

УДК / UDC 340

DOI: 10.35231/18136230_2022_2_49

К проблеме систематизации нормативных правовых актов в Российской Федерации и правилах её юридической техники

А. Ю. Глушаков¹, А. И. Соболевская²

*¹Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина,
Санкт-Петербурге, Российская Федерация*

*²Высшая школа технологии и энергетики СПбГУПТД,
Санкт-Петербурге, Российская Федерация*

Актуальность статьи обусловлена тем, что в ней дается оценка современного состояния и влияния на действующую правовую систему такого процесса упорядочивания нормативной базы, как систематизация.

В ходе исследования рассмотрены вопросы выбора форм систематизации, а также проблемы, возникающие на почве их реализации в практической (правотворческой) деятельности. Отдельно обращено внимание на отсутствие в законодательной логике устоявшихся принципов юридической техники и правильность её влияния на основы систематизации.

Результатом проведенного анализа стал вывод о тесной взаимосвязи между систематизацией и юридической техникой, что подтверждается их особой ролью в коррекции нормативного массива. При этом одной из проблем систематизации является отсутствие предметного разграничения между её основными формами и приоритета одной формы над другой.

Ключевые слова: систематизация, правотворчество, нормативное регулирование, законодательный массив, кодификация, форматирование, приоритет.

Для цитирования: Глушаков А.Ю., Соболевская А.И. К проблеме систематизации нормативных правовых актов в Российской Федерации и о правилах её юридической техники // Ленинградский юридический журнал. – 2022. – № 2 (68). – С. 49–60. DOI: 10.35231/18136230_2022_2_49

To the problem of systematization of normative legal acts in the Russian Federation and the rules of its legal technique

Alexey Yu. Glushakov¹, Alexandra Ig. Sobolevskaya²

*¹Pushkin Leningrad State University
Saint Petersburg, Russian Federation*

²*Higher School of Technology and Energy SPSUITD
Saint Petersburg, Russian Federation*

The relevance of the article is due to the fact that it provides an assessment of the current state and the impact on the current legal system of such a process of streamlining the regulatory framework as systematization.

The author's in the course of the study considered the issues of choosing the forms of systematization, as well as the problems that arise on the basis of their implementation in practical (law-making) activities. Separately, the author's draw attention to the lack of established principles of legal technique in the legislative logic and the correctness of its influence on the foundations of systematization.

The result of the analysis was the conclusion about the close relationship between systematization and legal technique, which is confirmed by their special role in the correction of the normative array. At the same time one of the problems of systematization is the lack of a substantive distinction between its main forms and the priority of one form over another.

Key words: systematization, lawmaking, normative regulation, legislative array, codification, formatting, priority.

For citation: Glushakov, A. Yu., Sobolevskaya, A. Ig. (2022) K probleme sistemati-zatsii normativnykh pravovykh aktov v Rossiyskoy Federatsii i o pravilakh yeyo yuridicheskoy tekhniki [To the problem of systematization of normative legal acts in the Russian Federation and the rules of its legal technique] *Leningradskiy yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2 (68). pp. 49–60. (In Russian). DOI 10.35231/18136230_2022_2_49

Введение

Как справедливо отмечается исследователями в области изучения систематизации нормативных актов и её влияния на их структуризацию, в настоящее время, несмотря на то что данный вопрос давно себя исчерпал, некоторые проблемы её организации и проведения по-прежнему актуальны.

На фоне этого особо важно, что создание качественной нормативной архитектоники проистекает из сущности самого процесса систематизации, природа которой обусловлена тем, что нормативное регулирование только тогда становится качественным, когда законодатель последователен в реализации своей мысли относительно того, что такое здоровое социально-правовое регулирование [1, с. 28; 4; с. 212; 9, с. 27].

