



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Центр ОБСЕ в Ашхабаде

# **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ТЕХНИКА**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

г. Ашхабад – 2011 г.

© 2011 г., Центр ОБСЕ в Ашхабаде  
TDNG № 93 2011

Данное учебное пособие было подготовлено по заданию Центра ОБСЕ в Ашхабаде следующими авторами:

**Чухвичев Даниил Викторович**, профессор кафедры теории права и публично-правовых дисциплин Российской государственной академии интеллектуальной собственности

**Аширов Бегенч Сапармаммедович**, национальный советник по правовым вопросам Центра ОБСЕ в Ашхабаде

### **Заявление об ограничении ответственности:**

Мнения авторов данного издания необязательно отражают официальную позицию Центра ОБСЕ в Ашхабаде.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	14
1.1. Понятие нормативного правового акта.....	14
1.2. Понятие законодательства и его значение в правовом регулировании общественных отношений.....	18
1.3. Структура законодательства. Классификация нормативных правовых актов.....	24
1.4. Законы в системе законодательства. Виды и формы законов.....	26
1.5. Подзаконные нормативные правовые акты.....	37
ГЛАВА 2. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА.....	46
2.1. Понятие и сущность законотворческого процесса.....	46
2.2. Основные принципы законотворческого процесса.....	50
ГЛАВА 3. ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЕ ПОЗНАНИЕ.....	59
3.1. Понятие и значение законотворческого познания.....	59
3.2. Стадии и методика законотворческого познания.....	62
ГЛАВА 4. ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС)...	70
4.1. Подготовка проектов нормативных правовых актов.....	70
4.2. Принятие нормативных правовых актов и их вступление в законную силу.....	80
4.3. Особенности процесса подготовки и принятия подзаконных нормативных правовых актов.....	93
ГЛАВА 5. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА.....	98
5.1. Понятие и значение оценки результатов законотворчества.....	98
5.2. Оценка востребованности и исполняемости созданного нормативного правового акта.....	100
5.3. Анализ правового характера вновь созданного нормативного правового акта.....	106

5.4. Изучение места нового акта в системе законодательства. Анализ технических характеристик созданного акта.....	110
<b>ГЛАВА 6. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС.....</b>	<b>116</b>
6.1. Участие граждан в законотворчестве.....	117
6.2. Информационное воздействие на законотворчество...	130
<b>ГЛАВА 7. ЛОГИКА, СТИЛЬ И ЯЗЫК ЗАКОНА.....</b>	<b>136</b>
7.1. Требования к логике закона.....	137
7.2. Требования к стилю закона.....	149
7.3. Требования к языку закона.....	158
<b>ГЛАВА 8. ТЕХНИЧЕСКИЕ ПРАВИЛА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА.....</b>	<b>170</b>
8.1. Структура нормативно-правового акта.....	170
8.2. Смысловая система (содержание) нормативного правового акта.....	186
8.3. Способы и приемы изложения положения норм права в статьях нормативно-правового акта.....	200
8.4. Правила оформления ссылок в нормативных правовых актах.....	204
8.5. Правила внесения изменений в нормативно-правовые акты и правила отмены нормативных правовых актов.....	208
<b>ГЛАВА 9. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ КОДИФИКАЦИИ... </b>	<b>217</b>
9.1. Понятие, значение и виды систематизации законодательства.....	217
9.2. Понятие и значение кодификации.....	223
9.3. Принципы проведения кодификации.....	245
9.4. Основные этапы проведения кодификации.....	250
9.5. Основные приемы и способы проведения кодификации законодательства. Виды кодификации.....	256
9.6. Различия в основных методиках кодификации, используемых в различных правовых системах современности.....	276
9.7. Особенности результатов кодификации. Основные технические проблемы, связанные с кодификацией.....	306
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>315</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Политика всеобъемлющих реформ, инициированная Президентом Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедовым и последовательная осуществляемая в стране с 2007 г., придала мощный импульс обновлению практически всех сторон жизни Туркменистана, положив начало коренным переменам, во многом определяющим развитие Туркменистана как современного и самостоятельного государства. В этой связи одним из ключевых факторов успешного поступательного развития и укрепления правовых основ Туркменского государства и общества является систематическое совершенствование национальной законодательно-правовой базы, призванной обеспечить надежный фундамент для осуществления всех намеченных планов и программ реформирования. Соответственно, повышаются требования к качеству законодательной работы, которая должна соответствовать лучшим мировым стандартам и хорошо зарекомендовавшему себя опыту зарубежных стран.

Исследуя практику законодательства и правоприменения в разных странах, можно сделать вывод, что одним из важнейших условий эффективного совершенствования законодательства является овладение участниками законодательской деятельности системой определенных требований к процессу формирования и совершенствования системы нормативно-правовых актов. Эти требования как единый комплекс принципов, приемов и методов воплощаются в отрасли знаний, именуемой **законодательной техникой**.

*И основной целью этого пособия является оказание будущим правоведам, а так же иным лицам, нуждающимся в полных и системных знаниях о формировании системы законодательства, посильной помощи в овладении знаниями о сложной системе приемов и способов отражения в нормативно-правовых актах требований норм права,*

*предоставление потенциальным участникам законотворчества возможности повысить уровень своего профессионализма, подвести под него единую научную базу.*

Научной основой настоящего пособия стали труды зарубежных учёных-правоведов, занимавшихся проблемами законотворчества и законодательной техники. Учтены в пособии и некоторые нормативные правовые акты Туркменистана, регламентирующие процесс законотворчества.

