


На правах рукописи



003471579

АНАХАСЯН Роберт Левикович

**ПРОБЛЕМЫ ИНКОРПОРАЦИИ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИИ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АФТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

2 8 МАЙ 2009

Саратов-2009

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Сочинский государственный университет туризма и курортного дела»

Научный руководитель: доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ
Сенякин Иван Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук
Фомин Алексей Александрович

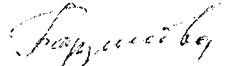
кандидат юридических наук
**Краснослободцева
Наталья Кузьминична**

Ведущая организация: **ФГОУ ВПО «Ростовский
юридический институт МВД РФ»**

Защита состоится 23 июня 2009 г. в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «07» мая 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук  И.С. Барзилова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Активизация правотворческого процесса в последние годы, наряду с её положительными моментами, отрицательно сказалась на организации современного российского законодательства, упорядоченность которого оставляет желать лучшего ввиду недостаточной единой, внутренне согласованной системы. На поток поставлено издание законов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Имеется большое число формально действующих, но фактически утративших силу нормативно-правовых актов, многие предписания не приведены в соответствие с Конституцией РФ. Нуждается в завершении разграничение правотворческих полномочий Федерации и её субъектов. Обилие юридической информации требует определенного порядка и организованности в системе распределения правовой материи для удобства пользования ею на практике, преодоления стихийности и хаоса, ибо законодательный шквал создает опасность правовой инфляции в стране.

В целях достижения большей доступности и должной реализации нормативно-правовых актов состояние современного законодательства целесообразно рассматривать сквозь призму его системности. На сегодняшний день необходимо активно осуществлять техническую обработку законодательства, устранять имеющиеся в нём противоречия и дублирования для того, чтобы обеспечить его стабильность, а также эффективную реализацию нормативных предписаний. Иными словами, сложились объективные условия для активного использования такой формы систематизации, как инкорпорация, которая не вносит изменений в содержание нормативных актов, а ограничивается только внешней обработкой нормативного материала. Инкорпорация законодательства обеспечивает удобство пользования нормативно-правовыми актами, способствует ликвидации пробелов и противоречий, позволяет устранить необоснованные ссылки на наличие или отсутствие тех или иных правовых предписаний. В

результате инкорпорации законодательство, несмотря на своё многообразие, становится более доступным для граждан.

За последнее десятилетие в области информационного обеспечения сферы юриспруденции сформировалось новое направление – справочные правовые системы на основе применения компьютерных технологий. НПО «Гарант-Сервис», ЗАО «Консультант-Плюс», ЗАО «Информационная компания «Кодекс»» предлагают значительный по объёму банк нормативных документов, представляя тем самым большие возможности для самостоятельного получения первичной правовой информации лицам, не имеющим специальной юридической подготовки. Подобный вид упорядочения законодательства относится к электронной инкорпорации и может служить основой для создания в перспективе свода законов Российской Федерации в электронном виде.

Вместе с тем в теории права тема инкорпорации освещается неоправданно слабо, так как вопросы систематизации рассматриваются, как правило, либо в самом общем виде, либо применительно к одной её форме – кодификации. Поэтому требуется углубленное исследование проблем, связанных как с изучением инкорпорации в целом, так и отдельных её аспектов.

В этой связи предпринимается попытка раскрыть юридическую природу инкорпорации законодательства, выявить её характерные признаки, показать влияние инкорпорации на правотворчество и реализацию права, подчеркнуть особенности инкорпорации в сравнении с другими формами систематизации законодательства, проанализировать использование компьютерных приёмов в процессе систематизации нормативно-правового материала.

Исследование всего комплекса вопросов, связанных с инкорпорацией законодательства, будет способствовать решению актуальных проблем теории и практики по обеспечению эффективности реализации правовых предписаний.

Степень научной разработанности темы. На данный момент отечественное правоведение не располагает комплексным монографическим исследованием общетеоретического характера, посвященного инкорпорации законодательства, которое бы отражало как общие, так и специфические признаки данной формы систематизации.

Среди представителей российской философско-правовой мысли XIX-XX веков данную проблематику затрагивали Н.Н. Алексеев, И.А. Ильин, Б.А. Кистяковский, М.М. Ковалевский, Н.М. Коркунов, С.А. Муромцев, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, П.А. Сорокин, Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич и др.

Вопросы инкорпорации нормативно-правовых актов рассматривались в контексте исследования общетеоретических проблем систематизации законодательства в работах А.И. Абрамовой, С.С. Алексеева, Л.Ф. Апт, М.И. Байтина, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, С.Н. Братуся, И.Л. Брауде, Ю.Ю. Ветютнева, Н.А. Власенко, Н.Н. Вопленко, М.В. Гаврилова, А.А. Зелепукина, Г.Г. Егорова, А.Н. Иодковского, И.Ф. Казьмина, В.Н. Карташова, Д.А. Керимова, М.Г. Кириченко, С.В. Кодана, Н.П. Колдаевой, А.Н. Колесникова, Р.З. Лившица, Н.Н. Литягина, В.М. Манохина, А.В. Мицкевича, Л.А. Морозовой, И.Б. Орешкиной, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, Т.Н. Рахманиной, И.С. Самощенко, И.Н. Сенякина, В.В. Сорокина, М.С. Студеникиной, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, А.А. Ушакова, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Черданцева, А.Ф. Шебанова, Е.А. Юртаевой и др.

Проблемам отраслевой систематизации посвящены труды С.А. Авакьяна, С.А. Боголюбова, Б.М. Гонгало, Н.Н. Зипушиковой, И.А. Игнатъевой, Е.В. Колесникова, В.Ф. Котока, П.В. Крашенинникова, В.В. Лаптева, Е.А. Лукьянова, В.К. Мамута, Л.Ю. Мнхеевой, В.Ф. Попондопуло, Е.А. Суханова, И.Е. Фарбера, А.Н. Чашина, В.В. Чубарова, Б.В. Щетинина и ряда других ученых.