Систематизация как явление законодательного интереса: цели, принципы, формы реализации

Систематизация – это процесс, главная цель которого - посредством разработанных средств или форм упорядочить нормативный массив, сделав его простым с точки зрения понимания конструктивного состояния и эффективным с позиции использования субъектами права существующих нормативных положений. В наибольшей степени организация такого процесса и есть первоначальная стадия разрешения проблем, которые возникают в отечественной правовой системе. Как известно, основными формами выражения систематизации на практике являются учет, инкорпорация, кодификация и консолидация. Все эти формы представляют собой категоризированные модели легитимного воздействия на нормативное пространство посредством специальных приемов и средств [10, с. 365]. В свою очередь, сам факт дифференциации данных форм (отличия одной от другой) указывает на необходимость их использования наиболее рационально, не допуская смешения их на любом из этапов процесса систематизации.

Широко известная история проведения систематизации М.М. Сперанским еще в XIX в. наглядно показала, что для её качественной организации необходимо не просто найти и исключить из действия утратившие свою актуальность законы или подзаконные акты, следует взвесить, какую именно роль тот или иной акт играет в общей логике законодательного процесса и путем сопоставления (моделирования ситуаций) определить последствия в случае его исключения из общего нормативного массива. В частности, Сперанский, столкнувшись с чрезмерной перенасыщенностью нормами права российского законодательства, в своем труде очень часто уповал на то, что вычленивший устаревший акт для специально созданной для такого дела комиссии не представляло большого труда. Намного сложнее было определить (проанализировать) последствия исключения такого акта из группы действующих, в достаточной мере не убедившись, что новый акт, его подменяющий, действительно предусматривает всевозможные ситуации правового регулирования и сможет полноценно влиять не только на уже сложившиеся отношения, но и охватывает их с точки зрения развития в будущем [5, с. 365].

Ошибки, допускаемые в ходе процесса систематизации на современном этапе: причины, последствия, пути устранения

Несмотря на возросший уровень профессионального подхода к вопросам коррекции нормативных основ и положений, в настоящее время процесс их преобразования и переработки может организовываться с грубыми ошибками.

Как правило, эти ошибки находят свое выражение в таких позициях, как:

- проведение систематизации без осуществления соответствующего анализа (данный аспект указывает на то, что до начала процесса чистки системы законодательства от ненужных (устаревших актов) исполнителю необходимо провести тщательное исследование основ и состояния нормативной базы в принципе);

- неправильный выбор формы при оценке состояния нормативного массива;

- исключение актов, действие которых не может быть реализовано по причине отсутствия их дублеров (подменных актов).

Стоит заметить, что данные причины, скорее всего, будут носить исключительно организационный характер, а следовательно, корень их разрешения лежит в соблюдении следующих правил организации такого процесса: создание специализированных органов, формирование кадрового персонала, материальное и техническое обеспечение, контроль за проведением [2, с. 214]. Отдельно стоит выделить вопрос оценки такой работы, а именно, после её проведения необходимо осуществлять мониторинг применения вновь сформированного законодательства по части использования его норм на протяжении длительного (определенного) времени [7, с. 52].

Еще один проблемный вопрос в рассматриваемом направлении – определение тактики проведения систематизации, а также той формы, которая будет не только определять её направление, но и уже на первых этапах данного процесса укажет на проблемные места нормативной базы в целом.

В частности, профессор В.В. Кожевников подмечает, что при современном состоянии законодательства и обширной продолжающейся практике правотворчества наметилась тенденция (прерогатива) превалирования одной формы законодательной систематизации над дру-

гой, и что особо важно, по надуманным основаниям. К примеру, кодификация за последнее время стала основной формой в этом вопросе, в то время как исследователи абсолютно точно подмечают, что излишнее кодифицирование нормативной базы может привести к тому, что регулирование отношений примет чрезмерно общий (отраслевой) характер [3]. Более того, в контексте рассматриваемого вопроса стоит задуматься над тем, а могут ли признаваться удачными те формы и структуры нормативных актов, которые используются в процессе кодификации с учетом правильности определения, например того же предмета регулирования.

