

КОДИФИКАЦИОННЫЕ АКТЫ, ИХ СПЕЦИФИКА И ЗНАЧЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПРАВА

© 2009 г. Д. В. Чухвичев¹

В настоящее время правовая система нашей страны находится в состоянии реформирования. Сложились, оформились и были научно обоснованы ключевые принципы правового регулирования в основных отраслях права, сформировались несколько новых, не существовавших в советском праве отраслей, создан нормативно-правовой массив.

Изменения в правовом регулировании в России, продолжающиеся с начала 90-х годов XX в. кардинально изменили всю отечественную систему правового регулирования. В первую очередь эти изменения затронули систему законодательства. Именно система нормативных правовых актов рассматривается теперь как главный инструмент правового воздействия на совокупность общественных отношений, остальные формы права (например, правовые обычаи) выполняют роль вспомогательного правового регулятора. Отечественные законодатели поставили перед собой задачу: сделать систему нормативных правовых актов эффективным правовым регулятором, не упустить, если это только возможно, из сферы внимания ни один из вопросов, подлежащих правовому регулированию, законодательно регламентировать общественную жизнь с максимальной достижимой полнотой.

Стремление к более точному, исчерпывающему полному и предельно ясному правовому регулированию посредством использования в качестве главного инструмента такого регулирования именно нормативных правовых актов привело к значительному увеличению количества законов и подзаконных актов. Создан огромный объем нормативно-правового материала различного уровня, структура законодательства заметно усложнилась, возникли новые комплексы нормативных правовых актов (отраслей, институтов и др.), новые виды и формы актов, неизвестные советской правовой практике. Система законодательства, регламентирующая быстро изменяющиеся отношения, стала в высшей степени динамичной, изменения в нее вносятся постоянно. Подавляющее большинство законов и подзаконных актов, действовавших в СССР, заменено новыми актами, а иногда и целыми комплексами таких актов различной юридической силы. Более

того, очень многие акты, вступившие в силу уже после начала правовых преобразований (в 90-х годах XX в.) также потеряли силу и были заменены новыми. При этом, сложившаяся система законодательства осталась весьма изменчивой, продолжая расти и усложняться.

В условиях заметного увеличения объема законодательства и продолжающейся активной законотворческой работы значительно выросло значение систематизации законодательства и особенно такого его вида, как кодификация. Кодификация представляет собой очень интересный с технической точки зрения процесс, исследование которого играет огромную роль в правовой науке. Этот вид систематизации законодательства² является не только методом его совершенствования, но и одной из форм законотворчества. Результаты кодификации играют ключевую роль в функционировании современного российского законодательства.

Существует немало определений кодификации. Ее можно обозначить как особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах и иных формах права, в новом едином, комплексном законодательном акте, официальное принятие и утверждение которого лишает законной силы все систематизируемые акты. В ходе кодификации в одном новом кодификационном акте объединяются все нормативно-правовые предписания систематизируемого массива законодательства, при этом, с принятием этого кодифицирующего акта все старые акты утрачивают

¹ Кандидат юридических наук.

² Впрочем, некоторые исследователи высказывают мнение, что кодификация представляет собой не систематизацию законодательства, а только совершенно особую самостоятельную форму законотворчества (см., например: *Пиголкин А.С.* Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000. С. 130). С этим мнением трудно согласиться, так как в ходе систематизации в первую очередь преследуется цель упорядочения уже выраженных в законодательстве предписаний, формулирование же новых норм (которое, действительно, имеет место в ходе кодификации и играет в ней немаловажную роль, например при восполнении пробелов в существующем законодательстве или при исправлении носящих неправомерный характер нормативных правовых актов) является только методом достижения полноты и комплексности правового воздействия законодательства, одним из методов достижения главной цели кодификации.

свою регулятивную необходимость и теряют свою юридическую силу. Кодификация является, пожалуй, самым эффективным способом систематизации нормативных правовых актов. Она представляет собой прекрасный способ “разгрузить” действующее законодательство, избавив его от огромного массива разрозненных нормативных правовых актов, путем объединения их смысла в одном новом едином комплексном законодательном акте. В результате кодификации нормативно-правовые предписания выражаются в концентрированном виде, объем законодательства, подлежащий изучению субъектами правоотношений, уменьшается, а у людей возникает возможность усвоить требования норм права более полно и системно, не исследуя в поисках отдельных положений всю систему законодательства. Кодификация представляет собой метод борьбы с излишним объемом законодательства, с его разбуханием, запутанностью, дублированием друг друга различными его элементами, с коллизиями, пробелами и иными проявлениями бессистемности, губительными для правового регулирования.