Прежде, чем приступить непосредственно к изучению законодательной техники, необходимо предварительно определиться, что же она из себя представляет.

Законодательная техника как наука – это ***система знаний о приемах, методах, способах, правилах и принципах создания законов и подзаконных актов и их систематизации.*** В системе юридических знаний законодательная техника занимает весьма важное место, характеризуя сущность и функциональное назначение системы законодательства как механизма регулирования общественных отношений.

Понятию «Законодательная техника» можно дать много определений. Это разнообразие объясняется тем, что различные исследователи по-разному понимают сущность законодательства, его роль в осуществлении правового регулирования, сущность и формы законодательного воздействия на поведение индивидов и на общественные отношения в целом. Но для нас наибольшее значение для изучения имеет понятие законодательной техники как методологии.

**Законодательную технику** можно определить как **систему приемов, методов, способов и принципов создания и изменения системы нормативных правовых актов.** Это широкое определение позволяет включить в понятие законодательной техники весь процесс формирования системы законодательства: и способы формулирования нормативно-правовых предписаний и изложения их в текстовой форме, и процесс разработки проектов нормативных правовых актов, и процедуры по их принятию, и приемы их совершенствования, и

методику приведения их в соответствие между собой, и их систематизацию, и социальные факторы, влияющие на законотворческий процесс и многое другое. Такой комплексный подход позволяет исследовать законотворчество, законодательное регулирование общественных отношений как единую систему взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, являющуюся неотъемлемой составной частью правовой системы общества. Это дает возможность учесть все без исключения моменты технологии изготовления законов и подзаконных актов, не упустить ни один из факторов, влияющих на этот процесс, и является гарантией полноты и достоверности исследований и истинности сделанных на основе этих исследований выводов.

Можно дать и иное, узкое определение законодательной техники как **системы приемов и способов изложения смысла предписания нормы права в статьях нормативно-правового акта.** Такое определение относит к законодательной технике только методологию формирования конкретного нормативно-правового акта, его структурирования, изложения его текста вне связи с факторами, влияющими на работу его авторов. Этот подход позволяет более подробно изучить технику формулирования конкретного нормативно-правового предписания, создания конкретного акта законодательства, но не дает возможности изучить весь процесс законотворчества в комплексе, не принимает во внимание системность законодательства, исключает из круга изучаемых вопросов факторы, воздействующие на деятельность законодателя. Представляется, что узкий подход, узкое определение законодательной техники не годится для профессионализации работы участника законотворческого процесса, деятельность которого является только составной частью сложного комплекса формирования единой системы законодательства, ни один из элементов которой самостоятельно существовать и действовать не может.

Главным предметом воздействия законодательной техники как методики, сферой жизнедеятельности, для которой законодательная техника предлагает систему методов, является такой особый вид творческой, сознательной и социально значимой деятельности, как законотворчество.

Законотворчество можно определить как *процесс создания системы законодательства, выражающийся во внешнем выражении и формальном закреплении в нормативных правовых актах норм права*. Этот процесс включает в себя *законотворческое познание, создание и систематизацию нормативно-правовых актов (законодательный процесс) и изучение результатов воздействия этих актов на общественные отношения*.

Законотворчество (как и всякий творческий созидательный процесс) характеризуется органическим единством трех его основных компонентов, которые наука законодательная техника изучает:

*познание* – осознание объективной социальной необходимости, лежащей в основе правового регулирования, постижение общественно необходимого варианта поведения участников общественных отношений, который должен стать целью нормативно-правового регулирования, уяснение сути нормы права, подлежащей воплощению в законодательстве;

*деятельность* – законодательный процесс, система процедур по созданию нормативно-правовых актов, их принятию, изменению и систематизации, а так же сопутствующих этим процедурам отношений;

*анализ результатов* – оценка регулятивных возможностей и значения созданного законодательства, анализ его последствий с точки зрения объективной социальной необходимости.<sup>1</sup>

Эти три компонента в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно законченный и

---

<sup>1</sup> См. Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 2000. С. 9



логически единый цикл законотворчества. Для того, чтобы в законодательстве адекватно отражались объективно существующие нормы права, происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы. Именно поэтому для эффективного с регулятивной точки зрения создания системы нормативно-правовых актов необходимым является познание объективной необходимости, тех сложных условий, факторов и обстоятельств, которые определяют общественную жизнь и развитие и потому подлежат именно правовому регулированию. Это познание так же включает в себя установление целей правового регулирования, определение смысла нормативного правового акта, который предстоит создать. На этом этапе осознается и осмысливается суть нормы права, смысл правовых предписаний.

Далее за познанием следует деятельность, являющаяся логическим ее продолжением. Переход от познания к деятельности представляет собой трудоемкое, многоступенчатое развертывание и конкретизацию знаний в нормативно-правовых актах. Наступает этап создания самого закона (или подзаконного акта), разделенный в свою очередь на ряд стадий. Итогом законотворческого процесса, его конечным продуктом является нормативный правовой акт.

И последней стадией законотворчества является процесс оценки и анализа результатов процесса создания актов законодательства, установление соответствия (или несоответствия) результатов законотворческой деятельности целям законодателей. Результаты такого анализа позволяют сделать вывод о возможности окончания или необходимости продолжения законотворческого процесса.

