорпорированы к другим актам. Следующее – разработать предложения о консолидации нормативных правовых актов и кодификации. Укрупненные акты будут способствовать конструированию системы законодательства как системы крупных блоков. Наряду с кодификационными актами они будут образовывать каркас, вокруг которого будет концентрироваться остальной нормативный материал. Как показало наше исследование, такого рода консолидация законодательства не только закреплена в теории, но и распространена в мировой практике.

За инвентаризацией должна последовать работа по инкорпорации, консолидации и кодификации. Проведение инкорпорации и консолидации позволит избавиться от устаревшего правового материала, от «полупустых», действующих частично нормативных правовых актов, позволит устранить пробелы и коллизии, укрупнить правовой материал, пользоваться которым станет удобнее и понятнее. Кодификация, как мы уже отметили, должна быть продолжена. Кодификация должна проводиться непрерывно: изменения и дополнения в кодексы должны приниматься не стихийно, а спланировано, пакетно, как часть непрерывного процесса систематизации законодательства. Планирование кодификационной работы должно включать создание планов развития отраслей законодательства. При решении этих вопросов необходимо опираться на экспертное и научное сопровождение указанной деятельности. Научные исследования должны создавать задел для крупных систематизационных работ, предлагать современные формы систематизации.

Важный вопрос, который подлежит решению, – детальная правовая регламентация учетной деятельности – централизованной и каждого

правотворческого органа. Как показало наше исследование, необходимо обеспечить качество контрольного банка нормативных правовых актов, доступ к которому следует предоставить всем органам государственной власти, физическим и юридическим лицам. Перспектива учета – сотрудничество государства и частных справочных правовых систем. Такое взаимодействие будет способствовать распространению актуальной правовой информации.

Проблему отсутствия публикаций нормативных актов в актуальной редакции мы предлагаем решить путем консолидации изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную редакцию этого акта. Законодателю необходимо принимать не отдельные изменяющие федеральные законы, а принимать новую консолидированную редакцию изменяемого нормативного правового акта.

В ходе исследования мы пришли к выводу, что в настоящее время приступить к разработке Свода не представляется возможным. Работа над составлением Свода предполагает широкое обновление законодательства, объединение разрозненных актов, создание новых кодифицированных и укрупненных актов, а также актов, необходимых для устранения имеющихся в законодательстве пробелов. Таким образом, мы можем приступить к разработке Свода только после крупномасштабной систематизации в форме инкорпорации, консолидации и кодификации.

В результате проведенного исследования мы приходим к выводу, что инкорпорация, консолидация, кодификация, ревизия, подготовка Свода законов являются формами систематизации, которые осуществляются посредством правотворческой деятельности. Таким образом, мы предлагаем выделить правотворческие формы систематизации законодательства (инкорпорация, консолидация, кодификация, ревизия, подготовка Свода законов) и неправотворческие – вспомогательные формы (учет, компиляция, инвентаризация).

Еще один вывод, к которому мы пришли: современная систематизация должна использовать все возможные достижения в сфере информационных технологий. Это и наличие электронного документооборота, правовых баз данных, и возможности электронного учета, формирование системы разработки цифровых правовых актов. Приоритет стоит отдать электронной форме проведения систематизации. Важной мировой тенденцией является наделение приоритетом нормативного правового акта, представленного в электронном виде, при разночтении бумажной и электронной версии. И такую практику следует применять и в России.

Как показало проведенное исследование, вспомогательным способом обеспечения системности законодательства является планирование законодательной деятельности. Рациональное планирование позволит бороться с неконтролируемым количественным ростом законодательства. Ежегодные отчеты о сокращении количественных показателей нормативных правовых актов, достигнутых благодаря проведенной систематизации, могут стать контрольной формой результативности систематизационных работ.

В большей степени актуализирует задачу систематизации законодательства в России и установленное Конституцией федеративное устройство Российского государства. Федеративные отношения должны обеспечиваться единством правового пространства и одновременно возможностью развития системы регионального законодательства. Такое развитие за последние годы приобрело значительные масштабы, что вызывает необходимость проводить систематизацию и на уровне субъектов Российской Федерации, и на муниципальном уровне.

Список используемых источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года; ред. от 5 октября 2022 года]. – Текст : электронный. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.01.2023).

2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». – Текст : электронный. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». – Текст : электронный. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.07.2020).

4. Федеральный закон от 18.06.2017 г. № 125-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». – Текст : электронный – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.10.2022).

5. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [ред. от 29.12.2022]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/ (дата обращения: 12.11.2022).

6. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [ред. от 29.12.2022]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения: 12.11.2022).

7. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ [ред. от 11.01.2023] «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»//. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №26. – Ст. 2519.

8. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [ред. от 28.12.2022]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/ (дата обращения: 14.10.2023).

9. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [ред. от 01.05.2019]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3859/ (дата обращения: 11.12.2023).

10. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/ (дата обращения: 14.03.2020).

11. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-І «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [ред. от 26.07.2006]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51/ (дата обращения: 14.03.2020).

12. Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-І «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» [ред. от 26.07.2017]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89/ (дата обращения: 14.03.2020).

13. Закон РСФСР от 15.12.1978 [ред. от 25.06.2002] «Об охране и использовании памятников истории и культуры». – Текст : непосредственный // Свод законов РСФСР / Президиум Верховного Совета РСФСР, Совет Министров РСФСР. – Москва : Сов. Россия, 1983-1988. – т. 3. – с. 498.;

Текст : электронный. – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4663/ (дата обращения: 10.12.2023).

14. Указ Президента Российской Федерации от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации». – Текст : электронный. – URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_437426/ (дата обращения: 13.01.2023).

15. Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2022 № 90 «О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_437426/ (дата обращения: 13.01.2023).

16. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)» [ред. от 07.08.2017]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/70627388/> (дата обращения: 13.01.2023).

17. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [ред. от 06.02.2023]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/12185954/> (дата обращения: 10.02.2023).

18. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2005 № 736 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации» [ред. от 05.07.2021]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54157/ (дата обращения: 13.01.2023).

19. Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» [ред. от 28.06.2005]. – Текст :

непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 12. – Ст. 1260; 2005. – № 28. – Ст. 2865.

20. Указ Президента Российской Федерации от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию наградной системы Российской Федерации»: [ред. от 29.08.2022]. – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 37. – Ст. 4643.; Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54157 (дата обращения: 29.08.2022).

21. Указ Президента Российской Федерации от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации» [ред. от 22.03.2005]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/177981/> (дата обращения: 14.10.2022).

22. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» [ред. от 03.03.2022]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/10123081/> (дата обращения: 14.10.2022).

23. Указ Президента Российской Федерации от 06.02.1995 № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации». – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 7. – Ст. 509 [утратил силу с 28 июня 2005 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2005 № 736].

24. Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 № 2171 «Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства». – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 119 [утратил силу с 15 марта 2000 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511].

25. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.1993 № 966 «О концепции правовой информатизации России» [ред. от 22.03.2005]. – Текст :

электронный. – URL: <https://base.garant.ru/179311/> (дата обращения: 14.10.2022).

26. Указ Президента Российской Федерации от 23.04.1993 № 477 «О мерах по ускорению создания центра правовой информации» [ред. от 22.03.2005]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1859/ (дата обращения: 14.10.2022).

27. Распоряжение Президента Российской Федерации от 01.07.2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404828995/> (дата обращения: 01.07.2022).

28. Распоряжение Президента Российской Федерации от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации». – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 12. – Ст. 1627.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» [ред. от 29.08.2020] // Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87670/ (дата обращения: 01.07.2022).

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» [ред. от 20.11.2018]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/193866/> (дата обращения: 01.07.2022).

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.09.2006 № 560 «Об утверждении Правил по обеспечению взаимодействия не являющихся уполномоченными банками профессиональных участников рынка ценных бумаг как агентов валютного контроля, таможенных и налоговых органов как уполномоченных Правительством Российской Федерации органов валютного контроля с Центральным банком Российской Федерации» [ред. от 13.04.2016]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62736/ (дата обращения: 11.08.2022).

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» [ред. от 13.03.2015]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/183600/> (дата обращения: 01.07.2022).

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» [ред. от 26.03.2018]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/182719/> (дата обращения: 01.07.2022).

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» [ред. от 07.11.2022]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15490/ (дата обращения: 01.12.2022).

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» [ред. от 20.02.2010]. – Текст : непосредственный // Российская газета. – № 111. – 1995. – 09 июня; № 42. – 2010. – 03 июня.

36. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.11.2007 № 1700-р «О Концепции развития телерадиовещания в РФ на 2008 - 2015 годы». – Текст : непосредственный // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 49. – Ст. 6221.

37. Постановление Президиума Верховного Совета СССР и Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 02.09.1976 № 716 «О подготовке и издании Свода законов СССР». – Текст : непосредственный // Сборник постановлений СССР. – 1976. – №21. – Ст. 104.

38. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета РСФСР и Совета Министров СССР от 03.11.1976 «О подготовке и издании Свода законов РСФСР». – Текст : непосредственный // Сборник постановлений СССР. – 1976. – №22. – Ст. 160.

39. Приказ Минюста России от 27.01.2010 № 8 «Об утверждении Регламента Министерства юстиции Российской Федерации» [ред. от 29.05.2018]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/12172924/> (дата обращения: 01.12.2022).

40. Приказ Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» [ред. от 02.10.2019]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83676/ (дата обращения: 03.11.2022).

41. Приказ Минюста России от 22.12.2008 № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов» [ред. от 27.07.2015]. – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84112/ (дата обращения: 03.11.2022).

42. Закон г. Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» [ред. от 19.05.2021]. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/392303/> (дата обращения: 03.11.2022).

43. Распоряжение Правительства Москвы от 18.07.2008 № 1633-ПП «О Собрании действующего законодательства города Москвы» [ред. от 25.08.2010]. – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/3523344/> (дата обращения: 03.11.2022).

44. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2019 г. № 125 «Об утверждении Требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и ...» (с изменениями и дополнениями). – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/72264634/> (дата обращения: 10.06.20).

45. Распоряжение Мэра Москвы от 04.08.1998 № 799-РМ «О подготовке и издании Собрания действующего законодательства города Москвы» [ред. от 04.08.2003]. Утратило силу с 25 августа 2010 г. – Текст : электронный. – URL: <https://base.garant.ru/12111254/> (дата обращения: 03.11.2022).

46. Письмо МЧС России от 22.07.2020 № 91-136-12 «О признании утратившими силу документов МЧС России». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_369499/ (дата обращения: 02.12 2022).

47. Письмо МЧС России от 16.11.2020 № М-иД-8 «О признании утратившими силу документов МЧС России». – Текст : электронный. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400182068/> (дата обращения: 02.12 2022).

48. Письмо МЧС России от 23.12.2020 № М-ИД-28 «О признании утратившими силу документов МЧС России». – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372472/ (дата обращения: 02.12 2022).

Официальные документы

49. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.02.2023 «Послание Президента Федеральному Собранию» . – Текст : электронный. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440178/ (дата обращения: 02.10 2023).

Материалы судебной практики

50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.02.2013 № 4-П «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2013. – 27 февраля.

51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2008 № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2008. – 01 августа.

52. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2004. – 07 июля.

53. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.02.2000 № 22-О «По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации». – Текст : непосредственный // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2000. – №3.

54. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 08.11.2005 № 439-О. «По жалобе граждан С.В. Бородина, В.Н. Буробина, А.В. Быковского и других на нарушение их конституционных прав статьями 7, 29, 182 и 183 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2006. – 31 января.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 1995. – 09 сентября.

56. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 1996. – 15 мая.

57. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. N 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента

Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. N 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. N 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 1995. – 11 августа.

58. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.04.2004 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга». – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2004. – 14 апреля.

Зарубежные нормативные правовые акты

59. Конституция Франции 1958 года. – Текст : электронный – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution> (дата обращения: 12.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Конституционного Совета Франции.

60. Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 года . – Текст : электронный. – URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

(дата обращения: 12.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Бундестага Германии.

61. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 года. – Текст : электронный. – URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/index.html> (дата обращения: 12.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

62. Конституция Соединенных Штатов Америки 1787 года. – Текст : электронный. – URL: <https://constitution.congress.gov/constitution/> (дата обращения: 12.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Конгресса США.

63. Закон от 21.11.1814 «Об издании полного хронологического собрания законов США». – Текст : электронный. – URL: <https://www.loc.gov/item/lsl-v3/> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный сайт Юридической библиотеки Конгресса США. Большой свод законодательства США. – 1846. – том 3.

64. Закон США об административных процедурах от 11.06.1946. – Текст : электронный. – URL: http://www.justice.gov/jmd/lis/legislative_histories/pl79-404/act-pl79-404.pdf (дата обращения: 23.04.2022). – Режим доступа: Официальный портал Министерства юстиции США.

65. Правила Верховного Суда США от 19.04.2013. – Текст : электронный. – URL: <https://www.supremecourt.gov/ctrules/2013RulesoftheCourt.pdf> (дата обращения: 23.04.2022). – Режим доступа: Официальный портал Верховного Суда США.

66. Постоянные правила Сената США от 14.11.1979 (в ред. от 24.01.2013). – Текст : электронный. – URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf> (дата обращения: 20.04.2022). – Режим доступа: Официальный портал Издательства Правительства США.

67. Электронная версия свода федеральных правительственных нормативных актов (Code of Federal Regulations). – Текст : электронный. – URL: <https://www.ecfr.gov/> (дата обращения: 13.02.2023).

68. Кодекс административной юстиции Франции, утвержденный Ордонансом от 4 мая 2000 года № 2000-387, Декретом от 4 мая 2000 года № 2000-389. – Текст : электронный. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=58D76B3B3941637DFD831D7BCA067DFB.tpdila13v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006150370&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20140310 (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Франции «Légifrance».

69. Закон Франции № 58-520 от 03.06.1958 «О полноте власти». – Текст : электронный. – URL: https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000878381 (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Франции «Légifrance».

70. Декрет Франции № 48-800 от 10 мая 1948 г. (в ред. от 13.09.1989) «О создании Высшей комиссии по проведению кодификации и упрощению законов и нормативных актов исполнительной власти». – Текст : электронный. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006060519&dateTexte=19890912> (дата обращения: 27.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Франции «Légifrance».

71. Ордонанс Франции № 58-1067 от 7 ноября 1958 г., содержащий Органический закон о Конституционном Совете Франции. – Текст : электронный. – URL: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/eng_dispositions_organiques_QPC.pdf (дата обращения: 12.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Конституционного Совета Франции.

72. Ордонанс Франции ордонанс № 2004-164 от 20 февраля 2004 г. «Об опубликовании законов и отдельных административных актов». – Текст :

электронный. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000435289&fastPos=2&fastReqId=1788981423&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Франции «Légifrance».

73. Циркуляр Франции № 3841/SG от 1 апреля 1993 г. «Об организации работы Правительства». – Текст : электронный. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000479144&fastPos=1&fastReqId=763398931&categorieLien=id&oldAction=rechTexte> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Франции «Légifrance».

74. Закон Швейцарской Конфедерации от 06.10.1966 «О публикации нового Систематического собрания законов и ордонансов Конфедерации». – Текст : электронный. – URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10043416> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

75. Закон Швейцарской Конфедерации от 21.03.1986 «О Сводах законов и Федеральном вестнике» (утратил силу). – Текст : электронный. – URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10049955> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

76. Закон Швейцарской Конфедерации от 21 марта 1997 г. (в ред. от 01.01.2016) «Об организации правительства и администрации». – Текст : электронный. – URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19970118/index.html> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

77. Закон Швейцарской Конфедерации от 13 декабря 2002 г. (в ред. от 01.03.2016) «О Федеральном Собрании». – Текст : электронный. – URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/20010664/index.html> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

78. Закон Швейцарской Конфедерации от 14.06.2004 «О Сборнике федерального законодательства и Федеральном вестнике». – Текст : электронный. – URL: <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10049955> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

79. Закон Швейцарской Конфедерации от 17 июня 2005 г. «О Федеральном Верховном Суде». – Текст : электронный. – URL: <http://www.admin.ch/ch/d/as/2006/1205.pdf> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Правительства Швейцарии.

80. Постановление Федерального Совета Швейцарской Конфедерации от 09.10.1974 «О введении в действие Собрания законодательства». – Текст : непосредственный // Систематическое собрание законодательства Швейцарской Конфедерации. – 170.513.21.

81. Закон Федеративной Республики Германия от 17 июня 1953 г. (в ред. от 17.07.2015) «О правовом статусе членов Федерального Правительства». – Текст : электронный URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bming/> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Портал правовой информации «Gesetze im Internet».

82. Закон Федеративной Республики Германия от 12 марта 1951 г. (в ред. от 31.08.2015) «О Федеральном Конституционном Суде». – Текст : электронный. – URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Gesetze/BVerfGG.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германия.

83. Закон Федеративной Республики Германия от 10.07.1958 «О сборнике федерального законодательства». – Текст : электронный. – URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl158s0437.pdf (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный сайт Федерального вестника законов.

84. Регламент Федерального Правительства Германии от 11 мая 1951 г. (в ред. от 21.11.2002). – Текст : электронный. – URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/regierung-und-verfassung-geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный портал Федерального Правительства Германии.

85. Регламент Бундестага Германии от 28.01.1952 (в ред. от 23.04.2014). – Текст : электронный. – URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl114s0534.pdf (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный сайт Федерального вестника законов.

86. Регламент Бундесрата Германии от 1 октября 1966 г. (в ред. от 08.06.2007). – Текст : электронный. – URL: <http://www.bundesrat.de/DE/aufgaben/recht/go/go-node.html> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный сайт Бундесрата Германии.

87. Великая Хартия Вольностей 1215 г., утвержденная Актом Парламента Англии в 1297 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Edw1cc1929/25/9/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

88. Билль о правах 1689 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

89. Акт о престолонаследии 1701 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

90. Акт о союзе с Шотландией 1706 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Ann/6/11/contents> (дата обращения:

13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

91. Закон о Парламенте 1911 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

92. Закон о Парламенте 1949 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

93. Закон о пэрах 1958 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/21/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

94. Закон о пэрах 1963 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/48/conten> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

95. Закон о Палате общин 1978 г. (в ред. Закона о комиссиях Палаты общин 2015 г.). – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/36> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

96. Закон о Палате лордов 1999 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/34/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

97. Закон о народном представительстве 1948г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1948/65/contents/enacted> (дата

обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

98. Закон о народном представительстве 1981 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/34/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

99. Закон о народном представительстве 1983 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

100. Закон о народном представительстве 1985 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/50/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

101. Закон о народном представительстве 1989 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/28/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа : Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

102. Закон о народном представительстве 1991 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/11/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

103. Закон о народном представительстве 1993 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/29/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа : Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

104. Закон о народном представительстве 2000 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа : Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

105. Закон о гражданстве 1948 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/56/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа : Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

106. Закон о гражданстве 1958 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/10/contents/enacted> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

107. Закон о гражданстве 1964 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/22/contents/enacted> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

108. Закон о гражданстве 1981 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

109. Закон о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> (дата обращения: 13.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

110. Закон об иммиграции, убежище и гражданстве, 2006 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/13/contents> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

111. Иммиграционный акт 1971 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

112. Закон о королевской санкции 1967 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/23/contents> (дата обращения:

24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

113. Вестминстерский статут 1931 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

114. Закон о министрах Короны 1942 г. Официальный правовой портал Правительства Великобритании. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksro/1942/1132/contents/made> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

115. Закон о министрах Короны 1960 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/9-10/6/contents> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

116. Закон о министрах Короны 1975 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/26/contents> (дата обращения: 24.04.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

117. Закон о правовой комиссии 1965 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/22/contents> (дата обращения: 08.05.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

118. Закон о процессе консолидации 1949 г. – Текст : электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/33/contents> (дата обращения: 08.05.2022). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

119. Консолидированный акт об уволенных горняках (схема выплат) 1996 г. – Текст : электронный. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/1996/>

[1288/contents/made](#) (дата обращения: 25.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

120. Закон о морском рыболовстве 1967 г. – Текст электронный. – URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/83/contents> (дата обращения: 25.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

121. Закон о бензине 2014 г. № 1637. – Текст : электронный. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/1637/made/data.pdf> (дата обращения: 24.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

122. Акт об отмене законодательства 2008 г. – Текст : электронный. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/12/introduction> (дата обращения: 24.02.2023). – Режим доступа: Официальный правовой портал Правительства Великобритании.

123. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» [с изменениями и дополнениями по состоянию на 12.01.2023 г.]. – Текст : электронный. – URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=7312788 (дата обращения: 24.02.2023). – Режим доступа: Правовой портал «Юрист».

124. Ответ Министра юстиции РК от 6 ноября 2017 года на вопрос от 3 ноября 2017 года № 476205 «О применении наименования «консолидированный закон» к нормативным правовым актам». – Текст : электронный. – URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=37005123 (дата обращения: 24.02.2023). – Режим доступа: Правовой портал «Континент».

125. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 августа 2016 года № 477. – Текст : электронный. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39830555 (дата обращения: 24.02.2023). – Режим доступа: Правовой портал «Юрист».

126. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах. – Текст : электронный. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130> (дата обращения: 26.07.2023).

Монографии, учебники, учебные пособия на русском языке

127. **Алексеев, С. С.** Общая теория права в 2 т. Т. 2. / С. С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1982. – 359 с. – Текст : непосредственный.

128. **Алексеев, С. С.** Собрание сочинений в 10 т. Т. 3: Проблемы теории права: Курс лекций. / С. С. Алексеев. – Москва : Статут, 2010. – 781 с. – Текст : непосредственный.

129. **Алексеев, С. С.** Структура советского права / С. С. Алексеев. – Москва : Юрид. лит., 1975. – 264 с. – Текст : непосредственный.

130. **Алексеев, С. С.** Теория права / С. С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Бек, 1995. – 311 с. – Текст : непосредственный.

131. **Арзамасов, Ю. Г.** Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография / Ю. Г. Арзамасов. – Москва : Юрлитинформ, 2013. – 477 с. – Текст : непосредственный.

132. **Будкевич, Ф. П.** Гражданское уложение. Система и цели кодификации законов / Ф. П. Будкевич. – Варшава, 1905. – 73 с. – Текст : непосредственный.