Объектом исследования является инкорпорация как форма систематизации законодательства.

Предметом исследования выступает юридическая природа инкорпорации, её специфические черты и функциональные возможности в современных условиях развития и совершенствования российского законодательства.

Цель данной работы заключается в комплексном, общетеоретическом исследовании инкорпорации российского законодательства, в раскрытии её

сущности, назначения, формулировании на этой основе научно-практических предложений и рекомендаций по совершенствованию форм упорядочения нормативно-правовых актов.

Для достижения поставленной цели определены **основные задачи** исследования:

- рассмотреть и обобщить имеющиеся научные подходы к пониманию законодательства как объекта систематизации;
- выявить объективные предпосылки систематизации российского законодательства;
- осуществить теоретико-правовое осмысление юридической природы инкорпорации законодательства, её видов;
- исследовать и обобщить характерные особенности инкорпорации законодательства Российской империи;
- проанализировать соотношение инкорпорации с другими формами систематизации;
- определить роль справочных правовых компьютерных систем в качестве электронной инкорпорации российского законодательства;
- выявить значение инкорпорации нормативно-правовых актов для эффективной реализации права;
- проанализировать значение инкорпорации для упорядочения интерпретационных актов.

Эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов РФ, подзаконные нормативно-правовые акты.

В процессе исследования автор также использовал российские и зарубежные справочные правовые компьютерные комплексы.

Методологическую базу диссертации составили общенаучные методы исследования: диалектический, системный, функциональный, логический. Также в ходе исследования применялся и ряд специальных методов: конкретно-социологический, кибернетический, метод моделирования. В качестве частно-

научных методов использовались формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Научная новизна настоящей работы заключается в том, что на уровне общей теории государства и права осуществлено комплексное монографическое исследование юридической природы инкорпорации как особой формы систематизации законодательства, дана её видовая характеристика, показана её роль в механизме правореализации. На основе имеющихся выводов предпринята попытка исследования значения инкорпорации для систематизации российского законодательства в историческом контексте. В рамках работы анализируются состояние и тенденции развития нормативно-правового массива, обобщаются актуальные вопросы его упорядочения путём электронной инкорпорации.

Научная новизна диссертации находит непосредственное выражение в выносимых на защиту **основных положениях**:

1. Дано авторское определение инкорпорации законодательства как осуществляемое вне правотворческого процесса, связанное только с внешней обработкой упорядочение законодательства, в рамках которого контрольные тексты нормативно-правовых актов определенного уровня объединяются полностью или частично в разного рода сборники в хронологическом, системно-предметном порядке без изменения их содержания.

2. Выделяются следующие виды инкорпорации законодательства: хронологическая, предметная (систематическая), субординационная; периодическая (непрерывная) и единовременная; официальная, полуофициальная и неофициальная; инкорпорация полных текстов нормативных правовых актов, инкорпорация извлечений из нормативных правовых актов, комплексная, дефинитивная; генеральная и отраслевая; простая и сложная; общедоменная, субъектов Российской Федерации, муниципального образования; нормативно-правовых, правоприменительных, интерпретационных актов.

3. На основе исследования характера российского законодательства, юридической природы инкорпорации, её особенностей и отличий от других форм систематизации (учета, консолидации, кодификации) автор доказывает,

что качественная инкорпорация может служить основной для принятия решения о целесообразности использования на последующих этапах систематизации других форм упорядочения законодательства. Инкорпорация способствует наиболее эффективному использованию способов и приёмов законодательной техники при составлении текста кодексов; позволяет избежать попаданию в будущий текст норм временного, оперативного характера, с наибольшей вероятностью учесть все возможные отсылки к другим статьям и нормативным правовым актам.

4. Отстаивается позиция о выделении такого вида систематизации, как электронная инкорпорация, которая осуществляется с помощью компьютерных правовых систем. В связи с этим автор предлагает ввести в научный оборот, а также закрепить на законодательном уровне юридический термин «справочная правовая компьютерная система», под которой следует понимать автоматизированную информационно-поисковую систему, обеспечивающую пользователю сбор и хранение электронных правовых документов, проверку их аутентичности, юридический анализ и изучение взаимосвязей, систематизацию и поиск по классификатору.

5. Доказывается, что семантический способ является наиболее перспективной основой упорядочения нормативных актов, используемой при электронной инкорпорации. Суть данного способа состоит в том, что в нормативном акте определяется ключевое понятие (или совокупность понятий), наиболее полно отражающее содержание данного акта (семантическая структура), соответствующее определенной рубрике классификатора, куда и попадает указанный акт. Использование метода семантических связей особенно перспективно в отношении других форм систематизации законодательства, так как позволяет сделать быструю и глубокую выборку актов и нормативных положений исходя из определенного предметного критерия. Кроме того, внедрение поиска актов на основе семантических связей может стать одним из конструктивных методов в создании Свода законов РФ в электронном виде.

6. Обосновывается выделение инкорпорации легальных дефиниций, которые представляют собой наиболее стабильную часть законодательного материала. Формирование системы терминов и определений, извлекаемых из

нормативно-правового материала, обусловлено тем, что часто в различных актах формулировки одних и тех же терминов звучат по-разному; понятия, употребляемые в законах, не всегда правомерно конкретизируются в подзаконных актах. Инкорпорация дефиниций в сборники дает возможность увидеть противоречивость нормативно закрепленных понятий, выявить наиболее точные термины, способствует их корректировке в ходе правотворческого процесса и одновременно освобождает от введения новых дублирующих дефиниций.

7. Доказывается, что инкорпорация позволяет правоприменителю охватить максимальный объем правовых актов и тем самым обеспечить своевременное, квалифицированное разрешение конкретного юридического вопроса. Тематические инкорпоративные сборники, объединяя нормативные акты, исходя из регулирования определенной сферы отношений, обозначают системные логические связи между нормативными предписаниями и упрощают поиск правоприменителем необходимых норм.