Данный вид систематизации представляет собой очень специфичную форму законотворчества, результатом которой является возникновение системы особых нормативных правовых актов – кодексов и кодификационных (или комплексных) законов, определяющих систему отраслей и институтов права. Его следует отличать от иных форм систематизации законодательства, не предполагающих создания нового нормативного правового акта: от инкорпорации, которая представляет собой внешнюю систематизацию, размещение нормативных правовых актов в соответствии с каким-либо критерием в определенном порядке, разделение на группы (например, размещение их в хронологическом порядке или разделение на группы в зависимости от предмета правового регулирования), а также от консолидации, в ходе которой нормативные правовые акты не просто размещаются в определенном порядке, но излагаются при этом только в действующей редакции, с учетом изменений, принятых на момент ее проведения. Специфика кодификации как формы законотворчества выражается в первую очередь в том, что в результате ее проведения создается новый нормативный правовой акт, отменяющий все систематизируемое множество актов. То есть, в отличие от других форм систематизации законодательства, она носит официальный характер, проводится в форме законотворчества – частные кодификации (проводимые частными лицами, например, учеными-правоведами) для совершенствования системы законодательства практического значения почти не имеют и реально могут выступать только как подготовка к официальной кодификации.

Как форма законотворчества кодификация отличается значительными особенностями. Создаваемый в результате ее проведения нормативный правовой акт, с одной стороны, выражает и закрепляет в более упорядоченной форме ранее уже излагавшиеся правовые предписания, но, с другой стороны, законодатель может включить в него и новые, ранее неизвестные законодательству положения, если это необходимо для достижения системности перерабатываемого законодательного массива. В любом случае получившийся в результате кодификации акт законодательства занимает особое место в системе правового регулирования, являясь ключевым, основополагающим в определенной подсистеме норм права (отрасли, подотрасли, институте и др.). Он не просто содержит в себе предписания к поведению, такой акт выступает как системообразующее начало, основа для структурирования соответствующей отрасли или института права. Крупный русский правовед Н.М. Коркунов отмечал: “Кодификация не ограничивается изменением только формы, она дает систематическое объединение и содержание. Кодекс является не только новой формой старого закона, а новым законом в полном смысле слова”³.

Специфика кодификации обусловлена ее системообразующим для определенного комплекса правовых норм характером. Такой акт является определяющим (а иногда и единственным) формальным источником в определенной структурной составляющей законодательства, некоей подсистеме норм права – отрасли, подотрасли, институте права. Кодификационный акт представляет собой не просто результат объединения, концентрированного выражения правовых предписаний, содержащихся в систематизируемом массиве законодательства. Создаваемый в результате кодификации нормативный правовой акт отражает логическую структуру, внутреннее смысловое устройство кодифицируемого комплекса законодательных актов, соотношение между собой его компонентов. Кроме того, нормативный результат кодификации позволяет в концентрированном виде сформулировать и, что так же немаловажно, формально выразить и нормативно закрепить основы правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений.

Кодификации играют огромную роль в формировании правовой системы как единого и своеобразного комплекса взаимосвязанных правовых регуляторов, используемых для регламентации общественных отношений.

Особая роль в правовом регулировании и особая форма кодификационных актов обусловлены тем, что результат кодификации (как базовый в

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1893. С. 305.

определенной нормативно-правовой системе акт) содержит еще и общие начала правового регулирования, выражение и нормативное закрепление которых позволяет кодификации полноценно достичь своих целей. В качестве таких отраслевых (или институциональных) правовых начал выступают общие положения. Они выделяются из массы правовых предписаний тем, что относятся ко всему кодифицируемому массиву законодательства в целом, определяя общий смысл правовых предписаний и регулируя всю соответствующую сферу общественных отношений.

Общие положения выражаются прежде всего в общих для всей отрасли принципах правового регулирования. Такие принципы являются концентрированным выражением специфики социальной необходимости в отдельных сферах общественной жизни, которые регулируются кодифицируемым комплексом нормативных правовых актов.