Критика принципов систематизации и их доктринальная коррекция

С учетом определения основных проблем систематизации разумным будет отметить, что именно соотношение кодексов с остальными формами нормативного выражения является главной проблемой современной кодификации. Одна позиция – соотношение закона и кодекса в рамках отрасли законодательства, другая – когда регулирование смежных и однородных отношений производится разными кодексами. Есть в этом вопросе и третья позиция, которая заключается в том, что между нормами права, отраженными в законах, устанавливающими статус органов государственной власти (или местного самоуправления), общественных и хозяйственных структур и предписаниями кодексов, проявляется разногласие.

Такое положение дел не может не настораживать, так как указанная прерогатива условна и не может восприниматься как доминанта в рассматриваемых отношениях. Более того, превалирующая роль кодификации с формальной точки зрения и с учетом того, что Основным законом страны такой приоритет не установлен официально, представляется несколько надуманной. Симптоматично, но в научных кругах уже долгое время иницируется тема разработки и принятия отдельного закона «О нормативных актах», который позволил бы внести ясность в такие вопросы, попутно определив четкое место кодекса в иерархии нормативных источников [6, с. 183]. Вместе с тем именно по этой причине во многих кодифицированных актах имеются указания на собственный приоритет перед другими законами.

Следует заметить, что учет приоритета кодексов над остальными актами законодательно и доктринально не обоснован, поскольку и по юридической силе, и по процедуре принятия такие акты справедливо

относятся к тем же федеральным законам. Следовательно, кодексы должны распространять свое действие в соответствии с общими правилами определения юридической силы нормативных правовых актов, действующих и применяющихся на территории России [8, с. 160]. Так, Конституционный суд РФ в одном из своих постановлений отметил, что положения ст. 76 Конституции РФ¹ исключают возможность приоритета одного федерального закона (по своей, конечно же, номинальной позиции) над другим. При этом данная судебная инстанция отдельно обратила внимание на то, что Основной закон страны не определяет и не может определять иерархию актов внутри одного их вида, в конкретном случае – федеральных законов².

Совершенствование технологий кодификационной деятельности

Базовая идеология любой кодификации заключается в проведении рационализации правовых норм и обеспечении их последующей доступности для понимания. Проводимая учеными юристами рационализация права в первую очередь обеспечивает их преимущество как обладателей юридических знаний над неспециалистами. Иными словами, когда закрепляется нормативный механизм в определенной правовой форме, возникает действительное социальное противоречие, в котором одна сторона представлена носителями специального юридического знания, применяющими его и в отдельных случаях злоупотребляющими им, а на противоположной стороне представлены субъекты, не обладающие юридическими знаниями.

Также при конструировании окончательной формы результата рационализации норм права очень часто проявляется ситуация, когда формируется лишь внешне «красивое» право, т. е. конструкт формы начинает превалировать над действительным содержанием.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² 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: постановление Конституционного суда РФ от 29.06.2004 № 13-П // Собр. законодательства РФ. 05.07.2004. № 27. Ст. 2804.

Сформированная вокруг нас цифровая информационно насыщенная реальность привела к безусловному усложнению позитивного законодательства и в целом породила запрос на повышение качества усвоения и содержания норм действующего законодательства. Можно утверждать, что существует бесспорная тенденция к конструированию понятных всему населению источников права, реализация которых осложняется тем фактом, что чем сложнее юридическая конструкция, тем многократно сложнее ее изложить доступно.

В современные правила техники кодификации следует внести дополнительные правила, например такие: в необходимых случаях, при формировании текста нормы конструируемого акта для повышения качества усвоения нормативного материала, субъектом воздействия должны применяться не только понятные всем определения и дефиниции, но и нормативные информационные модели (формы символической трансляции нормативного материала).

Для последующего исследования проблематики кодификации в обеспечении максимальной доступности разрабатываемых кодексов для усвоения неспециалистами, нужно проанализировать необходимость внесения в тексты кодексов формализованных определений и типовых межотраслевых нормативных конструкций, прежде всего содержащих типовые процессуальные нормы.