Законодательная техника представляет собой методологию воплощения в объективной форме – в форме нормативно-правовых актов органов государственной власти – абстрактно существующей нормы права, являющейся

выражением объективной необходимости общественной жизни и развития.

Структурно законодательная техника включает в себя 3 подсистемы:

- **технику законотворческого познания** – наиболее связанную с общетеоретическими правовыми науками, такими как теория государства и права и философия права, методологию осознания объективной социальной необходимости, лежащей в основе правового регулирования, установления фактов несовершенства системы нормативно-правовых актов, возможностей, направлений и форм её совершенствования;
- **технику нормотворчества** – систему приемов и способов создания конкретных нормативно-правовых актов, процедур по их официальному принятию и утверждению, а так же объединения их в единую систему (систематизации);
- **технику анализа результатов законотворчества** – технику оценки соответствия результатов законотворчества изначальным целям процесса для вывода о степени соответствия этих результатов первоначальным целям деятельности.

Наиболее важной из них является техника нормотворчества, она представляет собой смысловое ядро, ось законодательной техники. Однако, это не снижает значения остальных двух составляющих, ибо законодательная техника как наука может существовать только как система этих трех компонентов. Каждый из них в отдельности существовать и выступать в качестве системы знаний не может.

Законодательная техника как методология включает в себя целый комплекс приемов и способов, определяющих процесс законотворчества:

- определение необходимости создания нормативного правового акта (или внесения изменений и дополнений в уже существующие акты законодательства);
- точного определения истинного содержания подлежащей формальному выражению нормы права, являющегося производным от комплекса основополагающих интересов социальной жизни и развития;
- установления формы и способа выражения и закрепления правового предписания;
- точного и адекватного выражения воли законодателя в текстуальной форме (логические, стилистические и языковые приемы);
- контроля за деятельностью всех участников законотворческого процесса, направленного на обеспечение правового характера его деятельности, исключения из числа факторов, определяющих содержание создаваемых нормативных правовых, неправовых побуждений законодательства, не отражающих (в силу тех или иных причин) истинных объективных интересов общественной жизни и общественного развития;
- формирования и выражения содержания норм права в законодательстве посредством нормативных правовых предписаний;
- компоновки и составления нормативных правовых актов, его смыслового и структурного систематизирования;
- процедуры разработки, согласования и принятия законопроектов (проектов подзаконных нормативных правовых актов);
- систематизации законодательства, приведение нормативного правового материала в определенный порядок с целью облегчения правореализации (в конкретных случаях);

- восполнения пробелов в действующем законодательстве, а так же исправления коллизий между нормативными правовыми актами;
- исследования результатов законотворчества, определения степени достижения участниками законотворческой деятельности целей своей деятельности.

Законодательная техника является далеко не единственной методологией, связанной с функционированием механизма правового регулирования. В связи с этим, представляется необходимым рассмотреть вопрос о соотношении исследуемой законодательной техники и часто встречающегося в современной юридической науке понятия «юридическая техника».

В первую очередь, необходимо отметить, что в настоящий момент среди учёных-правоведов нет единой точки зрения относительно того, что собой представляет юридическая техника. Самой интересной и важной для юридической науки представляет теория широкого понимания юридической техники, в соответствии с которой концепция «*юридическая техника представляет собой совокупность приёмов и способов ведения юридической работы*».<sup>2</sup> В это понятие сторонники рассматриваемой концепции, помимо приёмов и способов создания, совершенствования и систематизации включают так называемую интерпритационную технику (методологию толкования нормативных правовых актов), правореализационную технику (систему приёмов и способов претворения в жизнь содержащихся в нормах права предписаний, например, заключения различных договоров), а так же технику правоприменения (вынесения судебными органами и органами исполнительной власти правоприменительных актов, налагающих в соответствии с законом и во исполнение закона на строго определённых субъектов правоотношений конкретные субъективные права и

---

<sup>2</sup> Кашанина Т. В. Юридическая техника. М. 2007. С. 80.

обязанности).<sup>3</sup> Юридическая техника в таком понимании выступает, фактически, как основа функциональной части правовой системы государства. Эта методология объединяет как приёмы и способы внешнего выражения и формального закрепления элементов норм права, так и их воплощения в жизнь. И её изучение имеет целью, прежде всего, создание у изучающих единого и целостного представления о системе правового регулирования и о взаимодействии отдельных его элементов.

Законодательная техника в этой методологической системе играет ведущую роль. Фактически, и интерпретационная методология, и методология правореализации и правоприменения могут рассматриваться как вспомогательные элементы, наиболее заметную роль в обеспечении действенности механизма правового регулирования поведения людей играет именно законодательная техника.

---

<sup>3</sup> См. там же.

# **ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Прежде чем перейти к изучению правил, принципов, приемов и способов законотворчества, необходимо более тщательно изучить, что же собой представляет система законодательства – конечный результат законотворчества и извечный предмет совершенствования как профессиональной деятельности законодателей. Для более полного и точного освоения законотворческой методики необходимо определить и провести тщательное исследование и классификацию нормативных правовых актов в их системе, сосредотачивая свое внимание на особенностях их формы и вида, определяя причины их специфики.