Общие положения кодификационных актов включают в себя основные правовые понятия, используемые как в самом кодексе, так и в кодифицируемой системе права в целом. Их использование дает возможность закрепить значение специальных правовых терминов. В качестве примера можно привести ст. 14 УК РФ, дающую легальное определение такому важному в уголовном праве (и вообще во всей системе отечественного права) понятию, как преступление. Наличие таких общетраслевых (или общеинституциональных) дефиниций обуславливает то, что законодательный текст, в котором они используются, становится более понятным, более доступным для осознания участниками правоотношений. Выражение юридических понятий в концентрированном виде не только облегчает их использование, но и позволяет создать единую терминологическую систему писаного права, что также весьма помогает в его систематизации, упорядоченности, и смысловой унификации.

Но особенно важную роль в числе общих положений играют юридические конструкции. Они представляют собой устоявшиеся системы взаимосвязанных правовых предписаний, направленных на создание определенных комплексов правоотношений. Юридические конструкции являются результатом расположения нормативно-правового материала в определенной логической последовательности и в смысловом единстве. Если можно так выразиться, юридические конструкции представляют собой системы понятий и следующих из них прав и обязанностей, а также прав и обязанностей, определяющих эти понятия. Причем, такие системы являются отправным началом для конкретных правовых предписаний, непосредственно регулирующих поведение людей. В качестве примера можно привести такие

институты уголовного права, как невменяемость (ст. 21 УК РФ), вина (гл. 5 УК РФ), соучастие (гл. 7 УК РФ) и некоторые др.

Такие фундаментальные основы, принципы, методы правового регулирования и иные общие положения составляют весьма важную часть создаваемого в результате кодификации нормативного правового акта, они играют решающую роль как в процессе регулятивного действия самого этого акта, так и в функционировании связанных с ним элементов законодательства и в их развитии. Эти положения, как и в случае с основами законодательства, представляют собой единые для всего кодифицированного нормативного образования (системы нормативных правовых предписаний – отрасли, подотрасли, института, подинститута) принципы правового регулирования, легальные понятия и термины, основы правового статуса наиболее важных участников общественных отношений, юридические схемы и конструкции. Они определяют все правовое регулирование в соответствующей сфере общественных отношений.

В нашей стране, к сожалению, пока не существует нормативного определения юридической силы и формы кодификационного акта законодательства (как не существует законодательного закрепления формы, статуса и иных характеристик нормативных правовых актов вообще). Теоретически кодификационный акт может быть издан в любой форме, в том числе, как обычный регулятивный закон. Однако, кодификационная практика в нашей стране позволяет выделить три основные формы нормативного выражения результатов кодификации нормативного правового массива.

Первой такой формой являются **основы законодательства**. В современной России основы законодательства – особый кодификационный закон, его принятие обычно связано с началом законодательного регулирования или с кардинальной реформой законодательства в какой-то определенной сфере общественной жизни и имеет целью формулирование новых, ранее неизвестных принципов правового регулирования в этой сфере. Такие основы законодательства представляют собой федеральные законы, принимаемые по вопросам, входящим в совместное ведение федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов федерации. Их изначальное основное предназначение – выражение принципов, идей и основных методов законодательного регулирования определенной специфической сферы общественных отношений, которые подлежат дальнейшему развитию и конкретизации в законодательстве. Кроме того, положения подобных законов непосредственно регулируют фрагменты правоотношений, однако такое непосредственное

регулирование является неполным и подлежит в дальнейшем уточнению и дополнению, но не путем внесения изменений в сам такой нормативный правовой акт, а посредством принятия новых актов законодательства.