Множеством причин объясняется повышение интереса к определениям, и одной из основных стало то, что позитивное право, как мы уже указывали выше, делается все более трудным для усвоения неспециалистами. Поэтому использование определений и типовых нормативных конструкций, выражаемых в том числе с помощью нормативных информационных моделей, значительно упрощает процессы модернизации языка закона.

Использование определений позволяет уменьшить фрагментацию современного законодательства и придаёт категориальное единообразие понятиям, находящимся в различных разделах отраслевых кодексов, помогая создавать вместо специальных общие правила.

В контексте размышлений о совершенствовании техники кодификационной деятельности нужно обратить внимание на элементы, составляющие структуру кодекса. К элементам новейших кодексов можно отнести язык его составления: наименование кодекса, преамбула, комментарии,

статья как структурная единица и нормативные информационные модели, облегчающие уяснение содержания применяемых нормативных конструкций.

К языку, на котором изложен кодекс, предъявляются повышенные требования с точки зрения его модернизации, с первую очередь с целью повышения доступности восприятия сформированного нормативного текста для широкого круга субъектов правового воздействия. При выборе используемого языка всегда делается выбор между применением формализованных юридических терминов и обыденной лексики. Выбор в первую очередь зависит от субъектного состава лиц, на которых будет направлено правовое воздействие.

Как мы уже упоминали выше, к новейшим элементам кодекса, которыми в обязательном порядке должны пользоваться современные специалисты по кодификационной деятельности, можно отнести нормативные информационные модели. Их применение позволяет существенно повысить скорость уяснения текста нормативного материала, поскольку его сложность для восприятия заинтересованными субъектами существенно увеличилась в последние 10–20 лет. Можно утверждать, что проводимый теорией права длительный поиск технических средств повышения наглядности текста норм права привел к пониманию того, что в качестве дополнительного средства передачи смыслового содержания норм могут выступать только нормативные информационные модели. Причем в ряде случаев они могут выступать и в качестве базового транслятора нормативного предписания. В структуре кодекса из нормативных информационных моделей komponуют отдельные блоки, не всегда формируемые с учетом логики разделов нормативного материала.

К базовому элементу текста кодекса относится статья, причем в разных правопорядках в качестве статьи выступает канон, параграф или section. Особый интерес вызывают применяемые в законотворческой практике, в том числе международной, способы нумерации статей. Применяемый способ нумерации статей в кодексах имеет существенное значение ввиду наличия большого количества собираемых вместе правоположений. Применяемый способ нумерации может существенно улучшить или наоборот ухудшить качество восприятия нормативного материала. Сквозная нумерация проще в применении, а используя индексную нумерацию, можно эффективней локализовать в кодексе определенный правовой текст.

Кодификации в практически тысячелетней исторической ретроспективе осуществлялись циклами. Кодификация всегда выступала не только результатом кризиса источников права, но и всегда крайне эффективно к ним приспособлялась технологически. В современном, активно трансформируемом мире изменилось традиционное понимание источников права, поэтому не существует уже примеров «удачной технологически» официальной кодификации, проводимой усилиями конкретного государства, результаты которой можно было использовать в качестве эталона.

Заключение

Таким образом, можно отметить, что вопросы систематизации и юридической техники, при условии, что их роль в коррекции нормативного массива воспринимается в качестве главенствующей, тесно взаимосвязаны между собой. Указанная взаимосвязь позволяет более точно определять логику построения законодательного процесса, выявлять его главные недостатки и оперативно принимать решения по их устранению.

Между тем к основным проблемам использования средств упорядочивания правовых актов, а также нормативных положений в систематизации следует отнести не только отсутствие предметного разграничения между её основными формами, но и несоответствие принципов определения приоритета одной формы над другой. Этот диагноз является обобщающим, но в то же время указывающим на последовательность устройства на современном этапе и развития всей системы законодательной коррекции в будущем.