8. Аргументируется вывод о систематизации в форме инкорпорации не только нормативно-правовых актов, но и других источников права – международных и внутригосударственных договоров, правовых позиций Конституционного Суда РФ, судебной практики Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, решений Европейского Суда по правам человека.

9. Обозначается роль систематизации, в частности инкорпорации, в механизме обеспечения соответствия российского права международно-правовым стандартам. Основными требованиями систематизации нормативно-правовых актов Российской Федерации в контексте международного права являются нормативно-ценностная ориентация на принципы международного права; соблюдение процедур государственного признания международных норм; установление приоритета имплементированных международных норм; введение порядка разрешения коллизий между нормами международного и национального права; использование международных стандартов при толковании внутригосударственных норм.

10. Обосновывается вывод о том, что систематизация российского законодательства должна осуществляться на основе единой научной

концепции, основные положения которой заключаются в определении целей и задач систематизации; её форм применительно к конкретному этапу развития той или иной отрасли законодательства; критериев отбора систематизируемых нормативных правовых актов применительно к избираемым формам систематизации. Эффективным средством упорядочения нормативно-правового массива будет принятие федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», уточнение классификатора отраслей законодательства, а также разработка и принятие акта о создании Свода законов РФ в электронном виде.

Научное и практическое значение. Теоретический анализ проблемы, составляющей предмет диссертации, проведен во взаимосвязи с практикой правотворчества и правоприменения. Содержащиеся в диссертации обобщения и выводы, практические рекомендации и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию процесса правотворчества, правоприменения, укреплению законности и правопорядка.

Основные положения диссертации дополняют и развивают соответствующие разделы общей теории государства и права и могут быть использованы в учебном процессе при подготовке лекций, проведении семинарских занятий, написании учебно-методических и научных работ по данной проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Сочинского государственного университета туризма и курортного дела. Наиболее значимые теоретические положения и практические выводы отражены в опубликованных автором работах.

Структура диссертации отражает логику диссертационного исследования, обеспечивает последовательное изложение анализируемого материала и формулируемых выводов. Диссертация состоит из введения, шести глав, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы, её актуальность, цели, задачи, новизна, теоретическое и практическое значение исследования, приводятся данные об апробации работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Состояние российского законодательства и общие вопросы его систематизации». В ней подчеркивается, что законодательство выступает основным регулятором общественных отношений, гарантом прав и свобод гражданина, средством обеспечения политической и экономической свободы личности. Ценность законодательства имеет, прежде всего, инструментальный характер и состоит в его главном свойстве – быть точной формой выражения норм права.

В ходе исследования основного объекта систематизации – нормативно-правовых актов – автор обращает внимание на отсутствие легального определения понятия «законодательство». Анализируя нормы, в которых закрепляются основные начала гражданского, трудового, жилищного и других отраслей законодательства, соискатель приходит к выводу, что сам законодатель усложняет проблемы определения видов нормативно-правовых актов, составляющих ту или иную отрасль законодательства.

В настоящее время под сформировавшимся в течение десятилетний термином «законодательство» принято понимать как законы, так и основанные на них подзаконные нормативные акты. Определенные трудности возникают при разграничении понятий «федеральное законодательство» и «законодательство Российской Федерации». Первое состоит из нормативных правовых актов, изданных федеральными органами, которыми не исчерпывается система органов государственной власти в России. Исходя из положений статей 72 и 76 Конституции РФ, законодательство Российской Федерации должно включать в себя как федеральные законы, так и нормативные правовые акты субъектов РФ. Поэтому необходимо в Конституции РФ зафиксировать определения понятий «федеральное законодательство», «законодательство субъектов Российской Федерации».

К тому же на законодательном уровне не закреплено понятие нормативно-правового акта. Правда, попытки дать его трактовку все же были предприняты в запросе Государственной Думы РФ, прилагаемом к постановлению от 11 ноября 1996 г. № 781-III ГД «Об обращении в Конституционный Суд РФ», в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19.

В этих условиях особенный смысл приобретает проблема классификации всех видов и форм принимаемых нормативных правовых актов с помощью Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Есть и ещё одна категория, не закреплённая в праве, но часто используемая учеными-юристами – «законодательный акт». Под ним подразумевают все действующие виды законов, а также акты палат Федерального Собрания РФ по аналогии с тем содержанием, которое вкладывалось в это понятие Конституцией СССР 1977 года и Конституцией РСФСР 1978 года. Однако ранее все акты, обозначенные как законодательные, принимались в одном и том же порядке: на совместном заседании двух палат Верховного Совета СССР, РСФСР. Современный порядок принятия постановлений палат Федерального Собрания РФ по вопросам, отнесенным ст. 102 и 103 Конституции РФ к их ведению, вряд ли можно считать законодательным, так как посредством такого порядка реализуется их представительная функция, и соответственно, постановления палат Парламента РФ силой закона не обладают. В ряде случаев категория «законодательные акты» используется в связи с тем, что перечисляются не только федеральные законы, но и законы Российской Федерации, РСФСР, постановления Верховного Совета СССР, РСФСР и для обозначения всего ряда актов посчитали правомерным употребление данной категории. Думаем, что использование понятия «законодательные акты Российской Федерации» неправомерно, так как относится к законодательной деятельности советского периода и в Конституции РФ 1993 г. отсутствует.

В диссертации подробно рассматривается иерархическое строение системы законодательства, которое обусловлено разной правотворческой

компетенцией государственных органов федерального и регионального уровней. Проводится корреляция между отраслевым строением законодательства и системой права.