Правовое регулирование осуществляется основами законодательства частично, причем только тех отношений, которые на момент проведения кодификации уже осмыслены участниками этого процесса и оценены ими как заслуживающие правового регулирования. При этом создание основ законодательства предполагает, что регулируемая сфера общественных отношений продолжает развиваться и расширяться, что в будущем общий характер этих отношений, цели, направление и приоритеты правового регулирования сохраняются в неизменности, но существует возможность увеличения предмета правового регулирования, вовлечение в его орбиту новых социальных отношений, процессов и связей. Создание такого нормативного правового акта означает возможность (а обычно – неизбежность) возникновения в будущем необходимости дополнительного законодотворческого вмешательства, приобретения общественными отношениями, связанными общностью объекта с предметом регламентации создаваемых основ законодательства, правового характера и, соответственно, потребности в регулировании новыми законодательными актами. Обычно, основы законодательства действуют совместно с комплексом дополняющих их нормативных правовых актов. Сами по себе, без дополнительных актов они не могут рассматриваться как полноценный самостоятельный регулятор общественных отношений. Основы законодательства обеспечивают соответствующую базу для издания новых законов и подзаконных актов, общие положения для правового регулирования определенного интересующего кодификаторов комплекса общественных отношений. Дальнейшая законодательная регламентация социальных процессов, связанных с предметом правового регулирования, осуществляется на базе общих положений, сформулированных и закреплённых в таких обобщённых правовых актах. Другими словами, создание основ законодательства не предполагает завершения законодательного регулирования определенной сферы социальной жизни, сохраняется возможность дополнения положений этого вида кодификационных актов предписаниями новых нормативных положений, выражающих новые нормы права, основанные на возникших требованиях жизни и развития общества, обозначившихся уже после вступления в законную силу соответствующих основ законодательства.

Такое положение весьма нежелательно. Одним из главных преимуществ кодификационного нормативного правового акта перед иными актами законодательства является его стабильность,

устойчивость закрепляемых в нем положений. Основным смыслом проведения кодификации – систематизация, стабилизация и достижение логической завершенности законодательной регламентации определенного спектра общественных отношений.

В нашей стране существуют и действуют несколько кодификационных законов, созданных именно в форме основ законодательства. В качестве примера можно привести Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г., Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г., а так же Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. Эти акты были приняты в самом начале правовой реформы и имели целью определить и закрепить новые основные принципы правового регулирования в этих сферах общественной жизни. Сохранение ими своей жизнеспособности и востребованности в правовом регулировании можно объяснить отчасти удовлетворительной полнотой содержащихся в них предписаний, а отчасти – просчетами отечественных законодателей, задерживающих проведение полноценной кодификации в соответствующих сферах правового регулирования.

Главной внешней особенностью основ законодательства как формы закона является наличие в его структуре особой составной части, служащей для выражения наиболее существенных принципов правового регулирования, формулирования используемых в этом законе понятий и терминов, выражения и разработки значимых юридических конструкций (функционально единых систем понятий, принципов, типовых предписаний), которая, несмотря на свою особую роль в правовом регулировании, является одной из множества аналогичных по своему структурному положению частей и специально не выделяется в системе предписаний. Обычно такая структурная составляющая (как правило, глава) называется “Общие положения”. Остальные структурные составляющие основ законодательства обычно не представляют собой логически законченной системы. В этом нормативном правовом акте закрепляются нормы, уже установленные и познанные законодателями, но остается возможность логического дополнения некоторых положений. По этой причине основы законодательства не могут рассматриваться как единый, завершенный и законченный полноценный кодификационный акт, как инструмент законченной организации правовой регламентации определенного комплекса общественных отношений – они являются временной мерой по преодолению бессистемности законодательства.

Второй, более подходящей для полноценного правового регулирования в современных условиях формой кодификационных актов являются **кодексы**. Это особые комплексные законы, содержащие в систематизированном виде весь нормативно-правовой материал (или большую его часть) определенной отрасли права или иной нормативно-правовой системы (подотрасли или института права). В отличие от основ законодательства, кодексы осуществляют непосредственное правовое регулирование всего комплекса общественных отношений, входящих в предмет их интересов. Поэтому кодексы являются ядром, основой отраслей и институтов права, воздействующих на поведение людей в определенных сферах общественных отношений. В некоторых же отраслях права кодекс является практически единственным источником права (например, в уголовном праве). Кодекс с наибольшей полнотой выражает результаты кодификационной работы, его создание позволяет оптимально использовать результаты этого вида систематизации законодательства. Он не только служит наиболее важным нормативным правовым актом в определенной части законодательства, но и дает возможность законодателю полно и системно выразить системообразующие начала правового регулирования: принципы, цели, методы правового регулирования, формально закрепить основополагающие юридические конструкции. Кроме того, кодекс, который отличает системность и в изложении общих положений, служит средством научного обоснования правового регулирования, нормативного закрепления правовых доктрин, которые в результате кодификации становятся общеобязательными нормами. Кодекс представляет собой основу для дальнейшего правового регулирования, для совершенствования законодательства, для дальнейшей законотворческой деятельности, а так же для правореализации в определенной сфере общественных отношений. «Кодекс – это разновидность закона. Его отличает, во-первых, полнота регулирования, во-вторых, единообразие регулирования, в-третьих, закрепление основных юридических принципов, понятий и конструкций, в-четвертых, отражение крупных юридических теорий и концепций, в-пятых, лидирующее место среди иных законов и особое воздействие на все правовые акты и процесс правоприменения»⁴. Именно кодексы являются в современной России (да и в остальных странах, правовые системы которых принадлежат к романо-германской правовой семье) наиболее распространенными кодификационными нормативными правовыми актами, инструментами систематизации законодательства. Кодексы лежат в основе практически любой от-

