



СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Г. ФЕДОРОВ,

доктор права, конференциар кафедры теории и истории права Молдавского государственного университета

SUMMARY

The published material represents the big theoretical and practical value for everyone who is interested in actual problems of the theory of the state and the right.

The stated ideas and reasons can be based legislative and activity that will promote protection of the rights and freedom of citizens, interests of the state, strengthening of legality and the law and order.

* * *

Публикуемый материал предназначен для тех, кто интересуется актуальными проблемами в теории государства и права.

Высказанные идеи и соображения могут быть положены в основу законотворческой и правоприменительной деятельности, что будет способствовать защите прав и свобод граждан, интересам государства, укреплению законности и правопорядка.

1. Понятие и значение систематизации законодательства

В любом государстве создается и функционирует бесчисленное множество, тысячи, в некоторых даже сотни тысяч, а возможно и больше различного рода и уровня нормативно-правовых актов и других источников права. Поэтому подчас бывает очень трудно установить, какими нормами регулируются те или иные общественные отношения. Решение этой проблемы значительно облегчается, если действующее законодательство систематизировано, т.е. упорядочено, приведено в стройную логическую систему.

Систематизация законодательства осуществляется с древних времен. Законы Ману, законы Хаммурапи, Русская Правда, различного рода Судебники и Уложения представляли собой систематическое изложение правовых обычаев, санкционированных эксплуататорским государством. Особенно активизировалась систематизационная деятельность с развитием буржуазных отношений в государствах континентальной Европы (кодексы, изданные во Франции при Наполеоне). Однако в странах англо-американской семьи правовых систем проводить систематизацию трудно из-за распространенности прецедентного права. Тем не менее в США, несмотря на то, что ежегодно издается до 350 томов судебной практики, ведутся работы по систематизации законодательства. Большая работа по систематизации нормативно-

правовых актов проводилась в СССР, в результате чего были разработаны и продолжают действовать и сегодня ряд кодексов. Особенно актуальна эта проблема и для современной Молдовы, где нормотворческая деятельность ведется особенно интенсивно.

Систематизация законодательства – это, как указано нами в самом начале параграфа, упорядочение и совершенствование нормативно-правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде сборников (справочников) или в форме сводных кодификационных актов. Из этого определения вытекают основные признаки, раскрывающие содержание сложной и многосторонней юридической деятельности, определяемой понятием «систематизация законодательства». **Цель указанной деятельности является упорядочение и со-**

вершенствование нормативно-правовых актов и содержащихся в них правовых предписаний, приведение их в определенный порядок. **Предмет систематизации** составляют нормативно-правовые акты; **содержание систематизации** – обработка и расположение указанных актов (их правовых предписаний) по определенной системе; **результатом систематизации** нормативно-правовых актов выступают сборники, справочники (например, «жилищное законодательство») или сводные кодификационные акты (основы, кодексы и др.). Только совокупность вышеуказанных признаков дает представление о том, что такое систематизация нормативно-правовых актов. Определение систематизации без какого-либо из этих признаков, в частности без указания на сборники (справочники) и сводные акты, являющиеся результатом систематизации, делает данное понятие неполным, а, следовательно, и неточным, ведет к смешению систематизации законодательства и правотворчества.

Систематизация законодательства есть объективно необходимый элемент деятельности государства. Значение систематизации законодательства для государства и права определяется следующими важнейшими обстоятельствами:



- систематизация законодательства необходима, **во-первых**, для действующего нормативного материала, группировка нормативных установлений по заранее определенной схеме и создание стройной внутренне согласованной системы актов позволяют вовремя заметить и устранить несогласованность и противоречия между отдельными актами, обнаружить и ликвидировать пробелы в паре, обеспечивают взаимосвязь отдельных отраслей законодательства, помогают законодателю выбирать наиболее эффективный метод правового регулирования общественных отношений в каждом конкретном случае;

- систематизация законодательства необходима, **во-вторых**, для совершенствования процесса его реализации. Будучи приведено в заранее установленный порядок и изложено в строго логической последовательности, законодательство становится более доступным для обозрения и уяснения как в целом, так и в отдельных своих частях. Для государственных органов, должностных лиц, организаций, граждан систематизация законодательства создает реальную возможность свободно ориентироваться в действующем нормативно-правовом материале, правильно понимать и выполнять предписания правовых норм;

- систематизация законодательства используется, **в-третьих**, для воспитания правосознания у населения, для повышения его правовой культуры. Благодаря систематизации право становится более доступным и понятным широким массам.