Таким образом, нормативные правовые акты образуют систему, которая постоянно находится в динамике, так как на её элементы одновременно оказывают влияние как объективные, так и субъективные факторы, источниками которых выступают общественные отношения и сама правотворческая деятельность. Такой огромной системе с одновременно задействованным множеством связей внутреннего и внешнего характера тяжело удержать равновесие, быть гармоничной. Автор приходит к выводу, что законодательный шквал создает опасность правовой инфляции в стране, лишает неквалифицированного участника правоотношений возможности пользоваться многими источниками права. Вот почему в качестве первоочередной задачи встают следующие вопросы систематизации законодательства: упорядочение и обновление его структуры, совершенствование процесса подготовки и принятия законов, создание действенного механизма их исполнения, издание Свода законов РФ и Свода законов её субъектов. В создавшихся условиях назрела необходимость разработки перспективной, комплексной модели систематизации нормативно-правового массива, которая бы учитывала не только внутригосударственные, но и международно-правовые аспекты.

Упорядочение российского законодательства должно осуществляться на основе единой научной концепции, основные положения которой заключаются в определении целей и задач систематизации, её форм применительно к конкретному этапу развития той или иной отрасли законодательства, их особенностей в связи со спецификой современного состояния, тенденций и проблем развития, критериев отбора систематизируемых нормативных правовых актов применительно к избираемым формам систематизации, одной из которых является инкорпорация.

Глава вторая «Инкорпорация как важнейшая форма систематизации законодательства: понятие и юридическая природа» посвящена всестороннему анализу инкорпорации как особой формы систематизации законодательства.

Структура и содержание многих нормативно-правовых актов создают объективные основания для их систематизации именно в форме *инкорпорации*, под которой понимается осуществляемое вне правотворческого процесса, связанное только с внешней обработкой упорядочение законодательства, в рамках которого контрольные тексты нормативно-правовых актов определенного уровня объединяются полностью или частично в разного рода сборники в хронологическом, системно-предметном порядке без изменения их содержания.

Нормативно-правовой массив, упорядоченный в форме инкорпорации должен соответствовать следующим принципам: а) целесообразности – инкорпорация должна иметь практическую пользу; б) логической стройности – обеспечение концептуальности, целостности, ясности; в) полноты и детализации – полностью охватывать значимые вопросы данной сферы, логически развивать и дополнять закреплённые принципы и положения.

Существенное преобладание инкорпорации при осуществлении упорядочения правовой эмпирики всегда было характерной особенностью российской правовой системы. Проблема систематизации законодательства в начале второй четверти XIX в. стала одним из приоритетных направлений юридической политики Российского государства. Подходы к месту и роли систематизации российского законодательства изначально обозначил М.М. Сперанский. Проведенная в тот период в России систематизация законодательства и издание Первого Полного Собрания Законов Российской Империи и Свода законов Российской Империи явились существенным прорывом в её правовом развитии. Это создало условия для дальнейшего совершенствования правового регулирования, обеспечения законности в деятельности государственных учреждений. В результате систематизационных работ получило развитие направление юридической техники, связанное с упорядочением законодательства.

Следующие Своды законов в истории России появились уже спустя полтора века: Свод законов СССР издавался в 1980-1985 гг., Свод законов РСФСР – в 1986-1988 гг.

В ходе анализа вышеназванных инкорпоративных сборников законодательства можно сделать вывод о том, что результаты официальной инкорпорации закреплялись с помощью двух видов актов: Свода законов и Собраний законодательства. Главное их отличие состоит в глубине инкорпорации, в характере проводимой при этом обработке актов.

При проведении всеобщей инкорпорации, где задействованы многие государственные органы и учреждения, инкорпорация носит комплексный характер, является катализатором консолидации и кодификации законодательства. В этом случае можно говорить о сложном виде инкорпорации, включающем элементы правотворческой деятельности.

Сегодня при осуществлении инкорпорации законодательства государственные органы не выходят на уровень всей правовой системы, а делают это ограниченно – в рамках одной отрасли или института.

В качестве современных инкорпоративных сборников можно назвать «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень международных договоров», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Бюллетень Министерства образования РФ», «Бюллетень трудового и социального законодательства», «Бюллетень Министерства юстиции», «Вестник Банка России», «Вестник образования России», а также различные сборники нормативных актов, выпускаемые научными учреждениями и отдельными издательствами по отраслевым вопросам.

На основе сказанного можно выделить следующие признаки инкорпорации:

1) её предметом являются нормативные правовые акты и нормативно-правовые предписания, образующие их. При составлении неофициальных сборников могут инкорпорироваться отдельные нормы статей, имеющие непосредственное отношение к тематике сборника, с сохранением своих реквизитов;

2) сущность инкорпорации заключается в упорядочении действующих нормативных правовых актов путём внешней обработки инкорпорлируемых актов, расчистки от недействующих, ненормативных предписаний, без переработки содержания норм права, то есть изменение текста нормативного акта в ходе «чистой» инкорпорации невозможно;

3) нормативные правовые акты помещаются в единый сборник (или ряд периодических сборников) в хронологическом, тематическом или иерархическом порядке; при простой хронологической периодической инкорпорации нормативно-правовые акты инкорпорированы в том виде, в каком они были приняты правотворческим органом;

4) инкорпоративный сборник может являться официальной юридической основой действия для правоприменительных органов только в том случае, если правотворческий орган признал его в качестве официального сборника опубликования своих нормативных правовых актов.

Таким образом, инкорпорация служит одним из первичных этапов систематизации законодательства, является более оперативной, позволяет четко запланировать сроки её проведения, способствует уточнению правовых понятий, выявлению пробелов, коллизий, нормативных наслоений в праве, позволяет выработать на базе полученных результатов правовые и научные основы дальнейшей систематизации законодательства.

Глава третья «Виды инкорпорации нормативно-правовых актов» посвящена вопросам классификации инкорпорации на основе различных критериев.