расли законодательства и определяют сам факт существования и внутреннюю систему большинства отраслей права.

Характерной особенностью кодексов, которые отличают их внешне от остальных нормативных правовых актов, как уже отмечалось, является методика изложения в их составе общих положений. Именно эта методика во многом определяет форму, структуру кодексов, характер осуществляемого ими правового регулирования. Общие положения по причине особой роли, которую они играют в правовом регулировании, выделяются в структуре кодификационного нормативного правового акта, не смешиваясь с нормами непосредственного правового регулирования, содержащими предписания к поведению конкретных видов участников правоотношений.

Общие положения в составе кодификационного закона могут выражаться двумя основными способами.

Первый способ был весьма популярен в прошлом. Он предполагает структурное разделение кодекса на две (реже – более) части. Одна из частей кодекса (обычно – первая) служит для концентрированного выражения именно общих положений, а потому так и именуется – *Общая часть*. Она служит системообразующим началом не только для самого кодекса, но и для остальных актов законодательства, связанных с ним по смыслу, по предмету правового регулирования, по идеям, целям и функциональному назначению. Другая часть кодекса, *Особенная*, служит для выражения норм, содержащих конкретные предписания к поведению конкретных субъектов правоотношений, норм непосредственного правового регулирования. Такое разделение необходимо для соблюдения основополагающих правил логики закона, четкого разграничения норм с разными целями регулятивного воздействия, различного характера. «В общую часть выделяются те общие правила, которые распространяются на все или ряд правовых институтов и правовых норм того же кодекса. В особенную часть – правовые институты и правовые нормы, регулирующие определенные общественные отношения. Следовательно, деление кодекса на две основные части вызвано целесообразностью структурного построения его, преследует цель избежать повторения общих положений при изложении каждого правового института, правовой нормы»⁵. Именно по такой схеме создавались в прошлом основополагающие советские кодексы (Уголовный и Гражданский).

Второй способ выражения общих положений не предполагает их выделения в отдельную часть,

⁴ Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. О кодификации и кодексах // Журнал рос. права. 2003. № 3. С. 45.

⁵ Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 39–40.

такие нормы приводятся по мере необходимости по всему тексту кодификационного акта, вместе с нормами непосредственного правового регулирования. В этом случае кодекс разделяется на разделы и главы в соответствии со структурой самой отрасли права (или иной системой правовых норм, в сфере которой проводится кодификация). Каждая из глав такого кодекса посвящена определенной структурной составляющей отрасли права (подотрасли, институту, подинституту) и по смыслу гораздо более автономна, чем в кодексе, разделенном на Общую и Особенную части. Выражаемые таким образом общие положения оказываются более тесно привязаны к собственно правовым предписаниям, носят менее теоретический, менее обобщенный и более прагматичный характер. По такой схеме в прошлом создавались, например, Кодексы законов о труде, Кодексы о браке и семье, Таможенный кодекс, процессуальные кодексы. Этот же метод формулирования общих положений (определяющий структуру кодекса) применяется в современных кодексах: действующем Трудовом кодексе (впрочем, хотя в его тексте общие положения в особую часть не сведены, они весьма заметно выделены в отдельные главы), Семейном кодексе, Таможенном кодексе, а также в большинстве новых кодексов – Налоговом, Бюджетном и некоторых др. Исследовав действующие кодексы, можно сделать вывод о том, что именно такой способ изложения общих положений является в современной российской кодификационной практике наиболее популярным.