Таким образом, систематизация законодательства играет важную роль в укреплении законности и правопорядка, в совершенствовании норм права, в последовательном развитии демократии.

2. Виды систематизации законодательства

Правовая наука и практика различают два основных вида систематизации нормативно-правовых актов: **инкорпорация и кодификация**. Это деление базируется на различиях в самом процессе упорядочения правового материала. Правда, процессор Алексеев С.С. иногда рассматривает кодификацию как **вид творчества**, при котором обеспечивается единое, согласованное нормативное регулирование данного вида отношений и тем самым достигается упорядочение, системное развитие всего нормативного материала (Проблемы теории государства и права. Под ред. Алексеева С.С., М., 1979, с. 295). В другой работе он же называет **кодификацию формой систематизации** в праве (С.С. Алексеев. Государство и право, М., 1994 г., с. 125). В чем же сущность инкорпорации и кодификации? Под **инкорпорацией** обычно понимают форму систематизации, когда законы, указы, правительственные постановления и иной нормативный материал объединяются полностью или частично в разного рода сборники (справочники, собрания) в определенном порядке (хронологическом, предметном, системно-предметном, алфавитном). При этом нормативное содержание актов не меняется, хотя форма изложения содержания иногда и претерпевает некоторые изменения, поскольку инкорпорация не сводится к простому воспроизведению ранее изданных актов. В зависимости от формы инкорпорации объединяемый нормативный материал подвергается более или менее сложной внешней обработке: в первоначальный текст закона вносятся официальные изменения; исключаются статьи и пункты, потерявшие силу, имевшие временное значение, а также содержащие явные противоречия и т.п.; распределение материала

производится по определенной системе; в некоторых случаях отдельные главы и статьи разных актов группируются и т.д. При высших формах инкорпорации (составлении собраний действующего законодательства) по решению уполномоченного органа вносятся отдельные изменения и в содержание актов, изменяется редакция отдельных статей и пунктов, улучшается язык актов.

Следует отличать **официальную инкорпорацию**, т.е. утверждение соответствующих собраний и сборников (справочников) инкорпорированных актов органами, издавшими эти акты, **официозную инкорпорацию**, т.е. издание собраний и сборников инкорпорированного законодательства специально уполномоченном на то государственным органом (например, Министерством юстиции) и **неофициальную инкорпорацию**, осуществляемую ведомствами, организациями, не имеющими на то специального полномочия (например, издательством), также частными лицами.

При **кодификации** составитель не ограничивается приведением в порядок текста действующих актов. Исходя из общих принципов данной правовой системы, учитывая предмет правового регулирования и принятый в каждой отрасли права метод правового регулирования, он стремится не просто объединить и систематизировать имеющиеся правовые акты, а переработать их содержание, дать в одном сводном акте стройное, внутренне согласованное изложение правовых установлений, с максимальной полнотой регулирующих определенную область общественных отношений. При этом предполагается критическая переоценка действующих правовых норм, устранение несогласованности и противоречий между ними, восполнение пробелов в праве, замена устаревших норм новыми. Ре-



результатом кодификации является новый сводный законодательный акт (например, кодекс) заменяющий ранее действовавшие нормативные акты в данной отрасли законодательства. **Кодификация** законодательства может быть **только официальной**.

Исходя из указанных понятий инкорпорации и кодификации, можно отметить следующие важнейшие различия между ними:

1) Инкорпорация - это, в принципе, постоянная деятельность государственных и иных органов, главная цель которой – поддержание действующего законодательства в состоянии, обеспечивающем его доступность, легкость обозрения и понимания. Особенность инкорпорации состоит в том, что какие-либо существенные изменения в законодательстве, как правило, не вносятся и содержание правового регулирования по существу не меняется (т.е. не изменяются предписания правовых норм о субъектах правоотношений, об их правах и обязанностях, об установленных санкциях и др.)