Нормативно-правовой массив, являющийся объектом инкорпорации, может быть организован и упорядочен различными способами, зависящими от того, какой признак положен в основу инкорпорации, и какая цель при этом преследуется. В ходе анализа и обобщения различных критериев классификации, можно выделить следующие виды инкорпорации:

1. По характеру расположения правового материала выделяют *хронологическую, предметную (систематическую), субординационную*

инкорпорацию. Результатом таких видов инкорпорации являются хронологические, систематические сборники, собрания, бюллетени.

Хронологическая инкорпорация осуществляется, когда правотворческие органы по мере принятия новых правовых актов публикуют их в специальных периодических изданиях. К таковым, например, относятся «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Бюллетень международных договоров», «Вестник Банка России».

Систематическими собраниями называют собрания законов, систематизированные по предметам правового регулирования. Подборка нормативных актов для проведения систематической инкорпорации позволяет подробно проанализировать законодательство, систематическими собраниями удобнее пользоваться, нежели хронологическими.

Субординационная (иерархическая) инкорпорация законодательства связана с распределением правового материала, основанным на юридической силе нормативных правовых актов. Обычно критерий юридической силы актов применяется в совокупности с другими критериями. Например, к подобного рода сборникам относятся «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» и др.

2. В зависимости от продолжительности осуществления инкорпорация может быть *периодической (непрерывной)* и *единовременной*.

Периодическая (непрерывная) инкорпорация осуществляется постоянно, результатом такого упорядочения является еженедельное (ежемесячное, ежеквартальное) издание сборников, включающих нормативно-правовые акты, издаваемые по определенной тематике («Бюллетень трудового и социального законодательства»), или исходящие от определенных правотворческих субъектов («Собрание законодательства РФ», «Вестник Банка России»).

Единовременная инкорпорация осуществляется в запланированные сроки, охватывает нормативный материал, изданный за определённый период времени. Например, различные тематические сборники, которые не имеют официального характера, структура и объём которых определяются каждым

инкорпоратором самостоятельно, исходя из круга вопросов, интересующих граждан, правоприменителей. Примером могут служить различные неофициальные тематические сборники, издаваемые по вопросам образования, военной службы, жилищным вопросам, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов и т.д.

3. Наиболее распространенный критерий классификации инкорпорации – по субъектам, которые осуществляют систематизацию законодательства и степени официальной признанности издаваемых сборников. В этом случае можно выделить *официальную, полуофициальную и неофициальную* инкорпорацию.

Официальная инкорпорация осуществляется от имени и по поручению либо с санкции правотворческого органа (органов), который утверждает или иным способом официально одобряет подготовленный сборник. Такой сборник приравнивается к официальным источникам опубликования нормативных актов и является свидетельством достоверности и точности помещенных в него юридических норм. На его материалы можно ссылаться в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности. В качестве примеров таких сборников можно назвать: «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Бюллетень международных договоров», «Вестник Банка России».

Полуофициальной (официозной) называется инкорпорация, в ходе которой подготавливаются и издаются сборники по поручению правотворческих органов, но ими не санкционируются. Итогом официозной инкорпорации является собрание, рассматриваемое как достоверное изложение действующего законодательства, которое может быть отвергнуто путем обращения к официальным источникам текущей публикации актов. Примером официозной инкорпорации являются сборники, издаваемые министерствами, ведомствами по отдельным отраслям законодательства. К таковым относятся «Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации», «Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации», «Вестник образования» и др.

Деятельность, связанную с *неофициальной* инкорпорацией, осуществляют по собственной инициативе организации, граждане, которые не имеют специальных полномочий издавать официальный инкорпоративный сборник. Такая инкорпорация имеет авторский характер. Критерии отбора, обработки, классификации нормативного материала всецело зависят от усмотрения тех лиц, которые являются инициаторами составления или фактическими составителями сборника.

4. В зависимости от того, какая часть акта подлежит систематизации, можно выделить инкорпорацию *полных текстов* нормативных правовых актов; инкорпорацию извлечений (статей, пунктов) из нормативных правовых актов; *комплексную*, включающую объединение как целых актов, так и их отдельных частей; а также *дефицитивную* инкорпорацию.

5. Инкорпорацию можно классифицировать в зависимости от объёма охватываемого нормативного материала. По этому признаку следует различать *генеральную* и *отраслевую* инкорпорацию. *Генеральная инкорпорация* имеет место, когда в собрание включается все или большая часть законодательства. *Отраслевая* инкорпорация имеет место, когда составляются сборники нормативных актов по определенным вопросам, сфере государственной деятельности, отрасли законодательства или правовому институту.

6. По методу обработки нормативных актов инкорпорация может быть *простой* и *сложной*.

Простая инкорпорация осуществляется, когда из актов в процессе их помещения в сборники исключаются: ненормативные, а также формально отмененные положения, временные нормы, срок действия которых истёк, подписи уполномоченных должностных лиц и т.д.

Сложная инкорпорация осуществляется, когда наряду с указанными действиями из сборников исключаются также формально не отменённые, но фактически утратившие силу нормативные предписания, происходит унификация терминологического аппарата различных актов с внесением соответствующих изменений, то есть речь идёт об инкорпорации с элементами правотворчества.

7. По сфере действия нормативного материала, объединяемого в сборники, можно выделить инкорпорацию *общефедеральную, субъектов Российской Федерации, муниципального образования*.

8. В связи с тем, что в настоящее время круг правовых актов, для которых требуется качественная систематизация, существенно расширился, представляется обоснованным выделить инкорпорацию в зависимости от *вида инкорпорируемых актов*: 1) нормативно-правовых актов; 2) правоприменительных; 3) интерпретационных.

Глава четвёртая «Соотношение и взаимосвязь инкорпорации с другими формами систематизации законодательства».

В науке выделяют следующие формы систематизации: учет, инкорпорацию, консолидацию, кодификацию. Место инкорпорации среди иных форм систематизации обусловлено как её особенностями, так и юридической природой других форм упорядочения законодательства.