Третий способ. Специфической и очень интересной формой кодификационного акта, используемого в российской правовой системе, являются **уставы**. Устав представляет собой комплексный нормативный правовой акт, систематизирующий правовое регулирование отношений, носящие технико-правовой характер. Главная специфика этой категории актов законодательства основывается на предмете осуществляемого ими правового регулирования и особенностях регламентируемых общественных отношений. Предметом регулирования уставов являются комплексы отношений, связанных с использованием технических средств, с их эксплуатацией. Специфика такой эксплуатации, технологические особенности определенных технических средств обуславливают цели, а следовательно, характер правового регулирования в этой области, а так же методы, используемые для воздействия на эти отношения. Другими словами, уставы объединяют и систематизируют совершенно особую категорию норм – особый подвид социальных норм, которые можно определить как технико-правовые нормы⁶. При-

чем, это не технические нормы. Объединяемые и систематизируемые в уставах нормы регламентируют отношения между людьми, складывающиеся в определенных ситуациях, нередко связанных с процессом эксплуатации технических средств и приспособлений.

К сожалению, практика создания уставов как кодификационных нормативных правовых актов в нашей стране невелика. Фактически в качестве полноценного кодификационного акта выступает только Федеральный закон “Устав железнодорожного транспорта” от 10 января 2003 г. Существуют еще несколько нормативных правовых актов, созданных в форме устава: Устав автомобильного транспорта РСФСР от 8 февраля 1969 г., Устав железных дорог, Устав внутреннего водного транспорта, ряд военных уставов, однако они имеют статус подзаконных нормативных правовых актов, что несвойственно результатам кодификации.

Уставы призваны регламентировать достаточно узкий круг весьма специфичных отношений. Масштаб правового регулирования, осуществляемого уставами, значительно ограничен. В связи с этим форму уставов определяет простота, сходство по структуре с обычными законами, но при этом достаточная подробность и скрупулезность изложения акцентированных предписаний.

Таким образом, в современной российской правовой жизни кодификационные акты создаются и используются в различной форме. В других же государствах известны и иные их формы. Необходимо выделить общие черты, характерные для формы всех нормативно-правовых результатов кодификации, вне зависимости от цели создания таких законодательных актов, от их регулятивных функций.

Проанализировав практику кодификаций в России и за рубежом, можно выделить целый комплекс таких особенностей формы исследуемых актов.

Во-первых, следует выделить наличие в их составе особых общих положений. Общие положения кодификационных актов предназначены для определения правового воздействия на определенную систему общественных отношений, их воздействие носит комплексный характер, рассчитано на всеохватность и полноту. Это соответствующим образом отражается на характере и методике их формулирования и нормативного закрепления, что является существенной специфической формы кодификационных нормативных правовых актов.

Во-вторых, необходимо отметить, что правовое регулирование, осуществляемое в результате кодификации, носит комплексный характер. Системность, логическая завершенность, смысловая целостность, присущие кодификационным

⁶ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2004. С. 286.

актам и являющиеся отражением их функционального назначения, воздействуют на форму этих составляющих законодательства, на их структуру. Основы законодательства предполагают необходимость дальнейшего уточнения и дополнения законодательного регулирования, отличаются от иных законов своей логической законченностью, направленностью на единое регулирование не отдельных отношений, а их комплекса, объединенного общностью характера, единым значением для общественной жизни. Положения Основ и иных кодификационных актов так или иначе представляют собой костяк правового регулирования определенной сферы общественной жизни.

Специфическая форма кодификационных нормативных правовых актов позволяет им выступать системообразующим началом для правовой регламентации определенных областей общественной жизни. Другие законы, не имеющие такой формы, заменять их или выполнять их функции не могут.

Серьезной проблемой современного российского законодательства является неопределенность статуса кодификационных актов, их соотношения с другими нормативными правовыми актами, их места в системе законодательства. Не определен круг вопросов, спектр общественных отношений, подпадающих под регулирование такими актами (очень редко кодексы регулируют все отношения определенной группы социальных связей, являясь единственным формальным источником в некоем комплексе правовых норм). Не ясно, какие из общественных отношений "достойны" регулирования именно кодификационными актами, где пределы, если можно так выразиться, компетенции кодексов.