Уровень технологического развития современного мира четко показывает направления совершенствования кодификационной деятельности. В истории кодификации уже были подобные узловые моменты, которые формировали содержание эволюции этой формы человеческой деятельности, связывая ее качество с состоянием экономики, культуры и науки того социума, в котором она эволюционировала. Причем методы кодификации изменялись из-за появления новых способов передачи информации. Современные электронные базы данных и связанные с ними способы передачи юридической значимой информации обязательно, существенным образом, в недалеком будущем повлияют на само понятие кодификации. Причем мы находимся только в начале зарождения процессов, формирующих подходы к содержанию кодификационной деятельности цифровой цивилизации, вплоть до изменения способов разработки и распространения кодексов, включая изменение смыслового понимания самой концепции кодификации.

Список литературы

1. Валиев Р.Г. Правотворческая систематизация норм права // Журнал российского права. – 2020. – № 7. – С. 27–9.
2. Иванюк О.А. Цифровые механизмы систематизации законодательства // Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки (к 470-летию принятия Судебника 1550 г.): сборник научных трудов, Москва, 13 мая 2020 года. – М.: Инфра-М, 2021. – С. 211–216.
3. Кожевников В.В. К проблеме консолидации нормативных правовых актов в Российской Федерации // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2019. №1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-konsolidatsii-normativnyh-pravovyh-aktov-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 17.03.2022).
4. Кожевников В.В. К проблеме систематизации нормативно-правовых актов в Российской Федерации и о правилах ее юридической техники // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 4(136). – С. 11–21.
5. Купцова О.В., Богданкевич А. А. Классификация локальных нормативных правовых актов как основание их систематизации // XLIV Огарёвские чтения: материалы научной конференции: в 3 частях, Саранск, 08–15 декабря 2015 года / Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, 2016. – С. 437–441.
6. Лунева Р.Э., Валиуллина Ч. Ф. К вопросу о формах систематизации нормативно-правовых актов в Российской Федерации // Научные исследования: фундаментальные и прикладные аспекты – 2020: сборник научных трудов / Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова. – Казань: Издательство. Познание. 2020. – С. 181–183.
7. Нагорных Р.В. О целях систематизации административного права и законодательства в условиях реализации доктрины административного конституционализма в современной России // Юридический мир. – 2021. – № 6. – С. 50–54.
8. Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Особенности и значение систематизации норм о примирении в процессуальных кодексах // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11. – № 1. – С. 153–164.
9. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти: проблемы систематизации: учеб. пособие. – Саратов: Амирит, 2021. – С.26-29.
10. Перегудова К.П. Теоретическая подготовка к процессу систематизации законодательства (Правила М.М. Сперанского) // Право, общество, государство: проблемы теории и истории: сборник материалов Международной научной студенческой конференции, Москва, 24–25 апреля 2020 года / отв. ред. С.Б. Зинковский, Е.Н. Трикоз. – М.: Российский университет дружбы народов (РУДН), 2020. – С. 364–367.

References

1. Valiev, R.G. (2020) Pravotvorcheskaya sistematizatsiya norm prava [Law-making systematization of the norms of law]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*. No 7. pp. 27–39. (In Russian).

2. Ivanyuk, O.A. (2021) *Tsifrovye mekhanizmy sistemizatsii zakonodatel'stva* [Digital mechanisms of systematization of legislation] // *Sistemizatsiya zakonodatel'stva v fokuse istoriko-pravovoi nauki* (k 470-letiyu prinyatiya Sudebnika 1550 g.): sbornik nauchnykh trudov, Moskva, 13 maya 2020 goda. Moskva: Infra-M. pp. 211–216. (In Russian).

3. Kozhevnikov, V.V. (2019) *K probleme konsolidatsii normativnykh pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii* [On the problem of consolidation of normative legal Acts in the Russian Federation] // *Vestnik OMGU. Seriya. Pravo*. No 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-konsolidatsii-normativnyh-pravovyh-aktov-v-rossiyskoy-federatsii> (data obrashcheniya: 17.03.2022). (In Russian).