• Инкорпорация непосредственно связана с такой формой систематизации, как *учёт*, поскольку основывается на максимально полном информационном фонде принятых на учет нормативно-правовых актов и поисковой системе, способной обеспечить оперативное нахождение и отбор необходимого нормативного материала. Учёт законодательства применяется для квалифицированной подготовки проектов законов, составления перечней актов, подлежащих изменению или признанию утратившими силу, подготовки заключений по законопроектам, осуществления справочно-информационной работы.

В теории систематизации законодательства является спорным наличие такой формы его упорядочения, как *консолидация*. По мнению большинства ученых, её сущность состоит в создании единого нормативного правового акта на основе нескольких действующих, которые после его принятия признаются утратившими силу. Множество объединяемых нормативных правовых актов должны регулировать одну группу общественных отношений, формировать один правовой институт и т.п. Основная характерная черта консолидации – неизменность содержания правового регулирования соответствующих

общественных отношений. Особенно эффективна данная форма систематизации при объединении действующих норм из разных источников, от которых остались лишь отдельные фрагменты, издание единых актов по определенным вопросам.

Особенность консолидации нормативных правовых актов заключается в том, что она одновременно представляет собой разновидность правотворческой деятельности. Поэтому консолидация, наряду с инкорпорацией и кодификацией, имеет свои особенности, специфические приёмы и правила.

Отличие инкорпорации от консолидации состоит в следующем. Во-первых, они относятся к различным сторонам правовой деятельности государства. Инкорпорация – это одна из форм организационно-методической деятельности государственных органов, консолидация же входит в арсенал правотворческих методов. Отсюда следует и второе отличие – консолидацией могут заниматься только правотворческие органы, имеющие компетенцию издавать консолидированный акт, а инкорпорацией могут заниматься организации, граждане, не обладающие нормотворческими полномочиями. В-третьих, существенным отличительным признаком консолидации является получение в результате единого нормативного правового акта, объединяющего правоположения, из нескольких. Консолидированным может быть как новый акт на базе нескольких упраздняемых, так и действующий на момент консолидации определенный базовый акт, который укрупняется за счет положений утрачивающих силу других актов. Что касается инкорпорации, то она представляет собой систематизацию действующего законодательства путем объединения в сборнике или своде нормативно-правовых актов.

В качестве примеров ныне действующих консолидированных актов можно назвать Воздушный кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и др.

Кроме того, в юридической литературе указывается на необходимость проведения консолидации нормативных актов в сфере иностранных инвестиций, финансового контроля и т.д.

Во многих сферах правового регулирования для упорядочения образовавшегося нормативного массива используют *кодификацию*, которую рассматривают как высшую форму систематизации законодательства, связанную с пересмотром какой-то значительной области законодательства и созданием нового акта, который вносит изменения в регулирование общественных отношений по существу.

Кодификация непосредственно связана с созданием первичных правовых норм, с коренным обновлением правового регулирования. Именно это качество кодификации дает основание рассматривать её как один из видов правотворческой деятельности.

Инкорпорация отличается от кодификации по следующим основаниям: 1) инкорпорация – вид систематизации суммативного характера, направленный на поддержание «рабочего состояния» действующего законодательства без изменения его содержательной стороны. Кодификация – вид систематизации органического характера. При подготовке кодифицированного акта пересматривается вся система правовых норм, восполняются пробелы действующего нормативно-правового массива; 2) инкорпорация может быть длящимся (непрерывным) процессом, не имеющим ограничений по времени проведения. Кодификация напротив, осуществляется всегда периодически, в зависимости от накопления нормативного материала и объективной необходимости его всесторонней переработки и объединения по отдельным отраслям; 3) у них различный объём предмета систематизации: инкорпорация в сравнении с кодификацией способна охватить намного больший круг нормативно-правовых актов, в том числе и акты кодификации. Кодификация же затрагивает, как правило, правовые предписания и юридические институты в рамках конкретной отрасли права; 4) в итоге кодификационной работы система права пополняется новым источником права. Инкорпорационная деятельность лишена такого признака; 5) кодификация всегда носит официальный характер и осуществляется нормотворческими органами, а инкорпорация не придерживается таких жестких рамок.

Инкорпорация способствует наиболее эффективному использованию способов и приёмов законодательной техники при составлении текста кодекса;

позволяет избежать попаданию в будущий текст норм временного, оперативного характера, способствует с наибольшей вероятностью учесть все возможные отсылки к другим статьям или нормативным правовым актам, которые будут использоваться в качестве приёма законодательной техники при составлении текста кодифицированного акта.

Пятая глава «Роль справочных правовых компьютерных систем в инкорпорации нормативно-правовых актов» раскрывает влияние информационных технологий на процессы систематизации российского законодательства.

Информатизация правовой, государственной и политической систем – одно из наиболее значительных проявлений научно-технического процесса, оказывающего широкомасштабное воздействие на правовую и политическую культуру российского общества, на качество и эффективность всей юридической деятельности. Сегодня актуальной становится необходимость и возможность доступа к максимально полному информационному массиву, содержащему сведения о документах различной ведомственной принадлежности во всех их взаимосвязях. Кроме того, существенным является минимизация времени доступа к необходимому документу, возможность получения дополнительной информации о нем в виде отношения к другим актам, порядку действия, источникам официального опубликования и т.д.

Решить вышеназванные вопросы призваны справочные правовые системы, появившиеся на российском информационном рынке в конце 80 – начале 90-х годов XX века.