При кодификации вносятся существенные изменения в содержание правового регулирования в определенной области общественной жизни в соответствии с потребностями общественного развития на данном этапе. Отменяется существующее законодательство в данной сфере и создается новое, более или менее отличное от прежнего. При этом кодификатор учитывает не только действующий нормативный материал, но и практику его применения судами и иными государственными органами, предложения органов, организаций и граждан, а также данные науки о тенденциях развития общества и государства. Кодификация проводится поэтапно, и осуществление ее есть начало нового этапа в развитии конкретной отрасли права.

2) В основе инкорпорации лежит классификация

нормативно-правовых актов по таким основаниям, как дата издания, алфавитно-предметное и т.д. Основу же систематизации нормативного материала в процессе кодификации составляют предмет, метод и особый режим правового регулирования.

3) Результатом инкорпорации является собрание, сборник, справочник изданных в разное время нормативно-правовых актов, содержание которых дается так, как оно было дано законодателем при первом опубликовании актов, а также после внесения в них поправок и дополнений. Поэтому официальным, «подлинным текстом», т.е. обязательным для применения, служит, в сущности, тот текст актов, который помещен в официальных печатных органа (например, «Monitorul Oficial») и на который делаются ссылки в инкорпорированном сборнике (справочнике).

Результатом кодификации выступает кодификационный нормативно-правовой акт, который: а) представляет собой новый по форме и содержанию акт, заменяющий некоторое, иногда большое число разрозненных актов, подлежащих отмене; б) является сводным актом, т.е. содержащим новые установления определенной отрасли законодательства; в) излагает эти установления по определенной, внутренне согласованной системе. Текст нового акта является подлинным, официальным, на который и должны ссылаться впредь применяющие его органы.

4) Инкорпорация может осуществляться как государственными органами, так и общественными объединениями и частными лицами, т.е. она может быть как официальной, так и неофициальной. Причем для инкорпорационной деятельности государственных органов, как правило, не требуется специальных полномочий.

Кодификация осуществляет-

ся всегда государственными органами; она всегда имеет **официальный** характер. Принятие кодификационных актов – прерогатива органов государства, наделенных для этого специальными полномочиями.

Таким образом, инкорпорация и кодификация - самостоятельные, отличные друг от друга виды упорядочения и совершенствования законодательства. Вместе с тем их нельзя считать совершенно обособленными друг от друга. Наоборот, они тесно связаны и в практической деятельности государственных органов, обычно сопутствуют друг другу.

Систематизация законодательства в своих конкретных проявлениях может иметь свои особые цели и в связи с этим проводится в разных формах и разными методами. Инкорпорация и кодификация представляют собой основные виды систематизации, отличающиеся отмеченными выше обстоятельствами. Но в практической деятельности государственных органов можно различать значительно большее количество видов систематизации, которые является не основными, вторичными формами по отношению к кодификации и инкорпорации. Вместе с тем все формы систематизации связаны друг с другом в том смысле, что более высокая форма предполагает для своего осуществления наличие предшествующих форм. С этой точки зрения каждая не основная форма кодификации, инкорпорации может быть определенным этапом в общем процессе систематизации законодательства. С другой стороны каждая из не основных форм имеет свое самостоятельное значение для правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и может сама по себе дать результаты по упорядочению законодательства в требуемой степени.

Для органа, осуществляюще-



го систематизацию законодательства, важно выбрать такую ее форму, которая может с наибольшим эффектом достичь поставленной цели.