## **1.1. Понятие нормативного правового акта**

Аксиомой юридической науки является функциональное назначение права. Право как социо-культурный феномен предназначено для регулирования общественных отношений, направления их в определенное русло, придания им общественно полезного направления. Право служит механизмом воздействия на общественную жизнь, на поведение членов общества, на деятельность социальных групп с целью защиты общественных интересов, содействия развитию необходимого для социального блага и развития общественных отношений. Право выступает как инструмент достижения общественной необходимости.

Регулирование общественных отношений осуществляется путем воздействия на поведение их участников, через определение этого поведения. Самым эффективным, самым практичным и применимым для регулирования социальных отношений и процессов, как показала история,

является нормативное регулирование – с использованием норм, нормативно-властных предписаний. Нормативное регулирование предполагает использование для воздействия на поведение людей норм, правил придающих общеобязательный характер определенному варианту поведения людей при определенных обстоятельствах.

Для регулирования общественных отношений используется огромный комплекс социальных норм: правовых моральных, корпоративных, этических, эстетических, религиозных, социо-технических и других. Действуя во взаимосвязи, переплетаясь и взаимно дополняя друг друга, они образуют сложный механизм нормативного социального регулирования. Нас же в рамках изучения законодательной техники интересуют только нормы права, являющиеся, в силу того, что они регулируют наиболее важные, основополагающие общественные отношения, как бы верхним срезом, наиболее важной частью механизма нормативного социального регулирования. Нашей целью является выделение и изучение приемов и способов внешнего выражения именно этого специфического вида социальных норм.

В самом общем виде *норма права* как рычаг правового регулирования может быть определена как *выражающее основополагающие интересы общественной жизни и развития общеобязательное правило поведения всех членов общества (или определенной их категории) в конкретной обстановке, предоставляющее им правомочия и возлагающее на них обязанности, тем самым регулирующее общественные отношения или одну из его сторон и в этих целях облекающее свое содержание в логическую структуру*.<sup>4</sup> Правовые нормы (как и другие социальные нормы) создаются в процессе и в результате обобщения типовых и качественных многообразных действий и общественных отношений,

---

<sup>4</sup> См. напр. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Т. 1. Социология права. М., 2001. С. 141.

обозначения тех из них, которые особенно важны для жизни и развития данного общества.<sup>5</sup>

Однако, являясь проявлением и воплощением объективной социальной необходимости, норма права сама по себе воздействовать на общественные отношения не может. Она существует, если можно так выразиться, абстрактно, представляя собой модель поведения определённой категории участников общественных отношений в определённой ситуации, соблюдение которой ведёт к социальному благу. Для того, чтобы она могла служить социальным регулятором, воздействующим на поведение людей, она нуждается во внешнем формальном выражении, предполагающем точное формулирование, и официальном закреплении со стороны государства. Необходима определенная форма выражения нормы права, необходим источник права.

Правовой науке известен целый комплекс различных источников права, которые могут служить способом внешнего существования нормативно-правового предписания. В процессе своего развития человечество для воплощения нормы права в пригодную для регулирования форму использовало и государственно-властное санкционирование обычаев, и судебный прецедент, и положения соглашений, и религиозные нормы. Однако, в конце концов, в большинстве стран в качестве основного средства придания норме права определенной, санкционированной государством формы стали использоваться нормативные правовые акты.

**Нормативный правовой акт представляет собой «официальный документ, принятый уполномоченным на то государственным органом, должностным лицом или путем референдума, содержащий указания общеобязательного характера, устанавливающий, изменяющий либо отменяющий**

---

<sup>5</sup> См. Лейст О. Э. Сущность права. М., 2002. С. 20-21



**правовые нормы».**<sup>6</sup> В современном мире нормативные правовые акты являются самой распространенной формой выражения правовых норм. Они обладают рядом характерных признаков, которые и определяют их сущность, особое место в системе правового регулирования и специфику процесса их принятия:

- они представляют собой результат осознанной целенаправленной деятельности компетентных государственных органов (или должностных лиц) государства, а в некоторых случаях – специально уполномоченных общественных организаций;
- они служат для внешнего выражения и формального закрепления общеобязательных правил поведения, носят регулятивный характер;
- они принимаются и реализуются в особом порядке и имеют строго определенную форму, в результате чего как правило составляют единую иерархичную систему (исключение составляют разве что статуты в англо-саксонской правовой системе, которые казуальны и бессистемны);
- они рассчитаны на постоянное (либо длительное) применение и адресованы либо ко всем участникам правоотношений, либо к какой-то их категории (но не к конкретным лицам).

С философско-правовой точки зрения, право выступает как содержание по отношению к законодательству, законодательство – как одна из внешних форм права, способов его внешнего выражения и формального закрепления. Нормативно-правовые акты являются формой объективного внешнего выражения закрепления нормативно-правовых

---

<sup>6</sup> Ст. 1 Закона Туркменистана «О нормативных правовых актах» (новая редакция) № 31-III от 7 декабря 2005 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2005 г., № 3-4, ст. 30), с последующими изменениями и дополнениями.

предписаний и их формального выражения в качестве общеобязательного варианта поведения. Законы и подзаконные акты призваны отражать объективные потребности, лежащие в основе правового регулирования и в силу этого предполагают общеобязательность содержащихся в них требований. Отсюда можно сделать вывод, что именно функциональное назначение нормативного правового акта определяет все его внешние характеристики: вид, статус, форму, особенности разработки, принятия и вступления в законную силу, соотношение с другими составляющими системы законодательства.