В России наиболее известны следующие справочные правовые компьютерные системы и разработавшие их компании: «Гарант» (НПП «Гарант-Сервис»); «КонсультантПлюс» (АО «КонсультантПлюс»); «Кодекс» (Центр компьютерных разработок); «Эталон» (НЦПИ при Министерстве юстиции РФ); «Система» (НТЦ «Система» при ФАПСИ); ЮСИС (фирма «Интралекс»); «Референт» (ЗАО «Референт-Сервис»); «Юридический Мир» (издательство «Дело и право»); «Ваше право» и «Юрисконсульт» (Фирма «Информационные системы и технологии»); системы «1С:Кодекс»,

«1С:Гарант», «1С:Эталон» (Компания «1С»); система «Законодательство России» (Ассоциация развития банковских технологий) и др.

Популярность компьютерных справочных правовых поисковых систем объясняется просто: они предлагают значительный по объёму законодательный материал и предоставляют больше возможности для самостоятельного получения первичной информации даже для лиц, не имеющих достаточной юридической подготовки. Неофициальная инкорпоративная деятельность компьютерных поисковых систем в значительной мере позитивно влияет на распространение правовых знаний среди населения, обеспечивает доступность информации о законодательстве в объёме, необходимом как для повседневной жизни граждан, так и для профессиональной деятельности юристов.

Таким образом, компьютерная правовая система – это программный комплекс, включающий в себя массив правовой информации и программные инструменты, позволяющие гражданам, должностным лицам работать с этим массивом – производить поиск конкретных документов или их фрагментов, формировать подборки необходимых документов, выводить информацию на печать и т.д.

Изучая опыт других стран, можно выделить наиболее перспективный способ распределения правовой информации по так называемым «семантическим гнездам». Семантический ряд представляет собой структурированную совокупность слов и выражений, объединённую ключевым понятием. Иными словами, в нормативном акте выделяется понятие или совокупность понятий (семантическая структура), наиболее полно отражающая содержание данного акта и соответствующая определенной рубрике классификатора, куда и попадает указанный акт. Использование метода семантических связей особенно перспективно в отношении других форм систематизации законодательства, так как позволяет сделать быструю и глубокую выборку актов и нормативных положений исходя из определенного предметного критерия. Это позволит сократить время и облегчить работу по отбору соответствующего материала для проведения консолидации, инкорпорации или кодификации. Кроме того, внедрение поиска актов на основе

семантических связей может стать одним из конструктивных методов в создании Свода законов РФ в электронном виде.

Современные технологии передачи правовой информации и её обработки значительно усиливают системоорганизующие возможности различных форм упорядочения законодательства, в том числе и инкорпорации. Справочные компьютерные правовые системы позволяют компактно хранить большие объёмы нормативно-правового массива; предоставляют возможность быстрого поиска нужных документов; обеспечивают высокую скорость передачи информации по телекоммуникациям на любые расстояния.

Шестая глава «Инкорпорация законодательства и правоприменительная практика» посвящена вопросам взаимного влияния инкорпорации законодательства и правореализационного процесса.

Совершенствование правоприменительной деятельности невозможно без знания условий, определяющих её эффективность. Круг таких условий чрезвычайно широк, а варианты их сочетания для разных видов правоприменения весьма различны. При разработке общей модели условий эффективного правоприменения необходимо, прежде всего, учитывать качество правоприменительных действий на всех его основных стадиях (этапах).

Правоприменительное решение только тогда может оказаться эффективным, когда до его принятия выявлены все необходимые фактические обстоятельства (фактическая основа дела), тщательно произведен выбор и анализ норм права (юридическая основа дела), установлено соответствие между нормативными условиями принятия решения и выясненными фактическими обстоятельствами, объективно избран оптимальный (из числа возможных) вариант трансформации нормативного регулирования в индивидуальное.

Все исследователи основным условием эффективного правоприменения считают высокое качество законодательства. Законодательство и правоприменительную деятельность можно рассматривать как две взаимодействующие системы – логическую (абстрактную) и динамическую (действующую), каждая из которых обеспечивает действие другой. Такая зависимость проявляется, во-первых, в сфере правотворчества и выражается в

издании компетентными органами нормативного акта, соответствующего духу времени; во-вторых, в сфере правоприменения, что выражается в грамотном, повесном использовании юридического акта и системном применении права. Это означает, прежде всего, применение к конкретным отношениям именно тех институтов и отраслей права, которые не просто предназначены для регулирования данных отношений, но и позволяют достичь требуемого результата. Кроме того, системное применение права предполагает использование потенциала не отдельных норм и институтов, а всего арсенала средств, которыми располагает данная отрасль права.

Но целый ряд недостатков законодательства отрицательно сказывается на состоянии правоприменительной практики. К ним относятся: низкое качество принимаемых законопроектов, нестабильность законодательства, неразвитость кодификационного законодательства, отсутствие полного регистра нормативных правовых актов, наличие значительного числа устаревших нормативных актов, отсутствие необходимых подзаконных актов, несоответствие целого ряда законопроектов международным стандартам.

Вследствие большого числа нормативно-правовых актов законодательство в значительной степени является понятным только для специалистов. Человеку, который не занимается систематическим изучением нормативного материала той или иной отрасли законодательства, разобраться в нём будет очень сложно. Проблема обостряется ещё больше там, где имеется масса разбросанных правовых предписаний, где одни и те же отношения предусмотрены различными нормативными актами и имеется несколько толкований их сущности. В этих случаях особую роль играют инкорпоративные сборники, которые позволяют увидеть целостную картину текстов нормативных правовых актов в квалифицированном подборе, при котором учитываются многие нюансы и особенности.