При этом надо иметь в виду, что систематизация законодательства вообще должна вестись постоянно, непрерывно, так как непрерывно осуществляется правотворческая деятельность государства. Кодификация и инкорпорация, как самостоятельные виды систематизации, должны осуществляться параллельно, поскольку каждый из них имеет свои цели, специфику и не заменяет, а дополняет другой вид. Систематизация законодательства государственными органами есть по существу сопутствующий элемент их правовой деятельности. Вместе с тем очевидно, что эта непрерывность предполагает определенную поэтапность осуществления отдельных форм инкорпорации и кодификации законодательства. Чем сложнее указанная форма, тем более длительными во времени могут быть перерывы между этими этапами. Следовательно, когда мы говорим об основных этапах систематизации, то речь идет не о начале процесса, не о движении с какой-то исходной позиции, а о непрерывном процессе, где указанные виды систематизации осуществляются одновременно. В то же время в каждом отдельном случае систематизации законодательства ее результатом будет издание сводного акта или инкорпорированного собрания, сборника, справочника, что требует предварительной реализации ряда действий, которые условно можно разделить на определенные этапы.

Научная классификация основных форм инкорпорации законодательства может быть проведена по различным основаниям, при этом классификация по одному основанию не исключает классификации по другим основаниям. Один и тот же, на-

пример, сборник или справочник инкорпорированного законодательства можно классифицировать по разным основаниям – это означает, что он обладает различными признаками, позволяющими рассмотреть его в разных аспектах.

Классификация основных форм инкорпорации законодательства возможно провести по такому основанию как метод расположения нормативного материала. Это позволяет различать собрания, сборники, справочники законодательства, составленные либо по хронометрическому, либо по предметному методу, либо на основе сочетания обоих этих методов (предметно-хронологический). Так, **во-первых**, справочники, сборники, Собрания законодательства могут составляться по строго хронологическому принципу, т.е. содержать нормативно-правовые акты, изданные за определенный период и размещенные последовательно по датам их издания. Такие собрания, сборники или справочники могут содержать либо все акты, изданные до какой-то конкретной даты, либо только акты, действующие на определенную дату. В последнем случае предполагается, что составитель не включил в сборник или справочник статьи и пункты, формально отмененные, потерявшие силу вследствие издания других актов по тому же вопросу, акты, имевшие временный характер, и т.д.

Во-вторых, сборники (справочники) или Собрания нормативных актов могут составляться по определенным тематическим разделам, причем внутри каждого раздела располагаются в хронологическом порядке, т.е. инкорпорация законодательства проводится путем сочетания хронологического и предметного методов. Перечень разделов составляется исходя из важности охватываемых вопросов (так на-

зываемый системно-предметный) метод, или по алфавитному расположению наименований разделов (так называемый алфавитно-предметный метод). Тексты актов могут быть помещены полностью или в извлечениях, в зависимости от назначения сборника (справочника).

В-третьих, возможно такое составление сборников (справочников) или Собраний нормативных актов (в целом или извлечениях). действующих на определенную дату, когда акты группируются по тематическим разделам, причем в каждом разделе акты располагаются не по хронологическому, а по предметному принципу. Обычно в таких сборниках (справочниках) в начале каждого раздела помещены акты, имеющие высшую юридическую силу и содержащие основные нормы по этому вопросу, а затем помещены акты, дополняющие, развивающие и детализирующие основные нормы.

Но особое значение имеет инкорпорация законодательства при составлении Систематического собрания законодательства, охватывающего в обработанном и систематизированном виде все действующее законодательство страны в его основных отраслях. **Составление систематического собрания является высшей и самой сложной формой инкорпорации**, свидетельством квалифицированной работы юристов-составителей и показателем высокой юридической культуры в стране. В бывшем СССР такие Систематические собрания издавались неоднократно.

Далее, классификация форм инкорпорации законодательства может быть проведена по такому основанию, как **метод обработки** нормативного материала, помещенного в Сборнике (справочнике), Собрании. По указанному основанию различаются, **во-первых**, сборники, при составлении которых нормативный



материал подвергался лишь **простой** внешней обработке, т.е. исключались официально отмененные статьи, пункты, опускались подписи, фамилии должностных лиц. Примерами такой инкорпорации могут служить Сборники постановлений правительства.