## **1.2. Понятие законодательства и его значение в правовом регулировании общественных отношений.**

Нормативные правовые акты в современном мире являются наиболее совершенной и наиболее активно применяемой формой права. Их широкому использованию, если так можно выразиться, популярности, **способствует их приспособленность для централизованного, целенаправленного и динамично развивающегося регулирования общественных отношений**, а так же (и это играет определяющую роль для законодательной техники) заложенная в них потенциальная **возможность наиболее ясно, доступно и полно донести до сознания участников правоотношений смысл правового предписания**. Нормативно-правовой акт представляет собой наиболее подходящую для осознания людьми форму выражения нормы права.

Именно в нормативно-правовых актах, в системе законодательства, которая их объединяет, открывается возможность наиболее оптимально реализовать такое необходимое требование к правовому регулированию, как строгая определенность, складывающихся в обществе отношений и их комплек-

сов. Через законодательство можно предельно точно и четко закрепить юридически должное и юридически возможное поведение, а так же все условия, варианты и последствия такого поведения. Система нормативно-правовых актов делает возможным фиксирование предельной определенности во всем, что касается поведения участников общественных отношений и последствий их правозначимых деяний.

Создание порядка в общественных отношениях, придание им определенного направления становится возможным в результате воздействия на жизнь общества и на социальные процессы **системы законодательства**. Системность и иерархичность – важнейшие условия эффективности регулятивного воздействия нормативно-правовых актов.<sup>7</sup>

**Законодательство** можно определить как **систему взаимосвязанных, взаимодействующих и взаимоопределяющих нормативно-правовых актов, действующих в государстве**. Из такого определения мы будем исходить, характеризуя процесс создания нормативно-правовых актов и основные правила и приемы законодательной техники.

Основные приемы, способы и принципы для изложения текста законов и подзаконных актов одни. При помощи нормативных обобщений, выраженных в системе законодательства, оказывается возможным:

- выразить и формально закрепить в виде строго определенных по содержанию и максимально доступно для сознания правил объективно необходимых требований к поведению участников общественных отношений;
- выработать систему *правовых категорий* – понятий, содержащих элементы правовой нормы, специальных юридических терминов, в результате чего возникают

---

<sup>7</sup> Второстепенное значение в англо – саксонской правовой системе нормативно-правовых актов – статусов, во многом обусловлено их бессистемностью, хаотичностью, казуальным характером издания.

*юридические конструкции* – системы функционально взаимосвязанных юридических понятий, исходные звенья правовых идей и принципов, лежащие в основе системы правового регулирования;

- придать правовому воздействию на поведение людей, на общественные отношения системный характер, ибо из всех правовых форм законодательство в наибольшей степени системно, предполагает органически единый кодифицированный характер нормативно-правовых предписаний.

Юридические средства, базирующиеся на системе законодательства, законодательные правовые конструкции приобретают комплексный, взаимосвязанный, взаимодополняющий и взаимоопределяющий характер<sup>8</sup>.

Законодательство наиболее подходит для выражения норм права в современном обществе. Это подтверждается тем фактом, что единая система нормативно правовых актов в подавляющем большинстве развитых государств в настоящий момент используется в качестве основного источника права<sup>9</sup>. Преимущества законодательства как формы (источника) права объясняются такой ее чертой как **системность**. Именно в законодательстве как в единой системе нормативно-правовых актов в полной мере проявляется регулятивная сила нормативно-правовых предписаний, их значение в праве для выполнения главной функции социального феномена права. Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие преимущества законодательства перед другими источниками права:

---

<sup>8</sup> См. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия. М., 2000. С. 80.

<sup>9</sup> И даже в странах англо – саксонской правовой системы, в которых традиционно отрицается целесообразность существования единой системы законодательства, роль нормативно-правовых актов – статутов – в последние десятилетия неизменно растет и все более четко обозначается тенденция к их систематизации.

**1. Единство и унифицированность законодательства в масштабах всей страны.** При выборе варианта правозначимого поведения у участника общественных отношений не возникнет сложностей с определением правового предписания – их система едина и предусматривает комплексное регулирование всех общественных отношений. Ни стихийно и фрагментарно складывающаяся система правовых обычаев, ни зависящие от воззрений авторов правовые доктрины, ни, тем более, судебные прецеденты, определяемые индивидуальной позицией судьи по конкретному делу, ни регулирующие только определенные фрагменты общественных отношений правовые договоры, ни религиозные нормы – ни один другой источник права не способен обеспечить единство и правового регулирования. Системность правовых предписаний – важнейший козырь системы законодательства, выгодно выделяющий ее из числа других форм (источников) права.

**2. Полнота регулирования общественных отношений.** Системность законодательства предоставляет возможность системного воздействия на общественные отношения. В результате законодательство дает возможность урегулировать все элементы общественных отношений едино и комплексно, избегая пробелов (точнее – своевременно их восполняя). Во многом, полнота регулирования законодательством общественных отношений является результатом сознательности и планомерности законотворческого процесса.