133. **Васильев, А. М.** Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. – Москва : Юридическая литература, 1976. – 264 с. – Текст : непосредственный.

134. **Гегель, Г.** Философия права : пер. с нем. / Г. Гегель. – Москва : Мысль, 1990. – 524 с. – Текст : непосредственный.

135. **Гордиенко, П. Ю.** Техника систематизации права: теоретические основы и инструментарий: монография. / П. Ю. Гордиенко. – Волгоград :

Волгоградское научное издательство, 2016. – 320 с. – Текст : непосредственный.

136. Государственный совет Российской империи, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в истории российского парламентаризма: преемственность и традиции / редкол. : П. Ф. Ткаченко (гл. ред.) и др. – Москва : ОЛМА МедиаГрупп, 2007. – 183 с. – Текст : непосредственный.

137. Гражданское и торговое право капиталистических государств : учебник для вузов по спец. «Правоведение» / Е. А. Васильев, В. В. Зайцева, А. А. Костин и др.; отв. ред. Е. А. Васильев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Междунар. отношения, 1992. – 554 с. – Текст : непосредственный.

138. **Давид, Р.** Основные правовые системы современности : пер. с фр. / Р. Давид, К. Жоффе-Спинози. – Москва : Международные отношения, 1996. – 453 с. – Текст : непосредственный.

139. **Дробязко, С. Г.** Право и коммунизм / С. Г. Дробязко. – Минск : Издательство «Вышэйшая школа», 1975. – 144 с. – Текст : непосредственный.

140. **Зивс, С. Л.** Практика систематизации законодательства в капиталистических государствах / С. Л. Зивс. – Москва, 1964. – 66 с. – Текст : непосредственный.

141. **Зорькин, В. Д.** Позитивистская теория права в России / В. Д. Зорькин. – Москва: Издательство Московского университета, 1978. – 270 с. – Текст : непосредственный.

142. **Зорькин, В. Д.** Цивилизация права и развитие России / В. Д. Зорькин. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Норма: Инфа-М, 2016. – 416 с. – Текст : непосредственный.

143. **Зорькин, В. Д.** Цивилизация права и развитие России : монография / В. Д. Зорькин. – Москва : НОРМА ; ИНФРА-М, 2015. – 319 с. – Текст : непосредственный.

144. **Кашанина Т. В.** Юридическая техника: учебник / Т. В. Кашанина. 2-е изд., пересмотр. – Москва : НОРМА; ИНФРА-М, 2011. – 250 с. – Текст : непосредственный.

145. **Кабрияк, Р.** Кодификации = Les codifications / Р. Кабрияк ; пер. и вступ. ст. Л. В. Головки. – Самара : Статут, 2007. – 474 с. – Текст : непосредственный.

146. **Керимов, Д. А.** Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие / Д. А. Керимов; Академия социальных наук. и др. – Москва : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 121 с. – Текст : непосредственный.

147. **Керимов, Д. А.** Кодификация и законодательная техника / Д. А. Керимов. – Москва : Госюриздат. – 1962. – 104 с. – Текст : непосредственный.

148. **Керимов, Д. А.** Методология права : Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов; Институт социально-политических исследований Российской академии наук и др. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Современного гуманитарного университета, 2003. – 520 с. – Текст : непосредственный.

149. **Конвей, С.** «Бентам проджект» и изучение Бентама / С. Конвэй // История права: Англия и Россия: Сб. статей / под ред. У. Батлера, В. Нерсесянца и др. – Москва : Прогресс, 1990. – 304 с. – Текст : непосредственный.

150. Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции : научно-практическое пособие / Д. А. Пашенцев, А. И. Абрамова, М. В. Залоило [и др.] ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2021. – 112 с. – Текст : непосредственный.

151. Концепции развития Российского законодательства / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – Москва : Городец, 2004. – 847 с. – Текст : непосредственный.

152. **Кулапов, В. Л.** Теория государства и права : учебник / В. Л. Кулапов, А. В. Малько. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. – 384 с. – Текст : непосредственный.

153. **Лафитский, В. И.** США: Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма / В. И. Лафитский. – Москва : Известия, 1993. – 164 с. – Текст : непосредственный.

154. **Лафитский, В. И.** Конституционный строй США / В. И. Лафитский. – Москва : Статут, 2011. – 351 с. – Текст : непосредственный.

155. **Малышева, И. В.** Единство правотворчества и систематизации законодательства : монография / И. В. Малышева. – Новокузнецк : ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2020. – 96 с. – Текст : непосредственный.

156. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право / М.И. Байтин, В. Е. Гулиев, А. П. Косицын и др.; отв. ред. Н. П. Фарберов. – Москва : Юридическая литература, 1973. – 559 с. – Текст : непосредственный.

157. **Мицкевич, А. В.** Акты высших органов государства / А. В. Мицкевич. – Москва : Юридическая литература, 1967. – 175 с. – Текст : непосредственный.

158. **Мор, Т.** Утопия / Т. Мор ; пер. с латин. и коммент. А. И. Малеина. – Москва ; Ленинград : Издательство Академии наук СССР, 1947. – 270 с. – Текст : непосредственный.

159. **Морозова, Л. А.** Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 464 с. – Текст : непосредственный.

160. **Назаров Б. Л.** Социалистическое право в системе социальных связей / Б. Л. Назаров. – Москва : Юридическая литература, 1976. – 312 с. – Текст : непосредственный.

161. Научные концепции развития российского законодательства / Нарышкин С. Е. и др. ; отв. редакторы Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве Российской Федерации. – 7-е изд., доп. и перераб. – Москва : Юриспруденция, 2015. – 536 с. – Текст : непосредственный.

162. **Нерсесянц, В. С.** Общая теория права и государства: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. С. Нерсесянц ; Институт государства и права Российской акад. наук, Академический правовой институт. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 547 с. – Текст : непосредственный.

163. Общая теория государства и права: Общая теория права. Т.2 / Отв. ред. В. С. Петров, Л. С. Явич. – Ленинград : Издательство Ленинградского университета, 1974. – 416 с. – Текст : непосредственный.

164. Подготовка и издание систематических собраний действующего законодательства / Под ред. А. Н. Мишутина; Юридическая комиссия при Совете Министров СССР. Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. – Москва : Юридическая литература, 1969. – 342 с. – Текст : непосредственный.

165. **Поленина, С. В.** О Своде законов Российской Федерации / С. В. Поленина, Н. П. Колдаева. – Москва : Институт государства и права РАН, 1997. – 152 с. – Текст: непосредственный.

166. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: Учебное пособие / Под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков : Юридический институт, 1985. – 85 с. – Текст : непосредственный.

167. Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / Под ред. В. Б. Исакова и Е. Н. Салыгина. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; факультет права; кафедра теории и истории права. – Москва : ИД «Юриспруденция», 2018. – 288 с. – Текст : непосредственный.

168. **Радько, Т. Н.** Система права: история, современность, перспективы / Радько Т. Н. , Азми Д. М. , Головина А. А. – Москва : Проспект, 2018. – 256 с. – Текст : непосредственный.

169. **Рассказов, Л. П.** Теория государства и права : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция» / Л. П. Рассказов. – 4-е изд. – Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2013. – 473 с. – Текст : непосредственный.

170. **Рассолов, М. М.** Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата / М. М. Рассолов. – Москва : Издательство Юрайт, 2016. – 481 с. – Текст : непосредственный.

171. **Романов, А. К.** Право и правовая система Великобритании : учебное пособие / А. К. Романов. – Москва : Форум, 2010. – 287 с. – Текст : непосредственный.

172. Российское законодательство: проблемы и перспективы / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, М. И. Брагинский [и др.]; Редкол.: Л.А. Окуньков (гл. ред.); Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва : Бек, 1995. – XVII, 457 с. – Текст : непосредственный.

173. **Саидов, А. Х.** Сравнительное правоведение. Основные правовые системы современности : учебник / А. Х. Саидов ; под ред. В. А. Туманова. – 2-е изд. доп. и перераб. – Москва : Юристъ, 2007. – 509 с. – Текст : непосредственный.

174. **Сергеевич, В. И.** Конспект по истории русского права. / В. И. Сергеевич. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургская губернская типография, 1904. – 170 с. – Текст : непосредственный.

175. **Синюков, В. Н.** Российская правовая система. Введение в общую теорию : монография / В. Н. Синюков. – 2-е изд., доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 672 с. – Текст : непосредственный.

176. Систематизация законодательства в Российской Федерации / А. И. Абрамова, А. В. Мицкевич, А. Н. Пилипенко [и др.]; Под ред.: А. С. Пиголкина – Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2003. – 382 с. – Текст : непосредственный.

177. Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки (к 470-летию принятия Судебника 1550 г.) : сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. – Москва : ИЗИСП: ИНФРА-М, 2021. – 250 с. – Текст : непосредственный.

178. Систематизация законодательства и динамика источников права в исторической ретроспективе (к 370-летию Соборного уложения): сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева. – Москва: ИЗИСП: ИНФРА-М, 2020. – 281 с. – Текст : непосредственный.

179. Систематизация законодательства как способ его развития / И.В. Гетьман-Павлова, Н. Ю. Ерпылева, Е. В. Иванова [и др.]; отв. ред. В. А. Сивицкий. – Москва : Издательский Высшей школы экономики, 2010. – 535 с. – Текст : непосредственный.

180. Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Институт лингвистических исследований; под ред. А. П. Евгеньевой. – 4-е изд., стер. – Москва: Русский язык; Полиграфресурсы, 1999. – Текст : электронный. – URL: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/20/ma454222.htm?cmd=0&istext=1> (дата обращения: 26.07.2023).

181. Собрание дефиниций законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа / под ред. С.М. Миронова. – Москва : Издательство Совета Федерации, 2010. – 283 с. – Текст : непосредственный.

182. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Е. И. Астрахан, З. С. Беляева, С. Н. Братусь [и др.]; под ред.: С. Н. Братусь, И. С. Самощенко. – Москва : Госюриздат, 1962. – 575 с. – Текст : непосредственный.

183. Теория государства и права : учебник / Пиголкин А. С., Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А.; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт : Высш. образование, 2009. – 743 с. – Текст : непосредственный.

184. Теория государства и права : учебник для юрид. спец. вузов / под ред. проф. А. М. Васильева. – Москва : Юридическая литература, 1977. – 471 с. – Текст : непосредственный.
185. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Н. Корнева. – Москва : РАП, 2014. – 561 с. – Текст : непосредственный.
186. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. – 640 с. – Текст : непосредственный.
187. Теория государства и права: учебник / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. – Москва : Проспект, 2014. – 324 с. – Текст : непосредственный.
188. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. Г. Хабибулина, В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : ИД ФОРУМ: ИНФРА-М, 2011. – 624 с. – Текст : непосредственный.
189. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. К. Бабаева. – Москва : Юрист, 2003. – 592 с. – Текст : непосредственный.
190. Теория государства и права: учебник / Соколов Н. Я., Федорченко А. А., Шагиева Р. В.; под ред. Шагиевой Р. В. – Москва : Проспект, 2019. – 520 с. – Текст : непосредственный.
191. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / В.Б. Исаков, Д. М. Азми, Ю. Г. Арзамасов [и др.]; под ред. В. Б. Исакова. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 656 с. – Текст : непосредственный.
192. **Фаткуллин, Ф. Н.** Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань: Издательство Казанского университета, 1980. – 247 с. – Текст : непосредственный.
193. Философский энциклопедический словарь / Ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – Москва : ИНФРА-М, 2007. – 569 с. – Текст : непосредственный.