В результате в современной правовой практике России не исключена возможность создания кодификационных подзаконных актов. Однако предпочтительнее создание таких актов именно в форме закона. Издание подзаконного кодификационного акта нежелательно. Основой правового регулирования в конкретной сфере общественных отношений должен быть именно закон. Для регламентации основополагающих, определяющих вопросов социальной жизни подзаконный акт не подходит по причине своей вторичности не только по юридической силе, но и по смыслу. Логически и нормативно кодифицирующий акт должен быть самостоятельным, не предназначенным для реализации других актов. Кодекс может быть издан в соответствии только с одним нормативным правовым актом – Конституцией, конкретизируя ее положения для определенной отрасли права.

К сожалению, в настоящий момент в России не существует нормативно закреплённого комплек-

са вопросов, подлежащих регулированию исключительно законами, которые, следовательно, могут регламентироваться кодификационными актами. И это является значительным недостатком отечественной системы правового регулирования законодательства. В результате невозможно точно определить, какие отношения подлежат регулированию кодификационными актами. Кроме того, исполнительные органы государственной власти в нашей стране постоянно стремятся выйти за пределы своей компетенции и вторгаются в сферу прерогатив законодательной власти, создавая правовые акты, регулирующие важнейшие общественные отношения, но не соответствующие или противоречащие некоторым законам. Неурегулированность вопроса о разграничении предмета регулирования между законами и подзаконными актами, неопределенность перечня вопросов, которые могут подпадать под действие кодифицирующих актов, является очень существенным недостатком российской системы права.

Однако в отечественной науке Институтотом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России еще в 1997 г. был разработан проект Федерального закона "О нормативно-правовых актах Российской Федерации"⁷. К числу вопросов, подлежащих регулированию законами, относятся:

основы правового статуса человека и гражданина, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, способы их обеспечения и охраны;

федеративное устройство Российской Федерации; общие принципы местного самоуправления;

правовой статус политических партий и иных общественных объединений;

правовой статус средств массовой информации;

федеральные налоги и сборы, порядок формирования и расходования средств федерального бюджета;

правовые основы экономического, социального и экологического развития Российской Федерации;

основы федеральной политики в области национальной безопасности, обороны, оборонного производства, путей сообщения, транспорта и связи;

порядок введения военного и чрезвычайного положений;

порядок ратификации и денонсации Россией международных договоров;

⁷ См., например: Тихомиров Ю.А. Аналитическая информация о порядке подготовки и реализации законов. М., 2000. С. 5; Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 1. Социология права. С. 128–129; Поленина С.В. и др. О законах и иных нормативно-правовых актах РФ // Гос. и право. 1995. № 3. С. 62.

установление юридической ответственности и иных мер принуждения по отношению к участникам правоотношений;

вопросы судоустройства, прокурорского надзора и адвокатуры;

уголовный, гражданский, арбитражный процесс, порядок исполнения уголовных наказаний;

Конечно, этот перечень не является исчерпывающим. К сфере регулирования законом (и, следовательно, кодификационными актами) могут быть отнесены и иные вопросы. Например, представляется целесообразным отнести к числу вопросов, регулируемых законами, порядок защиты конституционных прав граждан, порядок формирования и работы органов законодательной власти и высших органов исполнительной власти, семейные правоотношения, порядок проведения референдума и некоторые другие.

Кроме того, серьезной проблемой (в чем-то производной от предыдущей) является неопределенность места кодификационных актов среди остального массива законодательства. По юридической силе кодексы в нашей стране являются обычными законами (а иногда, как уже отмечалось, и подзаконными актами) и не имеют приоритета над другими актами, равными им по силе.