**3. Оптимальная ясность и четкость предписаний.** Нормативные правовые акты создают возможность (при условии профессионализма их создателей) изложить все структурные элементы нормы права наиболее полно и доступно для понимания субъекта правоотношений. В отличие от других источников права, законодательные акты всегда предельно четки и конкретны, так как являются результатом целенаправленной деятельности, смысл которых – сформулировать модель поведения людей. Во многом, этому способствует научно разработанная специальная методика

изложения текста нормативных правовых актов, единство и унифицированность используемой терминологии и системы юридических конструкций.

**4. Возможность совершенствования.** Любая система законодательства предусматривает специальный механизм, который позволяет вносить в нее изменения и дополнения, совершенствуя ее и устраняя неправовые элементы, без снижения регулятивных возможностей. Системность и единство законодательства при технически правильном и грамотном изменении не страдают. Вносимые в конкретные нормативно-правовые акты изменения органически вписываются в единую систему законодательства, не внося беспорядка и противоречий, что во многом объясняется тем, что законотворчество представляет собой волевою, сознательную, системность которой определяется единством целей ее участников.

**5. Непротиворечивость.** Законодательное регулирование общественных отношений предусматривает наличие особого механизма преодоления коллизий (противоречий) между положениями нормативно-правовых актов. Только законодательство предусматривает возможность точно определить, какое из положений действует в случае коллизии нормативных правовых актов. В случае противоречия актов законодательства разной юридической силы действует акт большей юридической силы, в случае противоречия предписаний, содержащихся в актах равной юридической силы действует тот акт, который принят позже.

Все вышеизложенные преимущества существуют только при условии соблюдения основополагающих правил законодательной техники. Технические погрешности, неточности, нарушения принципа системности, допущенные при формировании единого механизма законодательства, оказываются губительными для полноценного правового регулирования. Несовершенство системы законодательства, являющееся результатом нарушений правил и принципов техники законотворчества, все ее преимущества, всю его

регулятивную силу оборачивает против общества, во вред общественным интересам, которые должны выражаться в праве. Формализм системы нормативно-правовых актов, позволяющий выразить правовое должество ясно, четко и закончено, в случае нарушения основных технических требований и правил нормотворчества, оборачивается несоответствием законодательного воздействия целям права и, что еще опаснее, невозможностью (или большими сложностями) своевременного оперативного исправления ситуации, приведением закона (или подзаконного акта) в соответствие с требованиями объективной социальной необходимости.

Усилия участников законотворческой деятельности, забывающих о принципах и правилах законодательной техники, руководствующихся иными интересами, кроме правовых, приводят к тому, что все позитивные регулятивные свойства законодательства как социального института, его уникальная способность достигать максимальной определенности правовых требований и предписаний, его возможности воздействия на поведение людей могут приобрести негативный, не отвечающий потребностям и интересам жизни общества характер. В результате, во-первых, воздействие нормативно-правовых актов на общественные отношения приобретает (по крайней мере, отчасти) антиправовой характер, а во-вторых, все же нашедшие отражение в законодательстве нормы права оказываются просто не в состоянии выполнить свою регулятивную функцию. Фактически, в этом случае все позитивные качества и свойства законодательства перерастают в негативные, потенциальные преимущества не только не реализуются, но усугубляют вред. Во многом именно это и обуславливает отрицательные последствия законодательного воздействия и пренебрежительное (а иногда и враждебное) отношение людей к праву.

Все вышеперечисленное позволяет сделать вывод об исключительной роли законодательства и системы его формирования в механизме правового регулирования. Нормативно-правовой акт лежит в основе правовой жизни и правового

развития современности (несмотря на то, что в некоторых правовых системах его место на первый взгляд незаметно). Именно эта ведущая в правоотношениях роль и обуславливает важность научного изучения сущности нормативно-правовых актов, правил их составления и систематизации. Законодательная техника как научная база процесса создания системы законодательства является основой эффективного и полноценного правового регулирования посредством нормативно-правовых актов.

### **1.3. Структура законодательства. Классификация нормативных правовых актов**

Для исследования сущности нормативно-правовых актов и правил их составления необходимо исследовать, из каких структурных составляющих состоит законодательство, охарактеризовать особенности этих составляющих и связи между ними. Для этого следует осуществить классификацию нормативно-правовых актов: выделить их виды и исследовать их. Оснований для классификации нормативно-правовых актов существует несколько.

По *субъекту правотворчества* все законодательство можно подразделить на:

- *нормативные правовые акты, принятые непосредственно органами государственной власти* – наиболее распространенный вид, к которому принадлежит основная часть нормативного массива, издаваемого как специальными законодательными органами, так и органами исполнительной власти;

- *нормативные правовые акты, являющиеся результатом непосредственного волеизъявления народа*, то есть принятые общенародным голосованием на референдуме.



По **сроку действия** можно выделить:

- *бессрочные нормативно-правовые акты*, неопределенно длительного действия, утрачивающие силу только после принятия специального нормативно-правового акта той же юридической силы, отменяющего первоначальный или акта, полностью по-новому регулирующего те же общественные отношения (закреплять в таких актах временные положения не следует);

- *срочные (временные) нормативно-правовые акты*, теряющие силу по наступлении определенного срока, обозначенного в законодательстве (как правило, в тексте самого акта), которые служат для решения текущих, временных задач. Помещать в тексте таких актов бессрочные предписания недопустимо.

По **территории действия** можно выделить:

- *общегосударственные нормативные правовые акты*, издаваемые центральными органами власти и имеющие силу на всей территории государства;

- *местные акты*, издаваемые органами местного самоуправления и действующие только на территории соответствующей административно – территориальной единицы.