4. Kozhevnikov, V.V. (2016) *K probleme sistemizatsii normativno-pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii i o pravilakh ee yuridicheskoi tekhniki* [On the Problem of Systematization of Normative Legal Acts in the Russian Federation and on the Rules of its Legal Technique]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika – Law and state: theory and practice*. No 4(136). pp. 11–21. (In Russian).

5. Kuptsova, O.V., Bogdankevich, A. A. (2016) *Klassifikatsiya lokal'nykh normativnykh pravovykh aktov kak osnovanie ikh sistemizatsii* [Classification of local regulatory legal acts as the basis for their systematization] // XLIV Ogarevskie chteniya: materialy nauchnoi konferentsii: v 3 chastyakh, Saransk, 08–15 dekabrya 2015 goda / Natsional'nyi issledovatel'skii Mordovskii gosudarstvennyi universitet im. N.P. Ogareva, pp. 437–441. (In Russian).

6. Luneva, R.EH., Valiullina CH. F. (2020) *K voprosu o formakh sistemizatsii normativno-pravovykh aktov v Rossiiskoi Federatsii* [On the question of the forms of systematization of normative legal acts in the Russian Federation] // *Nauchnye issledovaniya: fundamental'nye i prikladnye aspekty – 2020: sbornik nauchnykh trudov / Kazanskii innovatsionnyi universitet imeni V.G. Timiryasova*. Kazan': Izdatel'stvo. Poznanie. pp. 181–183. (In Russian).

7. Nagornykh, R.V. (2021) *O tselyakh sistemizatsii administrativnogo prava i zakonodatel'stva v usloviyakh realizatsii doktriny administrativnogo konstitutsionalizma v sovremennoi Rossii* [On the goals of systematization of administrative law and legislation in the context of the implementation of the doctrine of administrative constitutionalism in modern Russia]. *Yuridicheskii mir – Legal world*. No 6. pp. 50–54. (In Russian).

8. Nosyreva, E. I., Fil'chenko, D. G. (2021) *Osobennosti i znachenie sistemizatsii norm o primirenii v protsessual'nykh kodeksakh* [Features and significance of systematization of reconciliation norms in procedural codes]. *Vestnik grazhdanskogo protsessa – Herald of Civil Procedure*. Vol. 11. No 1. pp. 153–164. (In Russian).

9. Ordina, O.N. (2021) *Normativnye pravovye akty federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: problemy sistemizatsii* [Regulatory legal acts of federal executive authorities: problems of systematization] *Uchebnoe posobie*. Saratov: AmiriT. pp. 26–29. (In Russian).

10. Peregudova, K.P. (2020) *Teoreticheskaya podgotovka k protsessu sistemizatsii zakonodatel'stva Pravila M.M. Speranskogo* [Theoretical preparation for the process of systematization of legislation Rules of M.M. Speransky] // *Pravo, obshchestvo, gosudarstvo: problemy teorii i istorii: Sbornik materialov Mezhdunarodnoi nauchnoi studencheskoi konferentsii, Moskva, 24–25 aprelya 2020 goda / Otv. redaktory S.B. Zinkovskii, E.N. Trikoz*. Moskva: Rossiiskii universitet druzhby narodov (RUDN). pp. 364–367. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Author contributions

Co-authorship indivisible.

Об авторах

Глушаков Алексей Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация. e-mail: complexal@yandex.ru

Соболевская Александра Игоревна, кандидат юридических наук, доцент, Высшая школа технологии и энергетики СПбГУПТД, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: gripe80@mail.ru

About the authors

Alexey Yu. Glushakov, Cand. Sci. (Law), Assistant Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0003-0957-1953, e-mail: complexal@yandex.ru.

Alexandra Ig. Sobolevskaya, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Higher School of Technology and Energy SPSUITD, Saint Petersburg, Russian Federation, ORCID ID: 0000-0001-5856-6822, e-mail: gripe80@mail.ru