194. **Шагиев Б. В.** Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) / Б. В. Шагиев. – Москва: РПА ИЮРФ, 2002. 112 с. – Текст: непосредственный.

195. **Шершеневич, Г. Ф.** История кодификации гражданского права в России / Г. Ф. Шершеневич. – Казань : Типография Императорского университета, 1898. – 128 с. – Текст : непосредственный.

196. Энциклопедический словарь товарищества «Бр. А. и И. Гранат и К°» в 58 т. Т. 24. / под ред. проф. В. Я. Железнова, проф. М. М. Ковалевского и др. – Москва : Т-во «Бр. А. и И. Гранат и К°», 1924. – 737 с. – Текст : непосредственный.

197. **Ящук, Т.Ф.** Систематизация российского законодательства в советский период: монография / Т. Ф. Ящук. – Омск : Издательство Омского государственного университета, 2021. – 414 с. – Текст : непосредственный.

Статьи из периодических и научных изданий

198. **Андреечев, И. С.** Реализация «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях / И. С. Андреечев. – Текст : непосредственный // Мониторинг правоприменения. – 2021. – № 4(41). – С. 21-30.

199. **Апт, Л. Ф.** Коллизии в правотворческой практике Российской Федерации / Л. Ф. Апт. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 81-87.

200. **Апт, Л. Ф.** Основные черты понятийного аппарата информационного законодательства / Л. Ф. Апт, А. Г. Ветров. – Текст : непосредственный // Правовая информатика. – 2018. – № 2. – С. 65-73.

201. **Апт, Л. Ф.** Принципы формирования и действия государственных реестров как особых регуляторов юридической деятельности / Л. Ф. Апт, Ю. В. Токарева. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 81-91.

202. **Апт, Л. Ф.** Риски в праве как элемент межотраслевого взаимодействия в деятельности государственных реестров / Л. Ф. Апт. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2019. – № 13. – С. 89-96.

203. **Апт, Л. Ф.** Систематизация в правотворчестве: сущность, ценность, перспективы совершенствования / Л. Ф. Апт, В. М. Баранов. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 1(17). – С. 8-15.

204. **Артеменко, Е. А.** «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования / Е. А. Артеменко. – Текст : непосредственный // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 30-55.

205. **Баймаханов, М. Т.** Кодификационные акты – важнейший компонент систематизации законодательства / М. Т. Баймаханов. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы систематизации национального законодательства. Материалы научно-практической конференции от 18 марта 2011 г. / Под ред. Р. Т. Тусупбекова. – Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан». – 2011. – С. 10-15.

206. **Баранов, В. М.** Основные направления модернизации техники современного правотворчества в России / В. М. Баранов. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 42-50.

207. **Баранов, В. М.** Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации / В. М. Баранов. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 29-45.

208. **Беляев, В. П.** Юридическая деятельность: признаки, субъекты, функции. – Текст : непосредственный // В. П. Беляев. – Право и образование. – 2004. – № 6. – С. 5-24.

209. **Богдановская, И. Ю.** Систематизация английских законов: консолидация против кодификации / И. Ю. Богдановская. – Текст :

непосредственный // Советское государство и право. – Москва : Наука, 1986, № 2. – С. 98-103.

210. **Бондарь Н. С.** Пробелы в конституционном механизме реализации прав и свобод : Практика Конституционного Суда Российской Федерации по их преодолению / Н. С. Бондарь, Я. К. Чепенко. – Текст : непосредственный // Журнал конституционного правосудия. – 2016. – № 4. – С. 12.

211. **Бошно, С. В.** Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы / С. В. Бошно . – Текст : непосредственный // Право и современные государства. – 2015. – №2. – С. 7-22.

212. **Бошно, С. В.** Кодификация / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Право и современные государства. – 2014. – № 2. – С. 44-51.

213. **Бошно, С. В.** Модернизация технологии опубликования нормативных правовых актов в России / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Legal Concept. – 2013. – №2. – С. 49-54.

214. **Бошно, С. В.** Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 4-6.

215. **Бошно, С. В.** Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики / С. В. Бошно . – Текст : непосредственный // Государство и право. – 2015. – № 11. – С. 14-23.

216. **Бошно, С. В.** Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2004. – № 2. – С. 95-106.

217. **Бошно, С. В.** Система права и система законодательства / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Право и современные государства. – 2013. – №5. – С. 15-35.

218. **Бошно, С. В.** Учет нормативных правовых актов / С. В. Бошно. – Текст : непосредственный // Право и современные государства. – 2018. – № 5. – С. 58-64.

219. **Валиев, Р. Г.** Правотворческая систематизация норм права / Р. Г. Валиев. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2020. – № 7. – С. 27-39.

220. **Ваньков, А. В.** Американские и европейские кодексы законов и иных нормативных правовых актов: сравнительный обзор / А. В. Ваньков. – Текст : непосредственный // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 2(63). – С. 17-21.

221. **Ваньков, А. В.** Опыт создания первых сводов законодательства в США: роль частных компаний в систематизации законодательства / А. В. Ваньков. – Текст : непосредственный // Genesis: исторические исследования. – 2017. – №2. – С. 39-45.

222. **Венедиктов, А. А.** «Регуляторная гильотина» для современного правотворчества / А. А. Венедиктов. – Текст : непосредственный // Вооружение и экономика. – 2020. – № 1(51). – С. 85-96.

223. **Вершинин, А. П.** От Свода законов Российской империи к автоматизированной систематизации российского законодательства / А. П. Вершинин. – Текст : непосредственный // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 90-91.

224. **Вершинин, А. П.** Электронный свод законов и правовая информатизация в России / А. П. Вершинин. – Текст : непосредственный // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2010. – № 4(291). – С. 98-108.

225. **Гвоздецкий, Д. С.** Ведомственное нормотворчество федеральных органов исполнительной власти: проблемы и пути решения / Д. С. Гвоздецкий, М. В. Залоило. – Текст : непосредственный // Российское и международное право: общее и особенное: Материалы Всероссийской научно-практической

конференции / Московский городской педагогический университет / под общ. ред. В. В. Строева, Д. А. Пашенцева. – Москва, 2019. – С. 214-219.

226. **Гвоздецкий, Д. С.** Цифровизация ведомственного нормотворчества как прорывное направление в государственном управлении / Д. С. Гвоздецкий, М. В. Залоило. – Текст : непосредственный // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 10(178). – С. 35-38.

227. **Гончарова, Л. Н.** Кодификация как способ систематизации законодательства и форма правотворчества / Л. Н. Гончарова. – Текст : непосредственный // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2020. – № 11(126). – С. 78-81.

228. **Добрынин, Н. М.** На пороге «новой децентрализации» / Н. М. Добрынин. – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. 2011. – № 9. – С. 38-46.

229. **Залоило, М. В.** Проблемы инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР в современное российское законодательство / М. В. Залоило. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2017. – № 10. – С. 30-32.

230. **Залоило, М. В.** Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства / М. В. Залоило. – Текст : непосредственный // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. №1. – С. 27-49.

231. **Залоило, М. В.** Циклический правовой массив как нетипичное правовое явление в условиях цифровизации / М. В. Залоило. – Текст : непосредственный // Российское государственное управление. – 2019. – № 1. – С. 16-24.

232. **Зорькин, В. Д.** Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства / В. Д. Зорькин. – Текст : электронный // Интернет-портал Российской газеты. – URL: <http://www.rg.ru/2014/12/18/zorkin.html> (дата обращения: 27.06.2023).

233. **Зорькин, В. Д.** Путь права в России. Реформатор – элита – народ / В. Д. Зорькин. – Текст : электронный. – URL:

<https://ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=94> (дата обращения: 12.08.2023).

234. **Зорькин, В. Д.** Проблемы законодательных пробелов в практике Конституционного Суда Российской Федерации: выступление на конгрессе конференции европейских конституционных судов / В. Д. Зорькин. – Текст : непосредственный // Конституционное правосудие: вестник конференции органов конституционного контроля молодой демократии. – Вып. 2(40)-3(41). – Вильнюс, 2008.

235. **Исаков, В. Б.** Некоторые проблемы новой российской кодификации / В. Б. Исаков. – Текст : непосредственный // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. - №4. – С. 83-91.

236. **Исаков, В. Б.** Перспективы реинжиниринга правового регулирования, юридической науки и образования / В. Б. Исаков. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2021. – № 8. – С. 5-19.

237. **Калинин, П. А.** Значение и роль принципов законодательства в его систематизации / П. А. Калинин // Вестник СГЮА. – 2012. – №6 (89). – Текст : электронный. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-i-rol-printsipov-zakonodatelstva-v-ego-sistematzatsii> (дата обращения: 18.01.2023).

238. **Кнутов, А. В.** «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты / А. В. Кнутов, С. М. Плаксин, Р. Х. Синятуллин, А. В. Чаплинский. – Текст : непосредственный // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2022. – № 2. – С. 4-27.

239. **Коваль, С. Л.** Эксперт против ученого. Когнитивные особенности получения знания экспертом / С. Л. Коваль. – Текст : электронный. – URL: https://dspace.kpfu.ru/xmlui/viewer?file=117767;F_kise2017_455_468.pdf&sequence=-1&isAllowed=y (дата обращения: 25.02.2023).

240. **Кокотов, А. Н.** Обязательность решений Конституционного Суда Российской Федерации / А. Н. Кокотов. – Текст : непосредственный // Журнал конституционного правосудия. – 2011. – № 4. – С. 6-12.

241. **Корнев, А. В.** К вопросу о понятии правообразования // А. В. Корнев, Э. В. Богмацера. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2008. – №2 (5). – С. 5.

242. **Латухина, К.** Путин назвал правовую систему РФ одной из лучших в мире / К. Латухина // Интернет-портал Российской газеты. – Текст : электронный. – URL: <http://www.rg.ru/2014/12/08/putin-site.html> (дата обращения: 27.06.2023).

243. **Липень, С. В.** Законы о нормативных правовых актах стран СНГ: возможности сравнительно-правового исследования / С. В. Липень. – Текст : непосредственный // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 4(44). – С. 159-164.

244. **Литягин, Н. Н.** О подготовке Свода законов Российской Федерации / Н. Н. Литягин. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 35-53.

245. **Лукьянова, Е. А.** Закон о законах / Е. А. Лукьянова. – Текст : непосредственный // Законодательство. – 1999. – №11. – С. 79-87.

246. **Люблинский, П.** Кодификация / П. Люблинский. – Текст : непосредственный // Энциклопедический словарь т-ва «Бр. А. и И. Гранат и К°» в 58 т. – Т. 24. / под ред. проф. В. Я. Железнова, проф. М. М. Ковалевского [и др.] – Москва : Т-во «Бр. А. и И. Гранат и К°», 1924. – С. 414-415.

247. **Мозженко, И. И.** Систематизация законодательства и ее признаки / И. И. Мозженко. – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – Москва : Юрист, 2010. – № 12. - С. 3.