Во-вторых, существуют сборники, Собрания, при составлении которых нормативный материал подвергается более сложной внешней обработке со стороны органа, специально уполномоченного на издание сборника или Собрания и на такую обработку нормативного материала, когда исключаются акты формально отмененные, так и акты формально не отмененные, но фактически потерявшие силу. При этом в текст актов вносятся официальные изменения с указанием акта, на основании которого сделаны изменения, исправляются явные ошибки, устраняются анахронизмы и т.п.

В-третьих, следует отличать Сборники, Собрания, при составлении которых нормативный материал полностью или частично подвергается так называемой **консолидации**, или объединению, когда разрозненные нормативные акты по одному вопросу объединяются в один акт; главы, статьи, нормы этих актов распределяются по главам, параграфам объединенного акта по определенной системе в логической связи и последовательности. Одновременно устраняются повторения, явные противоречия, ошибки, исправляется устаревшая терминология; в необходимых случаях дается новая редакция отдельных статей.

Таким образом, и при консолидации обработка нормативного материала носит по существу характер внешней его обработки: регулирование общественных отношений не подвергается принципиальным изменениям. По своему содержанию консолидация есть систематизация и сведение воедино уже имеющегося нор-

мативного материала, т.е. характеризуется теми же признаками, что и другие формы инкорпорации, хотя и имеет свои особенности. Некоторые авторы, исходя из того, что консолидации присущи и некоторые черты кодификации, рассматривают консолидацию в качестве самостоятельного вида систематизации законодательства (Общая теория государства и права. Под редакцией В.В. Лазарева, М., 1996, с. 164-165).

Классификация форм инкорпорации законодательства может быть проведена и в зависимости от **объема** охватываемого нормативного материала. По этому основанию можно различать **частичную** инкорпорацию, когда составляются сборники законодательства по отдельным отраслям права или по отдельным или нескольким правовым институтам и **генеральную** (или общую) инкорпорацию, когда составляются Собрания, охватывающие все или большую часть законодательства страны.

Наконец, еще раз укажем, что по субъектам, проводящим инкорпорацию, она может быть официальной и неофициальной.

Кодификация законодательства, так же, как и инкорпорация, может осуществляться в различных формах, которые отличаются друг от друга главным образом по характеру правовых норм, подвергающихся упорядочению, и сводным нормативно-правовым актам, являющимся результатом кодификации. Следует согласиться с мнением авторов, которые считают, что нельзя, буквально толкуя понятие кодификации, сводить его к определению лишь той деятельности государственных органов, результатом которой может быть только кодекс. Очевидно, что понятие кодификации более широкое; оно определяет вообще государственную деятельность по упорядочению и совершенствованию законодательства, которая обладает указан-

ными выше признаками и выражается в издании сводных актов, именуемых не только кодексами, но и Основами, Уставами, Положениями и т.д. Исходя из этого следует различать **всеобщую, отраслевую и специальную кодификацию** законодательства.

При всеобщей кодификации в течение известного периода создаются сводные, кодифицированные акты по всем отраслям права. Высшей степенью кодификации можно считать достижения такого положения, когда совокупность кодификационных актов по основным отраслям права позволит составить Свод таких актов.

Отраслевая кодификация охватывает нормы определенной отрасли либо подотрасли права. Специальная кодификация охватывает нормы определенного правового института либо нескольких правовых институтов. В случаях, когда кодификация охватывает нормы ряда правовых институтов ряда отраслей права, имеет место **комплексная** специальная кодификация законодательства.

В зависимости от объема отношений, охватываемых правовым регулированием со стороны создаваемого кодификационного акта, можно различать **полную и частичную кодификацию**. В первом случае кодификационный акт охватывает все нормы данного правового института, группы норм, отрасли права. Во втором случае лишь часть их.

Наибольшее значение имеют, безусловно, те формы кодификации, которые направлены на упорядочение правового регулирования общественных отношений в масштабе целой отрасли или подотрасли права и осуществляются законодательным органом.

Таким образом, систематизация законодательства – это сложная и кропотливая работа, которая должна проводиться высококвалифицированно и в соответствии с требованиями законодательной техники.