

УДК 340.130.54

## АКТЫ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

*М. Ф. Матюнин, аспирант Негосударственного образовательного учреждения «Институт экономики, управления и права (г. Казань)»*

Право наравне с внешней формой обладает также внутренней системой и структурой. Одним из главных требований к правовому регулированию является его системность. Несмотря на относительную упорядоченность системы законодательства, сохранить ее в неприкосновенности не удастся ввиду постоянных изменений в законодательстве, создания новых нормативных правовых актов и их отмены. Системность правового регулирования требует периодического упорядочивания законов, удаления повторений, коллизий и приведения их в соответствие друг с другом.

Системность подразумевает, что нормы права:

– не противоречат друг другу, то есть отсутствует ситуация, при которой два и более правовых средства могут быть применены в одних и тех же случаях, и всегда ясно, какое правовое средство подлежит применению в том или ином случае;

– содержат такие же правовые средства, как те, которые применяются в других актах к одинаковым случаям (то есть когда защищаются одни и те же интересы, даже если это требуется в разных по природе отношениях);

– содержат все необходимые правовые средства, которые уже применяются в других актах для защиты одних и тех же интересов, то есть даже без изобретения новых правовых средств отсутствуют так называемые пробелы в законодательстве;

– образуют внутреннее единство, взаимно дополняя друг друга, то есть в целом обеспечивают достижение одинаковых целей и не возлагают требований, которые в совокупности можно признать чрезмерными.

Если эти требования законодателем не соблюдены, то системность обеспечивается путем устранения пробелов, противоречий или неясностей в законодательстве, а также путем применения известных правовых средств для защиты аналогичных интересов, которые возникают у других субъектов права. К сожалению, далеко не во всех случаях системность соблюдается в нормах российского законодательства<sup>1</sup>.

Для решения указанных проблем используется систематизация законодательства. Она представляет собой комплекс мер, направленных на приведение нормативных правовых актов в определенную структурную упорядоченность<sup>2</sup>.

В результате систематизации законодательство восстанавливает внутреннюю структуру, утраченную в ходе развития и изменения, а также свои регулятивные возможности. Российское законодательство постоянно нуждается в периодической систематизации различного уровня и формы.

Целью систематизации является максимальное упрощение реализации правовых предписаний субъектами права. Постоянное изменение законодательства приводит к трудностям выбора поведения и поиску нормативного

правового акта. Этот поиск должен быть минимален по времени, чтобы участники правоотношений смогли воспользоваться своим субъективным правом без трудностей выбора нормативного правового акта.

В ходе систематизации используется множество правовых средств, направленных на упорядочивание системы законодательства. Динамика изменения законодательства в современных условиях требует выделения более удобных и гибких форм систематизации. Одной из таких форм является кодификация. Здесь используется законодательная техника, которая отличает кодификацию от других более простых форм систематизации.

Кодификацию можно определить как особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах в одном новом акте, принятие которого лишает законной силы эти акты. В результате кодификации появляется новый нормативный акт с новым содержанием, который объединяет все нормативные предписания систематизируемого законодательства, при этом все старые нормативные акты утрачивают юридическую силу и отменяются.

Кодификация представляет собой также вид законотворческой деятельности со своей законодательной техникой. Эта техника выражается в том, что перед законодателем возникает трудность определения положений, необходимых для кодификации, а также формулирования их по-новому.

В результате законотворческой деятельности при кодификации создается нормативный акт в форме кодекса или иной форме.

Кодекс – это систематизированный нормативный акт, принимаемый по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Кодифицированный акт занимает особое место в законодательной системе Российской Федерации. В законодательной системе РФ условно можно определить три структурные плоскости:

- 1) иерархическую (вертикальную);
- 2) отраслевую (горизонтальную);
- 3) федеративную.