248. **Нерсесянц, В. С.** О понимании советского права: выступление на круглом столе / В. С. Нерсесянц. – Текст : непосредственный // Советское государство и право. – 1979. – №7. – С. 70-71.

249. **Пилипенко, А. Н.** Классификация и систематизация законодательства Франции / А. Н. Пилипенко. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 109-119.

250. **Сивицкий, В. А.** Коллизии как болезнь роста содержательности правового регулирования: методы «профилактики» и «лечения» / В. А. Сивицкий. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 308-314.

251. **Сивицкий, В. А.** Принцип системности законодательства и его влияние на использование в федеральных законах принципов регулирования отношений в конкретных сферах / В. А. Сивицкий. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 305-307.

252. **Сивицкий, В. А.** Системность законодательства как конституционная ценность и систематизация как средство ее обеспечения / В. А. Сивицкий. – Текст : непосредственный // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы: Материалы Международной научно-теоретической конференции. – Санкт-Петербург : Астерион, 2009. – ч. II. – С. 1015.

253. **Синюков, В. Н.** Системная методология и закономерности правового регулирования. – Текст : непосредственный // Проблемы системы и систематизации законодательства: сб. ст. / под ред. В. Б. Исакова, Е. Н. Салыгина. – Москва, 2018. – С. 42-51.

254. **Стучка, П. И.** Революционная кодификация / П. И. Стучка. – Текст : непосредственный // Революция права. – М., 1929. – № 5. – С. 12-19.

255. **Триkoz, Е. Н.** Развитие идеи кодификации в учении британского юспозитивизма / Е. Н. Триkoz. – Текст : непосредственный // Байкальские компаративистские чтения: Материалы международной научно-практической конференции, Иркутск, 22–23 апреля 2022 года. – Иркутск: Байкальский государственный университет, 2022. – С. 27-34.

256. **Триkoz Е. Н.** Частные кодификации права (ранние исторические примеры) / Е. Н. Триkoz. – Текст: непосредственный // Интересы в праве. Жидковские чтения / отв. ред. М. В. Немытина. – Москва : РУДН, 2017. – С. 580-590.

257. **Ушаков, А. А.** О кодификации советского законодательства / А. А. Ушаков. – Текст : непосредственный // Ученые записки Пермского университета. – 1959. – Т. XI, кн. 4, ч. 1. – С. 77-78.

258. **Федорченко, А. А.** «Концептуальное право»: стратегия развития отраслевого законодательства / А. А. Федорченко. – Текст : непосредственный // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2016. – № 2(41). – С. 39-44.

259. **Хабриева, Т. Я.** «Юриспруденция пандемии»: территория чрезвычайного / Т. Я. Хабриева. – Текст : непосредственный // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – Т. 18. – № 1. – С. 5-9.

260. **Хабриева, Т. Я.** Право в условиях цифровой реальности / Т. Я. Хабриева, Н. И. Черногор. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2018. – № 1(253). – С. 85-102.

261. **Хабриева, Т. Я.** Циклические нормативные массивы в праве / Т. Я. Хабриева. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2019. – № 12. – С. 5-18.

262. **Храброва, М. А.** Систематизация как вид правотворчества / М. А. Храброва, Т. В. Фарои. – Текст : непосредственный // Социально–гуманитарный вестник: Всероссийский сборник научных трудов. – Краснодар: Краснодарский центр научно–технической информации, 2018. – С. 150-153.

263. **Черепанов В. А.** О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» / В. А. Черепанов. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 105-111.

264. **Шагиева, Р. В.** Категория «правовая система общества»: методологические вопросы становления и развития науковедческого статуса / Р. В. Шагиева. – Текст : непосредственный // Образование и право. – 2022. – № 6. – С. 341-348.

265. **Шебанов, А. Ф.** Некоторые вопросы нормативных актов в связи с систематизацией действующего законодательства /А. Ф. Шебанов. – Текст : непосредственный // Советское государство и право. – 1960. – № 7. – С. 147.

266. **Яновский, А.** Свод законов / А. Яновский. – Текст : непосредственный // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона: В 82 т. и 4 полутомах. 1890-1907. – Т. 29. – Санкт-Петербург, 1900. – С. 197.

267. **Юртаева, Е. А.** Системность и систематизация в законотворчестве: теория и опыт / Е. А. Юртаева. – Текст : непосредственный // Российская юстиция. – М.: Юрист, 2010, № 4. – С. 11-13.

268. **Ящук, Т. Ф.** Этапы систематизации советского законодательства / Т. Ф. Ящук. – Текст: непосредственный // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР): материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. (Санкт-Петербург, 28-29 апреля 2022 года). – Том 1. – Санкт-Петербург: СПбУ МВД РФ, 2022. – С. 1224.

269. **Ящук, Т. Ф.** Этапы систематизации советского законодательства / Т. Ф. Ящук. – Текст : непосредственный // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (к 100-летию образования СССР): материалы XIX международной научно-теоретической конференции: в 2 ч. (Санкт-Петербург, 28–29 апреля 2022 г.). – Том ,Часть 1. – Санкт-Петербург: СПбУ МВД РФ, 2022. – С. 1219-1225.

Диссертации и авторефераты диссертаций

270. **Анахасян, Р. Л.** Проблемы инкорпорации нормативно–правовых актов России : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук/ Анахасян Роберт Левикович. – Саратов,

2009. – 208 с. – Место защиты: Саратовская гос. академия права. – Текст : непосредственный.

271. **Барсукова, В. Н.** Технология структурирования кодифицированных актов Российской Федерации : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Барсукова Вероника Николаевна. – Саратов, 2010. – 260 с. – Место защиты: Саратовская гос. академия права. – Текст : непосредственный.

272. **Ваньков, А. В.** Статутное право и нормативные правовые акты исполнительной ветви власти США: юридическая природа и систематизация: специальность : 12.00.01, 12.00.02 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ваньков Александр Васильевич. – Пермь, 2018. – 168 с. – Место защиты: Пермский гос. национальный исследовательский университет. – Текст : непосредственный.

273. **Васильева, Ю. В.** Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении: теоретические и практические проблемы: 12.00.05 : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Васильева Юлия Валерьевна. – Москва, 2010. – 402 с. – Место защиты: Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. – Текст : непосредственный.

274. **Викторова, С. А.** Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Викторова Светлана Анатольевна. – Владимир, 2005. – 186 с. – Место защиты: Владимирский юридический институт ФСИН России. – Текст : непосредственный.

275. **Гордиенко, П. Ю.** Техника систематизации права: теоретические основы и инструментарий : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Гордиенко Полина Юрьевна. – Белгород, 2015. – 288 с. – Место защиты: Белгородский государственный национальный исследовательский университет. – Текст : непосредственный.

276. **Казаков, Д. А.** Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Казаков Дмитрий Анатольевич. – Москва, 2007. – 179 с. – Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Текст : непосредственный.

277. **Ксенофонтов, В. В.** Систематизация российского законодательства : принципы и процедуры : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ксенофонтов Виктор Васильевич. – М., 2003. – 167 с. – Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Текст : непосредственный.

278. **Кудешкина, О. Б.** Систематизация отечественного законодательства : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Кудешкина Ольга Борисовна. – Казань, 2002. – 147 с. – Место защиты: Казанский государственный университет. – Текст : непосредственный.

279. **Матвеева, М. А.** Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Матвеева Мария Андреевна. – Казань, 2018. – 226 с. – Место защиты: Казанский (Приволжский) федеральный университет. – Текст : непосредственный.

280. **Михайлов, О. В.** Совершенствование нормативных правовых актов в процессе их систематизации : проблемы методологии : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Михайлов Олег Владимирович. – Москва, 2003. – 168 с. – Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Текст : непосредственный.

281. **Орешкина, И. Б.** Систематизация нормативно-правовых актов Российской Федерации» : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание

ученой степени кандидата юридических наук / Орешкина Ирина Бахтыбаевна. – Саратов, 2000. – 208 с. – Место защиты: Саратовская государственная академия права. – Текст : непосредственный.

282. **Соболевская, А. И.** Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Соболевская Александра Игоревна. – Санкт-Петербург, 2008. – 200 с. – Место защиты: Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. – Текст : непосредственный.

283. **Соловьев, А. А.** Систематизация законодательства о спорте (российский и зарубежный опыт) : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Соловьев Андрей Александрович. – Москва, 2011. – 440 с. – Место защиты: Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – Текст : непосредственный.

284. **Сорокин, В. В.** Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период: специальность : 12.00.01 : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Сорокин Виталий Викторович. – Екатеринбург, 2003. – 56 с. – Место защиты: Уральская государственная юридическая академия. – Текст : непосредственный.

285. **Чашин, А. Н.** Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Чашин Александр Николаевич. – Москва, 2013. – 231 с. – Место защиты: Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. – Текст : непосредственный.

286. **Шагиев, Б. В.** Юридическая деятельность в современном российском обществе (теоретико-правовой аспект) : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Шагиев Булат

Василович. – Москва, 2003. – 154 с. – Место защиты: Российская правовая академия Министерства юстиции РФ. – Текст : непосредственный.

287. **Шагиева, Р. В.** Концепция правовой деятельности в современном обществе: : специальность : 12.00.01 : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шагиева Розалина Васильевна. – Москва, 2006. – 360 с. – Место защиты: Российская академия правосудия. – Текст : непосредственный.

Зарубежная научная литература

288. **Arden, D. M.** Time for an English Commercial Code? / Dame Mary Arden // The Cambridge Law Journal. – Vol. 56. – №3. – 1997, pp. 516-536. –Text : electronic. – URL : <http://www.jstor.org/stable/4508376> (retrieved 30.07.2023).

289. **Arminjon, P.** Traité de Droit Comparé : legal monographs and treatises / Arminjon P., Nolde. B. B., Wolff M. – Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950. – 540 p. – Text : immediate.

290. **Atias, C.** Philosophie du droit / Christian Atias. – Paris : PUF, Thémis, 2016. – 432 p. – Text : immediate.

291. **Baranger, D.** Bentham et la codification / Denis Baranger // Droits, 1998. – № 21. – P. 17-37. – Text : immediate.

292. **Behrends, O.** Die europäische Privatrechtskodifikation und die Gefährdung ihrer Systemmitte / Behrends Okko // Die Kodifikation und die Juristen. Ein rechtshistorisches Seminar in Stockholm 2. bis 4. Mai 2003. – Rättshistoriska Studier. – Bd. 23. Hrsg. C. Peterson. – Stockholm : The Olin Foundation for Legal History, 2008. – S. 12—28. – Text : immediate.

293. **Benabou, V.-L.** La codification de la propriété intellectuelle : étude critique et prospective / Benabou Valérie-Laure, Varet Vincent / sous la dir. d'A. Francon. – Paris : Institut de recherche en propriété intellectuelle Henri-Desbois, 1998. – 213 p. – Text : immediate.

294. **Bennion, F.** Principal Acts and Textual amendment. – London, New Law Journal. – 1980. – v. 130. – Pp. 59-70. – Text : immediate.

295. **Bernard, M.** Das Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) / Moll Bernard. – LeGes, № 2. – 2009. – P. 215-233. – Text : immediate.

296. **Beudant, C.** Cours de droit civil français / Beudant Charles. – Paris : A. Rousseau, 1896. – 184 p. – Text : immediate.