Свойство системности следует рассматривать лишь как общую тенденцию права. В любой правовой системе имеются противоречия, архаичные, неэффективные, неприменяемые, устаревшие или просто аномальные нормы. Поэтому правоприменительным органам нередко приходится осуществлять специфические функции – заполнять пробелы

правового регулирования с учетом всех деталей и особенностей каждой конкретной жизненной ситуации, которые законодатель не сумел предусмотреть. Значимость такого дополнительного поднормативного регулирования возрастает с каждым днем, оно занимает свое особое место в российской правовой системе и требует внимания со стороны правовой науки. Так, Конституционный Суд РФ на основе своего решения может заблокировать действия закона, противоречащего Конституции РФ. Юридическая сила правовых позиций Конституционного Суда настолько велика, что сравнима с юридической силой самой Конституции РФ. Правовые позиции – ценнейшие правоположения для российской правовой системы, но будучи расположенными в текстах решений, они становятся трудно определяемыми, что приводит к размыванию отдельных позиций, и, соответственно, к объявлению правовой позицией обычных рассуждений и доводов суда. Возникает необходимость «собрания» правовых позиций, их инкорпорации. По мнению Г.А. Гаджиева, очень важно корректно выявлять и формулировать правовые позиции Конституционного Суда для того, чтобы они учитывались в законотворческой и правоприменительной деятельности¹. На сегодняшний день интерпретационные акты Конституционного Суда РФ инкорпорируются по хронологическому принципу в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Постановления Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ также создают не менее значимые регулятивные нормативные правовые средства в виде принципов применения действующего законодательства и таких весьма важных общих норм, как нормы-разъяснения, нормы-рекомендации и нормы-дефиниции. Поэтому с началом деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ стал издаваться «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», выросло число разного рода сборников и справочников судебной практики, которые создаются для направления деятельности судебных органов по единому «правоприменительному руслу». В этой связи объяснима и роль в правовой

¹ См.: Конституционный судебный процесс: Учебное пособие / Отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 180.

жизни общества публикуемой в «Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации» судебной практики.

Инкорпорация актов-документов необходима для их упорядочения и лучшей правовой информированности субъектов, для более правильного и единообразного понимания и применения юридических предписаний. Правоприменитель, взяв в руки специализированный сборник, может сразу, системно проанализировать нормативные, интерпретационные и иные виды правовых документов по определенной проблеме, что, несомненно, способствует наиболее эффективному решению вопроса.

Правоприменение и инкорпорация законодательства оказывают взаимное влияние друг на друга, которое проявляется в следующем:

- 1) инкорпорация позволяет объединить в едином сборнике нормативные правовые акты, упорядочение которых иным способом было бы не эффективным (учет), либо на данный момент нормативный материал «не созрел» до других форм систематизации (консолидации, кодификации);
- 2) инкорпорацию можно рассматривать как форму систематизации не только нормативных правовых актов, но и официальных интерпретационных актов: постановлений Конституционного Суда РФ, постановлений Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, которые играют важную социально-правовую роль, заключают в себе большой регулятивный потенциал;
- 3) тематические инкорпоративные сборники объединяют нормативные акты, регулирующие определенные сферы общественных отношений, тем самым способствуют четкому определению системных логических связей между нормативными предписаниями и упрощают поиск правоприменителем необходимых норм;
- 4) выявленные в ходе правоприменения коллизии, дефекты, пробелы законодательства влияют на выбор в дальнейшем наиболее удобной формы систематизации конкретного нормативного массива. Этому также способствует правовой мониторинг, который позволяет в системном виде аккумулировать информацию о качестве нормативных актов, эффективности их реализации.

Таким образом, качественная инкорпорация позволяет правоприменителю охватить максимальный объём правовых актов и тем самым обеспечить своевременное, квалифицированное разрешение конкретного юридического казуса.

В Заключении диссертации автор подводит итоги, отмечает ценность её результатов для современного осмысления проблем систематизации законодательства. По мнению диссертанта, задача систематизаторов состоит в том, чтобы, основываясь на досконально проработанных выводах общей теории права и правоприменительной практики, установить особенности систематизации в соответствующих отраслях законодательства, выработать специфические подходы к отраслевой систематизации для обоснованного использования форм упорядочения законодательства применительно к конкретному нормативно-правовому массиву.

Необходимо активнее применять на практике те виды инкорпорации, которые ориентированы на более глубокую переработку нормативных правовых актов. Это не исключает проведения работ по уже апробированным направлениям систематизации, с использованием накопленного опыта. Все доступные виды инкорпорации в той или иной степени положительно влияют на процессы правотворчества и правоприменения, и, следовательно, должны получить самое широкое распространение.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы
следующие работы**

**Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях и журналах,
перечень которых утвержден ВАК**

1. *Анахасян Р.Л.* К вопросу о систематизации российского законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. № 3 (0,3 п.л.).
2. *Анахасян Р.Л.* Соотношение и взаимосвязь инкорпорации с другими формами систематизации законодательства // Вестник Саратовской

государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. №1 (0,4 п.л.).

В других изданиях

3. *Анахасян Р.Л.* Инкорпорация законодательства: понятие и юридическая природа // Вектор науки Тольяттинского государственного университета «Правоведение». Тольятти: Изд-во Тольяттинского государственного университета, 2008. №3 (0,4 п.л.).
4. *Анахасян Р.Л.* Виды инкорпорации нормативно-правовых актов // Новая правовая мысль. Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы», 2008. №6 (0,5 п.л.).
5. *Анахасян Р.Л.* К вопросу о систематизации правовых актов Президента РФ (Материалы 7 всероссийской научно-методической конференции, 20-21 февраля 2009. «Гуманитарные науки: исследования, методика преподавания в высшей школе»). Сочи: ГОУ ВПО СГУТиКД, 2009 (0,3 п.л.).
6. *Анахасян Р.Л.* Инкорпорация законодательства и правоприменительная практика // Проблемы развития российской правовой системы. Межвузовский сборник научных трудов. Сочи: ГОУ ВПО СГУТиКД, Сочи, 2009 (0,5 п.л.).

Формат 60*90/16
Бумага офсетная
Гарнитура шрифта Таймс
Усл. печ. л. 1,86.
Тираж 100 экз.

Издательство ООО «Стерх»
г. Сочи, ул. Тимирязева,10