Структура законодательной системы в вертикальной плоскости играет особую роль. Она позволяет определить место каждого нормативного правового акта в иерархической структуре законодательства по юридической силе. Юридическая сила позволяет расположить нормативные правовые акты в строго определенной соподчиненности друг к другу. Если вертикальная плоскость позволяет структурировать законодательство по юридической силе, то в горизонтальной плоскости нормативные правовые акты имеют равную юридическую силу и соподчиненности не имеют.

Именно в этой структурной плоскости системы законодательства больше всего и возникают проблемы. Здесь осуществляется правовое регулирование одного уровня – как отраслевое, так и межотраслевое. При этом выстроенные по равной юридической силе нормативные правовые акты могут регулировать одни и те же отношения. Это, в свою очередь, приводит к коллизиям, которые нарушают структуру и системность законодательства.

Выстроенные по горизонтальной плоскости нормативные правовые акты подчиняются коллизионным правилам, выработанным теорией и практикой.

Первое коллизионное правило в горизонтальном срезе законодательства устанавливает приоритет среди правовых актов одинаковой юридической силы акта, который принят позже. Но есть также правило, устанавливающее отмену последующей нормой действия предыдущей.

Второе правило устанавливает отмену специальной правовой нормой действия общей.

Вертикальная плоскость законодательной системы подчиняется коллизийному правилу о том, что иерархически вышестоящая правовая норма отменяет действие нижестоящей<sup>3</sup>.

Естественно, что коллизийные правила, действующие в вертикальной плоскости законодательной системы, не могут однозначно применяться в горизонтальной плоскости, то есть нельзя, например, применить правило о приоритете вышестоящего нормативного правового акта над нижестоящим актом между федеральными законами.

Учитывая, что кодекс в настоящее время принимается на уровне федерального закона, возникает проблема соотношения кодекса с другими законодательными актами. Во-первых, это вопрос о соотношении кодекса и федерального закона в рамках отрасли законодательства, в том числе комплексного. Во-вторых, это тема соотношения разных кодексов в регулировании отраслевых и межотраслевых отношений.

Выше говорилось, что кодексу присущи особенности, которые отличают его от других федеральных законов. На практике сложилось правило о том, что кодифицированный федеральный закон имеет приоритет над некодифицированным законом в рамках как отраслевого, так и межотраслевого регулирования.

На сегодняшний день в теории сложилось несколько мнений о юридической силе кодифицированных федеральных законов.

Во-первых, утверждается, что кодекс является обычным федеральным законом и не имеет приоритета над другими законами вне зависимости от правового регулирования<sup>4</sup>.

Во-вторых, высказана точка зрения, что кодекс должен занимать особое место в системе законодательства между федеральным конституционным законом и федеральным законом и иметь приоритет над федеральным законом, но не над федеральным конституционным законом<sup>5</sup>.

В-третьих, ученые отмечают, что кодекс является федеральным законом, но ввиду практики и сложившийся позиции законодательного органа он имеет приоритет над другими федеральными законами<sup>6</sup>.

Вышеуказанные мнения о месте кодекса в законодательной системе РФ подтверждают, что на сегодняшний день единой позиции по поводу его юридической силы не существует. Нет и единого коллизийного правила, которое бы позволяло однозначно решать вопрос о соотношении кодекса и другого законодательного акта в случае возникшей коллизии.

Как нам кажется, одним из возможных путей решения вопроса о месте кодекса в законодательной системе и его соотношении с другими нормативными актами является придание кодексу юридической силы федерального конституционного закона. В этом случае, однако, устраняются не все из названных выше проблем.

Проблема приоритета кодекса над федеральными законами, принятыми в соответствии с ним, будет решена, если придать кодексу юридическую силу федерального конституционного закона. Так можно решить проблему соотношения общей нормы и специальной. Например, Гражданский кодекс РФ (далее — ГК РФ)<sup>7</sup>, как общий закон, будет иметь приоритет над специальным законом ФЗ «Об обществе с ограниченной ответственностью»<sup>8</sup>, и в случае возникновения противоречия должны будут применяться общие положения ГК РФ, тем самым законодателю потребуется внести изменения в федеральный закон, чтобы устранить противоречия.