297. **Braibant, G.** Utilité et difficultés de la codification / Braibant Guy // Droits. – № 24. – 1996. – Pp. 61-63. – Text : immediate.

298. **Burdick, W.L.** The Revision of the Federal Statutes / Burdick William L. // American Bar Association Journal. – September 13, 2022. – Pp. 178-182. – Text : electronic. – URL: <https://web.archive.org/web/20220913024853/https://www.jstor.org/stable/pdf/25709224.pdf> (retrieved 23.02.2023).

299. **Campbell, W.D.** Continuous Code Revision in Ohio / Willard D. Campbell // Ohio St. LJ. – 1950. – T. 11. – Pp. 533-550. – Text : electronic. – URL : https://kb.osu.edu/bitstream/handle/1811/65648/OSLJ_V11N4_0533.pdf?sequence=1 (retrieved 03.08.2023).

300. **Caroni, P.** Kodifikation / Caroni Pio // Enzyklopädie der Neuzeit. Band 6: Jenseits-Konvikt. Hrsg. F. Jaeger. StuttgartWeimar : J. B. Metzler Verlag Nov, 2007. – Sp. 855-857. – Text : immediate.

301. Consolidation et codification, simplifier et faciliter l'accès au droit / Didier François. Zagreb, Croatie. 2013. P. 11. – Text : electronic. – URL: https://www.dila.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/inter_croatie_sept2013.pdf (retrieved 20.03.2023).

302. Consolidation methodology. – Text : electronic. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/content/intro/collection/Methodology-on-Consolidation.pdf> (retrieved 20.03.2023).

303. **Cornu, G.** Les définitions dans la loi / Cornu Gérard // Mélanges J. Vincent. – Paris : Dalloz, 1981. – P. 77-92. – Text : immediate.

304. **Crome, C.** Les similitudes du Code civil allemand et du Code civil français / Crome Carl // Le Code civil 1804-1904. Livre du centenaire, rééd. – Paris : Dalloz, 2004. – P. 588-614. – Text : immediate.

305. **Danz, H. A. A.** Die Wirkung der Codificationsformen auf das materielle Recht. Erläutert durch Beispiele aus dem Entwurfe des bürgerlichen Gesetzbuchs für das Königreich Sachsen / Danz August Heinrich. – Leipzig : Breitkopf und Härtel, 1861. – 98 s. – Text : immediate.

306. **De Béchillon, D.** L'imaginaire d'un code / De Béchillon Denys // Droits, 1998. – № 27. – P. 175. – Text : immediate.

307. **Dolle, H.** Von Stil der Rechtssprache / H. Dolle. – Tübingen : Mohr, 1949. – 75 s. – Text : immediate.

308. **Dorsey, T.** Some Reflections on Not Reading the Statutes / Tobias A. Dorsey. – Text : electronic. – URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2665836 (retrieved 10.02.2023).

309. **Farrar, J.** Law Reform and the Law Commission / J. Farrar. – London: Sweet & Maxwell, 1974. – 166 p. – Text : immediate.

310. **Feldblum, C.R.** Legislatures, Agencies, Courts and Advocates: How Laws are Made, Interpreted and Modified / Chai R. Feldblum, Robin Appleberry // Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. Paper 1086. – 2006. – P. 627- 650. – Text : electronic. – URL: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2092&context=facpub> (retrieved 27.05.2023).

311. **Ferrand, F.** Droit privé allemande / Frédérique Ferrand // Revue internationale de droit comparé. – Vol. 49. – № 4. – Paris: Dalloz. – 1997. – pp. 996-998. – Text : immediate.

312. **Fletcher, G.P.** American Law in a Global Context: The Basics / George P. Fletcher, Steve Sheppard. – New York : Oxford University Press, 2005. – 696 p. — Text : electronic. – URL: <https://books.google.ru/books?id=4ubQCwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru>

[&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](#) (retrieved 15.03.2023).

313. **Fowler, R.L.** History of the Law of Real Property in New York: An Essay Introductory to the Study of the N.Y. Revised Statutes (with Appendies) / R.L. Fowler. – New York : Baker, Voorhis, 1895. – 229 p. – Text : electronic.– URL : https://books.google.ru/books?id=Yos4AAAAIAAJ&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (retrieved 15.11.2022).

314. **Gény, F.** Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif / F. Gény. – Paris : LGDJ, 2016. – 324 p. – Text : immediate.

315. **Germann, U.** Vom Aufkleben des Rechts : die Entstehung der Bereinigten Sammlung des Bundesrechts in einer verwaltungsgeschichtlichen Perspektive/ Urs Germann // Traverse. – 2011. – Vol. 18. – № 3 «Administrer et gouverner». – Text : electronic. – URL: <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=tra-001:2011:18::794>. (retrieved 11.06.2023).

316. **Gierke, O.** Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuchs und das deutsche Recht / Otto Gierke. – Berlin : Duncker & Humblot, 2013. – 592 s. – Text : immediate.

317. **Glaisdale, S.** Consolidation and statute law revision / Simon Glaisdale // Public Law, Winter, 1975. – pp. 285-316. – Text : immediate.

318. **Guglielmi, G.J.** L'idée de codification dans la construction du droit administrative français au XIXsiècle / Gilles J. Guglielmi // Annuaire d'Histoire administrative européenne, 1996. – № 8. – Text : electronic. – URL: <https://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/CodificationXIX.pdf> (retrieved 12.12.2022).

319. **Gutmann, D.** L'objectif de simplification du langage juridique / Gutmann Daniel // Les mots de la loi / sous la dir. de N. Molfessis. – Paris : Economica. Etudes juridiques, № 5. – 1999. – P.73-88. – Text : immediate.

320. **Guyon, Y.** Le Nouveau Code de commerce et le droit des sociétés / Yves Guyon // Revue des sociétés, octobre décembre. – 2000. – № 4. pp. 647-653. – Text : immediate.

321. **Hood Phillips, O. A.** First Book of English Law. Fourth Edition / O. A. Hood Phillips. – Sweet & Maxwell, 1960. – 316 p. – Text : immediate.

322. **Kindermann, H.** Die Rechtlinien der Gesetzestchnik / Harald Kindermann. – Berlin, 1978. – 325 p. – Text : immediate.

323. **Köbler, G.** Zielwörterbuch europäischer Rechtsgeschichte / Gerhard Köbler // Arbeiten zur Rechts-und Sprachwissenschaft. – Bd. 67. 5. – Aufl. Giessen-Lahn : Arbeiten zur Rechts-und Sprachwissenschaft Verlag, 2009. – S. 509-516. – Text : immediate.

324. **Koschaker, P.** Europa und das römische Recht / P. Koschaker. – München-Berlin, 1966. – 4th. ed. – 379 s. – Text : immediate.

325. **Lapp, John A.** Codification and Revision of Statutes / John Augustus Lapp // The American Political Science Review. – vol. 8. – № 4. – 1914. – Pp. 629-632. – Text : immediate.

326. **Lawson, F.H.** A Common Lawyer Looks at Codification, Many Laws, Selected Essays / F.H. Lawson. – New York : North-Holland Pub. Co., 1977. – 352 p. – Text : immediate.

327. **Lessay, F.** Blackstone, Common law et codification / Franck Lessay // La codification. – 1998. – № 27. – Pp. 3-16. – Text : immediate.

328. **Linder, W.** Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse / Linder Wolf, Hümbelin Oliver et Michael Sutter. – Berne, 2009. – 66 p. – Text : electronic. – URL: www.wolf-linder.ch/wpcontent/uploads/2010/11/GesetzesinflationII_ger.pdf. (retrieved 04.03.2023).

329. **Maire de Riedmatten, H.** La codification et l'évolution du droit Suisse / Héléne Maire de Riedmatten // Revue juridique et politique. Indépendance et coopération, 1986. – P. 834-860. – Text : immediate.

330. **Maire de Riedmatten, H.** La codification et l'évolution du droit suisse / Héléne Maire de Riedmatten // Revue politique Indépendance et coopération. – 1986. – Pp. 834-840. – Text : immediate.

331. **Malaurie, P.** Le Code civil européen des obligations et des contrats / Philippe Malaurie // Jurisclasseur périodique. – 2002. – № 11. – Pp. 281-285. – Text : immediate.
332. **Malaurie, P.** Rapport de synthèse // La codification / sous la dir. de B. Beignier. Paris : Dalloz, 1996. Pp. 110-207. – Text : immediate.
333. **Mallonee, L.D.** Revised Statutes and Codes / L. Dee Mallonee // American Law Review. – 1914. – Vol. 48. – Pp. 37-38. – Text : immediate.
334. **Manion, J.** Research Guide to Congress. How To Make Congress Work For You / J. Manion, J. Meringolo, R. Oaks. – Washington: Legi-State Inc. – 1991. – 191 p. – Text : immediate.
335. **Mayer, P.** Les réactions de la doctrine à la création de droit par les juges en droit international privé / Pierre Mayer // Travaux de l'Association Capitant. – 1981. – Pp. 385-392. – Text : immediate.
336. **McKinney, R.J.** A Research Guide to the Federal Register and the Code of Federal Regulations / Richard J. McKinney. – Washington : Law Librarians' Society of Washington, D.C. – 2014. – Pp. 10-15. – Text : immediate.
337. **Moll B. Das** Konsolidieren von Erlassen am Beispiel der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR). LeGes, № 2. 2009. P. 215-233. – Text : electronic. – URL: <https://jusletter.weblaw.ch/leges/legesissues/2009/2/20092215-233.html> (дата обращения: 26.07.2023).
338. **Ost, F.** Le temps du droit / F. Ost. – Paris : O. Jacob, 1999. – 376 p. – Text : immediate.
339. **Palmer, V.V.** Death of a Code-The Birth of a Digest / Vernon Valentine Palmer // Tulane Law Review. – Vol. 63. – №2. – 1988-1989. – Pp. 221-264. – Text : immediate.
340. **Pédamon, M.** Le centenaire du BGB / Michel Pédamon // Recueil Dalloz-Sirey. – 1997. – Pp. 106-110. – Text : immediate.
341. **Pédamon, M.** Le droit allemande / M. Pédamon. – Paris : PUF, Que sais-je, 1985. – 128 p. – Text : immediate.

342. **Pinon, S.** Codification et droit administratif: l'éternel rapport de force / Stéphane Pinon // RRJ. – 1998. – Pp. 587-607. – Text : immediate.

343. **Poillot-Peruzetto, S.** De la liberté des prix et de la concurrence: la codification du droit de la concurrence / Sylvaine Poillot-Peruzetto // Droit et patrimoine. – 2001. – № 95. – P. 73-74. – Text : immediate.

344. Positive Law Codification in the United States Code / Office of the Law Revision Counsel United States House of Representatives, 2005. – 4 p. – Text : electronic. – URL: http://uscode.house.gov/codification/positive_law_codification.pdf (retrieved 30.07.2023).

345. **Price, M.** Effective legal research / M. Price, H. Bitner, S. Bysiewicz. – 4th. ed. – Boston : Little, Brown, 1979. – 643 p. – Text : immediate.