В современном российском законодательстве существует тенденция к отходу от традиционного способа разрешения коллизий законов (когда вновь принятый акт отменяет действие ранее существовавшего и противоречащего новому) и закрепления приоритета за кодексом. В ходе последней волны кодификаций (в конце XX в.) в нашей стране получила достаточное распространение практика указания в тексте самого кодекса положения о том, что в случае противоречия его положений нормам вновь создаваемого законодательства действуют положения кодекса. Например, в действующем Трудовом кодексе РФ (ч. 8 ст. 5) определено, что в случае противоречий между Трудовым кодексом РФ и иными федеральными законами, содержащими нормы трудового права, применяется кодекс. Применяется и косвенное указание на приоритет кодификационного акта по юридической силе. Согласно п. 2 ст. 3 Гражданского кодекса РФ, гражданское законодательство состоит из самого ГК РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. То есть это положение может быть истолковано так, что закон (или иной акт), принятый не в соответствии с кодексом, в состав соответствующей отрасли права не входит и юридической силы не имеет. Такой же иерархический приоритет установлен, например, в Таможенном кодексе России (где содержится подробная регламентация вопросов, в которых этот кодекс имеет приоритет над остальными нормативными правовыми актами, включая законы), в Бюджетном кодексе и некоторых других

кодексах. При создании кодексов могут применяться и иные юридические конструкции, подчеркивающие их юридический приоритет среди других актов, равных по юридической силе. Конституция России не предусматривает возможности установления иерархии в рамках одного из видов законов, но оснований полагать, что приоритет не может быть закреплен в тексте самого акта нет. По этому поводу в научных кругах не утихают дискуссии⁸. Однако фактически предоставление кодификационным актам такого приоритета обоснованно и целесообразно в силу указанных выше причин.

До сих пор нормативно четко не определено, к какой системе законодательства – федерального или регионального – должны принадлежать кодификационные акты. В результате в отечественной кодификационной практике известно достаточно много случаев принятия региональных кодексов. Ими регулируется довольно широкий и неоднородный круг общественных отношений. “В субъектах федерации есть свои кодексы – Библиотечный, Музейный, Трудовой и др. Ведется подготовка других кодексов – образовательного, социального, о недрах и даже кодекса о государственном регулировании экономики”⁹.

Конечно, известны случаи, когда и региональный характер кодексов не препятствует эффективности и единству системы законодательства. Например, в Соединенных Штатах Америки существуют кодексы штатов. Однако следует учитывать, что правовая система США относится к англосаксонской правовой семье, где роль законодательства вообще и роль кодексов в частности совсем иные. Кодификации в США не носят глобального характера, они касаются только отдельных правовых сфер (как правило, публично-право-

⁸ См., например: Брагинский М.И. О месте гражданского права в системе “право публичное – право частное” // Проблемы современного гражданского права. Сборник статей. М., 2000. С. 73; Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1. Саратов, 1967. С. 70; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 145–146; Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 24; Российское законодательство: проблемы и перспективы / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1995. С. 80; Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Гос. и право. 1999. № 9. С. 9; Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов Федерации // Росс. юридический журнал. 2001. № 1. С. 41 и др. Все они исходят из тезиса о приоритете положений кодекса. А вот О.И. Красов придерживается противоположной точки зрения, считая кодекс обычным законом (см.: Актуальные проблемы земельного и экологического права (Материалы научно-практической конференции) // Гос. и право. 1995. № 12. С. 136). Схожее с ним мнение высказывает В.В. Брисков (Брисков В.В. О юридической силе кодифицированных федеральных законов // Журнал рос. права. 2003. № 8. С. 27).

⁹ Тихомиров Ю.А., Талалина Э.В. Указ. соч. С. 45.

вых). Кодексы в этой стране не являются определяющими в правовом регулировании, в функционировании системы права в целом они выступают только как один из элементов правовой системы этого государства, характер их деятельности отражает отраслевую специфику правового регулирования. Поэтому успешный опыт создания и существования кодексов в США не должен рассматриваться как безусловное подтверждение возможности придания регионального характера кодексам в странах романно-германской правовой семьи.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что кодификационные акты как основа законодательного регулирования в определенной сфере общественных отношений, как средство форму-

лирования и нормативного закрепления общих системообразующих начал правового воздействия на поведение индивидов и их объединений должны быть только федеральными, издание региональных кодексов бессмысленно и вредно для единства и системности правового регулирования.

Проблема кодификации очень сложна, специфика кодификационных нормативных правовых актов является только одним из ее аспектов. Однако во многом сущность этого процесса, его цели и правила отражаются в его результатах. Важность кодификаций, роль, которую играют кодексы в современном российском законодательстве, предполагают необходимость их более детального, чем это было до сих пор, изучения.