В федеративных государствах промежуточное положение между этими двумя видами занимают региональные нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти субъекта федерации и действующие только на территории этого субъекта. Однако, Туркменистан является унитарным государством и в его системе законодательства такие нормативные правовые акты неизвестны.

Но, пожалуй, самым сложным, интересным и, с точки зрения законодательной техники, важным является клас-

сификация нормативно-правовых актов, основанная на их *юридической силе*.

Юридическая сила нормативно-правового акта – его главный отличительный признак. Он отражает такое свойство акта, как занимаемый им уровень в иерархической системе законодательства, определяет его подчиненность и превосходящее положение относительно других составных частей законодательства, приоритеты в применении и правотворчестве.

По юридической силе нормативно-правовые акты делятся на:

- *законы* – нормативные правовые акты высшей юридической силы
- *подзаконные акты*, имеющие вторичную, по сравнению с законами юридическую силу.

Эти два вида по юридической силе в свою очередь можно подразделить на ряд подгрупп.

Классификация актов законодательства по юридической силе является наиболее важной, и виды актов, которые она в себя включает, заслуживают специального изучения.

## **1.4. Законы в системе законодательства. Виды и формы законов**

Законы являются основой системы законодательства, ее ядром. Именно процесс создания законов является основой законотворчества, а издание подзаконных актов представляет собой только его продолжение. Закон является концентрированным выражением сущности системы законодательства. Поэтому изучение законов как основного по значимости результата законотворческого процесса занимает центральное место в юридической теории и законодательной технике.

*Закон* определяется как «принятый Меджлисом Туркменистана или путем всенародного референдума норма-

тивный правовой акт по важнейшим вопросам общегосударственного значения».<sup>10</sup>

Можно выделить следующие основополагающие характеристики закона, определяющие его особую роль в системе законодательства:

1. *Закон регулирует наиболее важные общественные отношения, являющиеся определяющими для всей социальной жизни.*

Именно эта черта определяет особое место законов в системе законодательства, да и во всей правовой системе. Законы как основа законодательного регулирования призваны воздействовать на ключевые для общественной жизни и развития отношения и процессы.

Исключительно законом в Туркменистане регулируются:

- основные права, свободы и обязанности граждан, способы их охраны и обеспечения;
- порядок формирования и деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей;
- отношения гражданства Туркменистана;
- вопросы, связанные с государственной безопасностью и обороной Туркменистана;
- отношение собственности;
- организация управления экономикой, социально-культурным строительством;
- бюджетно-финансовая система, ценообразование и налогообложение;
- вопросы уголовного, административного и гражданского законодательства;
- судопроизводство;
- вопросы создания и деятельности общественных объединений;

---

<sup>10</sup> Ст. 7 Закона Туркменистана «О нормативных правовых актах».

- правовой статус средств массовой информации;
- вопросы, связанные с охраной окружающей среды.

Конечно, этот перечень не является исчерпывающим. К сфере регулирования законом могут быть отнесены и иные вопросы.

Важность регулируемых законом общественных отношений, их основополагающий для общества характер определяет все остальные характерные признаки законов.

*2. Законы являются результатом волеизъявления народа (прямого или косвенного) и принимаются только высшими представительными органами государственной власти – парламентом страны или общенародным голосованием (референдумом).*

Важность вопросов, регулируемых законами, определяет исключительно общенародную компетенцию по их принятию. В современных демократических государствах единственным источником государственной власти признается народ. И только народ (используя институты непосредственной или представительной демократии) определяет основы законодательного регулирования жизни общества. Ни один механизм государственной власти кроме специально на то уполномоченных представительных органов, призванных формулировать и воплощать в жизнь волю общества, не имеет права принимать законы, предназначенные для регулирования наиболее важных социальных вопросов.

В Туркменистане, как и в большинстве других современных государств, законы могут приниматься или в ходе референдума, или специальными органами законодательной власти.

Не только в Туркменистане, но и практически во всех странах законодательные органы являются представительными, формируются путем общенародных выборов и их деятельность есть проявление представительной демократии. Таким образом, принятие законов должно находиться в зависимости от воли

народа, закон в той или иной форме, прямо или косвенно должен представлять собой проявление воли народонаселения.

*3. Закон обладает высшей юридической силой в национальной системе права.*

Регулируя наиболее важные отношения и являясь основой системы законодательства, законы определяют все остальные составляющие системы законодательства. Все остальные нормативно-правовые акты являются подзаконными, так как издаются в соответствии с законами и во исполнение их и служат только вспомогательными механизмами, способствующими реализации законов. Закон имеет приоритет над любым иным нормативно-правовым актом. Любой подзаконный нормативно-правовой акт, изданный не на основании и не во исполнение закона, а тем более противоречащий закону, с момента возникновения такого противоречия не имеет юридической силы и не может влиять на общественные отношения.

*4. Закон принимается в соответствии со специальной нормативно установленной процедурой.*

В отличие от подзаконного акта, принимаемого путем простого утверждения главой соответствующего органа исполнительной власти, закон принимается в несколько этапов, каждый из которых обязателен. Принятию закона предшествует процедура обсуждения законопроекта в парламенте утверждение главой государства, опубликование и вступление в законную силу. Точное следование всем формально закрепленным этапам является условием действительности закона, нарушение или даже незначительное несоблюдение хотя бы одной из процедур принятия закона автоматически лишает закон силы.