346. Recherche documentaire juridique : méthodologie / Stéphane Cottin. – Bruylant, 2023. – 324 p. – Text : immediate.

347. **Rossel, V.** Code civil et Code des obligations / Virgile Rossel. – Lausanne: Payot, 1948. – 614 p. – Text : immediate.

348. **Roth, M.** Aktuelle Anforderungen an amtliche Sammlungen / Marius Roth // LeGes. – 2013. – № 1. – Text : electronic. – URL: <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2013/1/2013133-62.html>. (retrieved 07.02.2023).

349. **Roubier, P.** Théorie générale du droit: histoire des doctrines juridiques et philosophie des valeurs sociales / P. Roubier. – Paris : Dalloz-Sirey, 1951. – 338 p. – Text : immediate.

350. **Sacco, R.** La comparaison juridique au service de la connaissance du droit / R. Sacco. – Paris : Economica, 1991. – 175 p. – Text : immediate.

351. **Savatier, R.** Le Droit et l'accélération de l'Histoire / René Savatier // Recueil Dalloz-Sirey. – 1951. – № 8. – P. 30. – Text : immediate.

352. **Sériaux, A.** Le droit, une introduction / A. Sériaux. – Paris : Ellipses, 1997. – 335 p. – Text : immediate.

353. **Sullivan, J.V.** How Our Laws Are Made / John V. Sullivan. – Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. – 65 p. – Text : electronic. –

URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>. (retrieved 12.01.2023)..

354. **Tallon, D.** Codification and Consolidation of the Law at the Present Time / Denis Tallon // *Israel Law Review*. – 1979. – Pp. 1-12. – Text : immediate.

355. **Tallon, D.** La codification dans le systeme de Common Law / Denis Tallon // *Droits*. – 1998. – №27. – Pp. 39-47. – Text : immediate.

356. **Tercier, P.** La Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale / Perre Tercier, Christian // *Roten Schweizerische Juristen-Zeitung*. – 2015. – P. 113-121. – Text : immediate.

357. **Terré, F.** La codification / François Terré // *European Review of Private Law*. – 1993. – Pp. 31-46. – Text : immediate.

358. **Terré, F.** Les problèmes de la codification à la lumière des expériences et des situations actuelles / François Terré // *Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de Paris*. – 1962. – Vol. 1. – T. 23. – Pp. 175-201. – Text : immediate.

359. **Thireau, J.-L.** Introduction historique au droit / Jean-Louis Thireau. – Paris : Flammarion, «Champs». – 3e éd. – 2001. – 386 p. – Text : immediate.

360. **Toxé, P.** La codification en droit canonique / Philippe Toxé // *Revue française d'administration publique*. – 1997. – № 82. – Pp. 239-247. – Text : immediate.

361. **Tress, W.** Lost Laws: What We Can't Find in the United States Code / Will Tress // *Golden Gate University Law Review*. – Vol. 40. – Issue №2, 2010. – Pp. 129-164. – Text : electronic. – URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1615451 (retrieved 12.03.2023).

362. **Vanderlinden, J.** Le concept de code en Europe occidentale du XIIIe au XIXe siècle : Essai de définition / J. Vanderlinden. – Bruxelles, 1967. – 500 p. – Text : immediate.

363. **Vigie, A.** De la nécessité d'une édition du Code civil au point de vue historique / *Livre du centenaire*. – Paris : Arthur Rousseau. – 1904. – T. 1. – P. 27. – Text : immediate.

364. **Wood, M.** The Revised Statutes of the United States: Predecessor to the U.S. Code / Wood Margaret // Custodia Legis blog, Library of Congress. – 2015. – Text : electronic. – URL: <https://blogs.loc.gov/law/2015/07/the-revised-statutes-of-the-united-states-predecessor-to-the-u-s-code/> (retrieved 04.03.2023).

365. **Yung, W.** Le Code civil Suisse et nous / Walter Yung // Revue de droit Suisse. – Vol. 80. – 1961. – Pp. 323-349. – Text : immediate.

366. **Zénati, F.** Les notions de code et de codification (contribution à la définition du droit écrit) / Frédéric Zenati // Mélanges Christian Mouly. – T. 1. – 1998. – Pp. 217-253. – Text : immediate.

367. **Zinn, Ch.** Revision of the United States Code / Charles Zinn // Law Library Journal. – 1958. – № 51. – Pp. 388-394. – Text : electronic. – URL : https://archive.org/search?query=sim_pubid%3A1447+AND+volume%3A51&sort=date (retrieved 10.04.2023). –

Концепция проекта федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации»

I. Основная идея, цели и предмет правового регулирования

Концепция проекта федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации» (далее – Концепция) основана на необходимости добиться превращения права в эффективную основу для реализации стоящих перед государством задач в социальной сфере, в сфере экономики, искусственного интеллекта и высокотехнологичных проектов, необходимости усиления качества и эффективности работы на государственном уровне.

В основу Концепции положена идея применения новых форм систематизации законодательства, дифференцированных на правотворческие и не правотворческие (вспомогательные).

Цель разработки законопроекта заключается в создании для граждан, бизнеса, органов власти и управления комфортных условий работы с массивом правовых актов, а также повышении эффективности государственного управления.

Необходимость в систематизированном законодательстве обусловлена потребностью обеспечения системности самого законодательства, правового регулирования и в результате системности регулируемых общественных отношений.

Концепция определяет объект, цели, задачи, принципы систематизации, субъекты ее проведения, их права, обязанности, порядок их взаимодействия.

Положения Концепции предусматривают трансформацию законодательства на уровень более совершенной и полной его организованности (от законов – к консолидированным законам и кодексам, от законов и кодекса – к Своду законов). Таким образом, согласно Концепции систематизация законодательства развивается от общего к более конкретному

и от более конкретного – к интегративному единству. Что позволит придать отрасли законодательства и законодательству в целом большую устойчивость, определенность и организованность.

Наряду с этим в Концепции предлагаются правовые механизмы преодоления правовых проблем российского законодательства: неконтролируемого количественного роста нормативных правовых актов, нестабильности законодательства, коллизий и пробелов, многопредметности нормативных правовых актов и др. Так, по данным Минюста России, действующее федеральное законодательство содержит 129 125 нормативных правовых актов. Ежегодно правовая система России пополняется на 300-500 новых федеральных законодательных актов. На уровне субъектов действующими являются 1 282 375 нормативных правовых актов. Динамика развития российского законодательства вызывает необходимость крупных систематизационных работ, которые не проводились последние двадцать лет. Это привело к бессистемному росту количества нормативного материала. В связи с этим остро стоит вопрос о систематизации огромного массива нормативных правовых актов.

Реализация Концепции позволит создать удобство пользования правовыми нормами, обеспечит их согласованность, системность, а уже впоследствии – упорядочит весь нормативный правовой массив. Указанные факторы приведут к функционированию хорошей правовой базы данных, удобного поискового инструмента.

Главная цель реализации Концепции заключается в том, чтобы поддержать системность самого права, чтобы правовое регулирование общественных отношений стало наиболее упорядоченным, интегрированным и доступным для понимания. Цель систематизации законодательства – привести нормативные правовые акты через их упорядочение в согласованную систему, актуально и наиболее объективно отражающую систему права.

Концепция будет способствовать проведению широкомасштабной систематизации российского законодательства на всех уровнях.

Предметом правового регулирования Концепции являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления систематизации нормативных правовых актов как завершающей стадии правотворчества.

II. Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта.

Действие норм предлагаемого проекта федерального закона будет распространяться на граждан Российской Федерации, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Концепция предусматривает установление новых прав и обязанностей субъектов и участников систематизационной деятельности, вытекающих из необходимости:

- учета принимаемых нормативных правовых актов;
- инвентаризации законодательства;
- инкорпорации, консолидации, кодификации законодательства;
- подготовки свода законов на федеральном и региональном уровне.

III. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования отношений, складывающихся в сфере осуществления систематизации нормативных правовых актов.

В настоящее время отношения в сфере систематизации законодательства регулируются:

- Указом Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов»;

- Указом Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- Указом Президента Российской Федерации от 02.04.2014 № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)»;
- Указом Президента Российской Федерации от 13.01.2023 № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»;
- Распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 г. № 158- рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации»;

– Приказом Минюста России от 19.12.2008 № 298 «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»;

– Приказом Минюста России от 22.12.2008 № 300 «Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов».

Однако указанные нормативные правовые акты регулируют только вопросы учета и других неправотворческих форм систематизации законодательства. Вместе с тем такое правовое регулирование не позволяет организовать полноценную систематизацию российского законодательства, которая должна осуществляться на основе правотворческих и неправотворческих форм систематизации. Не регулируются единые процессы инкорпорации, консолидации и кодификации российского законодательства. Правотворческий процесс не является регламентированным в полном объеме без правового регулирования процесса систематизации законодательства.

Решением этой проблемы является принятие Федерального закона «О систематизации законодательства в Российской Федерации», который будет регулировать весь процесс систематизации на всех уровнях. Пункт «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации позволяет федерации устанавливать единые основы проведения систематизации на всех уровнях. Такого рода нормативный правовой акт, регулирующий весь процесс систематизации законодательства в стране, принят в Казахстане. Согласно распоряжению Президента Российской Федерации от 01 июля 2022 № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» планируется создание государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней, в связи с чем, предлагаемая Концепция является своевременной и востребованной.

IV. Основные положения законопроекта.

Глава 1. Общие положения.

Статья 1. Цели настоящего Федерального закона.

Статья 2. Систематизация законодательства и правотворчество.

Статья 3. Правовая основа систематизации законодательства в Российской Федерации.

Статья 4. Субъекты систематизации законодательства.

Глава 2. Формы систематизации законодательства.

Статья 5. Дифференциация форм систематизации законодательства.

Статья 6. Учет законодательства.

Статья 7. Классификатор нормативных правовых актов.

Статья 8. Инвентаризация законодательства.

Статья 9. Инкорпорация законодательства.

Статья 10. Консолидация законодательства.

Статья 11. Кодификация законодательства.

Статья 12. Подготовка Свода законов Российской Федерации.

Глава 3. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Глава 4. Систематизация муниципальных правовых актов Российской Федерации.

Приложение 1. Этапы систематизации российского законодательства.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Цели настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон определяет понятие и формы систематизации законодательства, определяет соотношение систематизации и правотворчества, регламентирует организационные вопросы систематизации законодательства на всех уровнях власти, устанавливает этапы систематизации российского законодательства.

Статья 2. Систематизация законодательства и правотворчество.

1. Систематизация законодательства – юридическая деятельность уполномоченных на то государственных органов, представляющая собой заключающую стадию правотворчества, направленная на упорядочение действующих нормативных правовых актов и их совершенствование, приводящая к созданию целостных и гармонично согласованных друг с другом правовых средств регулирования, завершающих процесс создания полноценного права.

2. Систематизация законодательства осуществляется посредством сбора нормативных правовых актов, их внешней обработки, укрупнения, системного расположения, выявления и устранения пробелов и противоречий в правовых предписаниях, их обновления.

3. основополагающим принципом систематизации законодательства выступает единство правотворчества и систематизации.

Статья 3. Правовая основа систематизации законодательства в Российской Федерации.