В то же время останется проблема соотношения нескольких кодифицированных актов, которые также обладают статусом ФКЗ. В данном случае в самих кодексах необходимо более четко указывать, какие отношения регулируются этими актами, как это сделано, к примеру, в Гражданском и Земельном кодексах РФ<sup>9</sup>. Более четко это правило необходимо закрепить в законе «О нор-

мативных правовых актах Российской Федерации», проект которого никак не может одобрить Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Кроме того, в вышеуказанном законе должны, по нашему мнению, содержаться положения о кодексе, его юридической силе, структуре, соотношении с другими нормативными актами. Это позволит четко определить место кодифицированного акта в системе нормативных правовых актов. Принятие указанного закона также поможет решить проблему системы законодательства, что в свою очередь не может не повлиять на систему права и на правильное применение субъектами правоотношений необходимой, в каждом конкретном случае, нормы права. Закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации» должен регулировать порядок принятия не только законов, но и подзаконных актов. На сегодняшний день подзаконные акты

составляют большой объем нормативных актов и не подвергаются тщательной систематизации, как того требует сложившаяся ситуация. Поэтому систематизации следует подвергать не только законы, но и подзаконные акты.

Кроме того, проблема соотношения федерального конституционного закона и кодекса должна решаться в самом ФКЗ. Например, в ФКЗ РФ «О судебной системе Российской Федерации» указывается, что ему не должны противоречить положения, указанные в УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, касающиеся системы и структуры судов<sup>10</sup>.

Подводя итог, отметим, что решение вопроса о юридической силе кодифицированного законодательного акта – вопрос насущный, требующий разрешения. Однако какой из вариантов решения проблемы будет избран, предсказать пока не представляется возможным.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Дедов Д.И. Юридический метод: Научное эссе. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 50.

<sup>2</sup> Чухвичев Д.В. Особенности законодательной техники при проведении кодификации // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 23.

<sup>3</sup> Там же. – С.2.

<sup>4</sup> Чухвичев Д.В. Особенности законодательной техники при проведении кодификации // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 23.

<sup>5</sup> Рахманина Т.Н. Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 12.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Закон о законах – координатор законопроектной деятельности в государстве // Юстиция. – 2005. – № 1. – С. 5.

<sup>7</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации / Часть первая. Федеральный закон от 30 ноября 1994 г., № 51-ФЗ (ред. от 13 мая 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2008. – 16 мая. – № 104.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 22.12.2008) «Об обществах с ограниченной ответственностью» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 7. – Ст. 785; 2009. – № 1. – Ст. 10.

<sup>9</sup> Земельный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 14 марта 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147; 2009. – № 11. – Ст. 1261.

<sup>10</sup> Федеральный конституционный закон «О судебной системе» от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (с изм. от 05.04.2005 № 3-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2005. – № 15. – Ст. 1274; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ (ред. от 28.04.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921; 2009. – № 18 (1 ч.). – Ст. 2145; Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ (ред. от 05.04.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2009. – № 14. – Ст. 1578; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля. 2002 № 95-ФЗ (ред. от 03.12.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2008. – № 49. – Ст. 5727.

**Аннотация**

Статья посвящена исследованию вопросов основных свойств кодифицированного акта, прежде всего его юридической силы и места в законодательной системе Российской Федерации. Автор анализирует возможные пути решения проблемы соотношения кодексов с иными законами. В связи с этим затрагивается тематика разработки и принятия Федерального закона «О нормативных правовых актах».

**Ключевые слова:** кодификация законодательства; нормативные правовые акты; кодекс; федеральный закон; кодифицированный акт.

**Summary**

The article is devoted to the investigation of the questions concerned with the major attributes of the codified act, first of all its legal power and place in the legislative system of the Russian Federation. The author analyzes possible ways of solution of the problem of the correlation of codes with other laws. In connection with it the theme of elaboration and acceptance of the federal law «About normative legal acts» is touched.