1. Систематизация законодательства в Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, иными муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Положения настоящего Федерального закона применяются в соответствии с Конституцией Российской Федерации и с учетом особенностей, установленных федеральными конституционными законами,

принятыми в соответствии с ними федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

3. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, муниципальные нормативные правовые акты в сфере систематизации принимаются по вопросам, не урегулированным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

4. Если конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматриваются особенности систематизации в субъектах Российской Федерации, положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов применяются с учетом особенностей, предусмотренных этими конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Субъекты систематизации законодательства.

1. Министерство юстиции Российской Федерации является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере систематизации законодательства.

2. В Администрации Президента Российской Федерации, Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, Министерстве экономики Российской Федерации,

Федерации создаются подразделения по вопросам систематизации российского законодательства.

3. Официальную систематизацию нормативных правовых актов осуществляют органы, их принявшие, а также органы (организации), наделенные полномочиями по проведению систематизации нормативных правовых актов.

Глава 2. Формы систематизации законодательства.

Статья 5. Дифференциация форм систематизации законодательства.

1. Систематизация законодательства осуществляется посредством:

1) правотворческих форм (инкорпорации, консолидации, кодификации, ревизии, подготовки Свода законов);

2) неправотворческих (вспомогательных) форм (учета, компиляции, инвентаризации).

Статья 6. Учет законодательства.

1. Учет нормативных правовых актов включает в себя сбор, хранение и формирование банка данных правовой информации, ведение реестров и регистров нормативных правовых актов, создание поисковых систем, обеспечивающих получение достоверных сведений о нормативных правовых актах.

2. Ведение Федерального реестра правовых актов осуществляется в порядке, предусмотренном настоящим Законом и иными правовыми актами.

3. Минюст России осуществляет сбор, учет, обработку, хранение, актуализацию нормативных правовых актов, включаемых в Федеральный реестр правовых актов.

4. Органы государственной власти и местного самоуправления ведут учет, обработку, хранение, оцифровку, актуализацию принимаемых

нормативных правовых актов на бумажной и оцифрованной форме, направляют контрольные оцифрованные экземпляры в Минюст России для включения информации в федеральный регистр.

5. При разночтении бумажного и оцифрованного экземпляра нормативного правового акта приоритет имеет оцифрованный экземпляр, переданный в Минюст России.

6. Минюст России обеспечивает организациям – разработчикам справочных правовых систем, органам государственной власти и местного самоуправления доступ к федеральным регистрам без права внесения изменений в базу данных.

7. Для исключения ошибок и расхождений в базах данных правовая информация во все прикладные компьютерные базы и справочные правовые системы, в том числе негосударственные, должна быть взята из федерального регистра.

Статья 7. Классификатор нормативных правовых актов.

1. В целях унификации банков данных правовой информации, обеспечения автоматизированного обмена правовой информацией, организации поисковых систем осуществляется классификация нормативных правовых актов на основе классификатора, утверждаемого Президентом Российской Федерации.

Статья 8. Инвентаризация законодательства.

1. В целях выявления актов, утративших свое значение или противоречащих более позднему законодательству, актов, потерявших значение ввиду отмены основного акта, на который они опирались, проводится инвентаризация нормативных правовых актов.

2. Органы государственной власти и местного самоуправления проводят инвентаризацию принятых ими нормативных правовых актов.

3. В результате проведенной систематизации органы государственной власти и местного самоуправления составляют перечни:

- 1) устаревших актов и их частей;
- 2) противоречащих друг другу правовых норм различных нормативных правовых актов;
- 3) актов, правовые нормы которых подлежат инкорпорации в другие нормативные правовые акты;
- 4) актов, подлежащих признанию утратившими силу.

Статья 9. Инкорпорация законодательства.

1. В целях преодоления множественности нормативных правовых актов, сокращения устаревших либо действующих частично актов органы государственной власти и местного самоуправления проводят инкорпорацию нормативных правовых актов по предметам своего ведения.

2. Инкорпорация проводится посредством присоединения правовых норм одного нормативного правового акта к нормам другого нормативного правового акта.

3. При инкорпорации продолжает действовать только тот нормативный правовой акт, к которому присоединяются нормативно-правовые предписания других, подлежащих признанию утратившими силу нормативных правовых актов.

4. Правила-принципы инкорпорации:

1) Тождество предметов правового регулирования. Присоединяемые правовые нормы должны иметь идентичный предмет правового регулирования с нормативным правовым актом, к которому они инкорпорируются.

2) Непротиворечивость нормам правового акта, к которому инкорпорируется правовая норма.

3) Использование единой терминологии.

4) Сохранение системности нормативного правового акта, к которому инкорпорируются правовые нормы.

Статья 10. Консолидация законодательства.

1. В целях укрупнения законодательства, устранения пробелов и коллизий в правовом регулировании, обеспечения доступа к официальным актуальным редакциям нормативных правовых актов органы государственной власти и местного самоуправления проводят консолидацию нормативных правовых актов по предметам своего ведения.

2. Консолидация проводится посредством объединения:

1) нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения, в единый акт, с изменениями, отменой устаревших норм, принятием новых правовых норм;

2) изменений и дополнений, внесенных в нормативный правовой акт, в актуальную консолидированную редакцию этого акта.

3. Органы государственной власти и местного самоуправления по результатам проведенной инвентаризации проводят консолидацию нормативных правовых актов по предметам своего ведения способом, установленным в пункте 1 части 2 настоящей статьи.

4. Органы государственной власти осуществляют подготовку актуальных консолидированных редакций нормативных правовых актов по предметам своего ведения для размещения на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в соответствии с техническими требованиями к выпуску, машинной (интеллектуальной) обработке, размещению, хранению и распространению текстов правовых актов в электронном виде, а также в единых форматах разметки этих текстов, установленных Федеральной службой охраны Российской Федерации.

5. Федеральная служба охраны Российской Федерации осуществляет размещение консолидированных редакций нормативных правовых актов на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Статья 11. Кодификация законодательства.

1. Кодификация является формой систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

2. В целях создания модели целевого состояния системы законодательства кодификация должна сопровождаться созданием генеральных схем и планов развития отраслей законодательства.

3. Кодификация российского законодательства проводится по отраслям, подотраслям, институтам, по предметам правового регулирования, сферам государственной деятельности либо по субъектам права.

4. В целях обеспечения стабильности законодательства приоритетным является пакетное принятие поправок к действующим кодифицированным нормативным правовым актам.

Статья 12. Подготовка Свода законов Российской Федерации.

1. В целях упорядочения федеральных конституционных законов и федеральных законов, не имеющих значения конституционного, по предметному принципу, их совершенствования в Российской Федерации подлежит подготовке Свод законов.

2. Подготовка Свода законов осуществляется посредством внешней обработки, системного расположения нормативных правовых актов, выявления и устранения пробелов и противоречий в законодательстве, обновления правового регулирования.

3. Начало работы над подготовкой Свода законов производится по итогам проведения всех форм систематизации законодательства, указанных в пунктах 6-11 настоящего федерального закона.

4. Основой построения структуры Свода законов является классификатор нормативных правовых актов.

5. Органом, ответственным за разработку, поддержание Свода законов в актуальном состоянии, является Министерство юстиции Российской Федерации.

6. Порядок подготовки Свода законов определяется федеральным законом.

Глава 3. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают порядок систематизации нормативных правовых актов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Глава 4. Систематизация муниципальных правовых актов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают порядок систематизации муниципальных правовых актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

Приложение 1 к Федеральному закону «О систематизации законодательства в Российской Федерации»

Этапы систематизации российского законодательства

1. Организационная подготовка систематизации законодательства							
Формирование нормативно-правовой основы.	Распределение полномочий между органами государственной власти.	Разработка механизма взаимодействия органов государственной власти.	Создание экспертных структур.	Организация научного сопровождения реализации систематизации законодательства.	Подготовка кадров исполнителей	Внедрение электронных технологий в законодательный и правоприменительный процессы. Переход к электронному нормотворчеству и правоприменению	Мониторинг реализации систематизации законодательства
2. Разработка тематической схемы законодательства, разграниченной по предметам правового регулирования							
3. Организация учета							
Правовая регламентация учета нормативных правовых актов	Наделение каждого правотворческого органа обязанностью вести учет издаваемых правовых актов, поддерживать их в контрольном состоянии	Внедрение современных электронных технологий в учетную деятельность.	Организация взаимодействия органов государственной власти в целях ведения централизованного учета.	Ведение контрольного банка данных НПА	Предоставление открытого доступа к контрольному банку данных через официальный портал правовой информации pravo.gov.ru		
4. Организация процесса подготовки и принятия официальных консолидированных редакций нормативных правовых актов (актуальных – с изменениями и дополнениями)							
Правовая регламентация подготовки консолидированных редакций НПА	Наделение обязанностью правотворческих органов формировать официальные консолидированные редакции нормативных правовых актов, изданных этими органами.	Составление официальных консолидированных редакций действующих НПА каждым правотворческим органом, издавшим правовой акт. В отношении федеральных законов и федеральных	Передача утвержденных официальных консолидированных редакций НПА в контрольный банк данных	Дальнейшее принятие правотворческими органами не отдельных изменяющих НПА, а принятие новой консолидированной редакции изменяемого нормативного правового акта	Опубликование на официальном портале правовой информации pravo.gov.ru		

		конституционных законов наделить обязанностью Министерства юстиции подготовить консолидированные версии и передать на утверждение законодателю					
5. Систематизация отдельных сфер правового регулирования							
Инвентаризация. Отбор актов, подлежащих систематизации (разграничение нормативных и ненормативных, постоянных и временных актов)	Оценка каждого акта по существу. Цель: 1. Выявить акты, утратившие свое значение или противоречащие более позднему законодательству. 2. Выявить акты, которые ввиду отмены основного акта, на который они опирались, потеряли свое значение.	Составление перечней устаревших актов и их частей, перечней противоречащих друг другу правовых норм различных нормативных правовых актов.	Подготовка предложений о внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты, об инкорпорации правовых норм, консолидации законодательства.	Определение формы систематизации, которую следует применить к правовому массиву.	Разработка концепций инкорпорации, консолидации, кодификации.	Непосредственная обработка, в ходе которой будут выявляться пробелы и коллизии, устаревшие и фактически утратившие силу нормативные правовые акты.	Разработка проектов в соответствии с утвержденными концепциями.
6. Подготовка свода законов.							
Разработка концепции свода законов (систематический план свода, внутренняя структура свода, предмет, субъект систематизации, цели, принципы и методы регулирования).	Разработка стандартизованной системы обозначения (маркировки) разделов и нижестоящих структурных единиц;	Разработка правил включения, исключения, перемещения законоположений в Своде законов.	Решение вопроса о справочных материалах, прилагаемых к своду.	Разработка единых правил технического оформления нормативных актов, обязательные для всех федеральных органов государственной власти	Подготовка сводов законодательства Федерации и ее субъектов	Поддержание свода в актуальном состоянии в электронной форме (ежедневное обновление) и печатной форме	

V. Место будущего федерального закона в системе действующего законодательства.

Федеральный закон «О систематизации законодательства в Российской Федерации» является базовым в правовом регулировании отношений, складывающихся в сфере осуществления систематизации нормативных правовых актов.

В целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства подлежат изменению отдельные законодательные акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие систематизацию законодательства, а также законодательные акты субъектов Российской Федерации в соответствующей области.