Такое неукоснительное соблюдение порядка принятия имеет целью обеспечить стабильность и устойчивость законов, избежать недостаточной проработки законопроектов. Ибо устойчивость и проработанность законов, отсутствие необходимости их регулярно изменять и уточнять есть гарантия

стабильности, а, стало быть, действенности и эффективности определяемой ими системы законодательства.

С точки зрения законодательной техники, очень важным является исследование видов законов, а так же форм их существования. Ибо законы не представляют собой однородного монолита, они в свою очередь представляют собой сложную и интересную с точки зрения техники создания систему, главным критерием для классификации в которой является юридическая сила.

Классификация законов на виды основана на таком критерии, как юридическая сила. Юридическая сила законов определяется, главным образом, их значением, важностью регулируемых ими общественных отношений. Чем большую роль в жизнедеятельности общества играет объект правового регулирования нормативно-правового акта, тем большая юридическая сила этому акту придается.

Возглавляет систему законов (как и всю систему законодательства) **Конституция**. Конституцию часто называют Основным законом государства, подразумевая ее особую, определяющую роль в системе правового регулирования. Конституция является своего рода ядром, фундаментом правовой системы, определяющим всю юридическую жизнь современного цивилизованного государства.

Конституцию как нормативно-правовой акт, занимающий особое место в системе права современного демократического государства, от всех остальных актов отличают комплекс тесно взаимосвязанных черт, определяющих, помимо прочего, и особенности техники ее создания:

1. *Учредительный, первичный характер конституционных установлений.* Учредительный характер Конституции является следствием проявления в ней воли народа. Учредительная природа Конституции проявляется в том, что ее положения являются **первичными** для остального законодательства. Все остальные нормативные правовые акты (и, в первую очередь, законы) издаются **во исполнение и в**

**соответствии** с Конституцией, которая призвана изложить первоосновы правового регулирования.

Конституция в наиболее общем, принципиальном виде регулирует все правоотношения. Отсюда следует такое важное с технической точки зрения свойство, как **декларативный характер предписаний Конституции**. Хотя в самой Конституции говорится, что «закрепленные в ней нормы и положения имеют прямое действие»,<sup>11</sup> все же ее нормы не предназначены (за редким исключением) для непосредственного регулирования поведения конкретных категорий участников правоотношений, они призваны только создать первооснову, изложить наиболее общие принципы правового регулирования, в которых выражаются цели такого регулирования. Конституция своим воздействием охватывает все без исключения общественные отношения, попадающие в сферу правового регулирования, регулируя их базовые, фундаментальные фрагменты. Поэтому ее нормы изложены в общем виде и представляют собой идеи, которым должны придерживаться участники законодательства при создании системы законодательства. Большинство статей конституции нуждаются в специализированных нормативно-правовых актах, конкретизирующих и раскрывающих ее положения и делающих возможным использование их для воздействия на общественные отношения.

Впрочем, некоторая часть положений Конституции может использоваться и напрямую, выступать непосредственными регуляторами общественных отношений. Речь идет о так называемом прямом действии Конституции. Однако, это уже не имеет прямого отношения к проблемам законодательной техники.

2. *Высшая юридическая сила.* Конституция по своей юридической силе стоит на верхушке иерархической лестницы законодательства. Все остальные нормативно-правовые акты

---

<sup>11</sup> Ст. 5 Конституции Туркменистана.

издаются во исполнение ее положений и должны ей соответствовать. Неконституционность любого нормативно-правового акта, несоответствие его положений статьям Конституции автоматически влечет за собой его недействительность, что обеспечивается специальным механизмом конституционного надзора.

Кроме того, высшая юридическая сила Конституции означает, что она без каких бы то ни было ограничений применяется на всей территории государства. Конституция является принципиальной первоосновой для нормотворческой деятельности как парламента, так и для других субъектов такой деятельности. Высшая юридическая сила Конституции означает ее приоритет над любым нормативно-правовым актом, существующем в государстве, вне зависимости от его вида и территории действия.

Следующим по юридической силе после Конституции являются **конституционные законы**, на которых стоит особо задержать внимание.

Конституционным законом Туркменистана является принятый путем всенародного референдума или Меджлисом Туркменистана нормативный правовой акт, существенно затрагивающий основы конституционного строя Туркменистана. Конституционные законы Туркменистана имеют более высокую юридическую силу по сравнению с другими нормативными правовыми актами, кроме Конституции Туркменистана.

В законотворческой же практике других государств этот вид законов известен уже достаточно давно. Они именуются органическими, конституционными, основными, но их суть, функциональное назначение и технические особенности в общем практически во всех системах права сходны. Этот вид специальных законов, обладающих более высокой юридической силой по сравнению с другими законами, предназначен для регулирования наиболее значимых правоотношений,



определяющих конституционный строй страны.<sup>12</sup>

Конституционные законы в туркменской системе права, по существу, продолжают и развивают Конституцию, персонализируют субъектов властвования, учреждают государственные органы и определяют их компетенцию и порядок деятельности, определяют пределы государственной власти и гарантии единства и целостности государства, стабильности ее субъектного состава. Иначе говоря, конституционные законы, по существу, являются органическими законами, дополняющими и развивающими Конституцию Туркменистана и представляющими собой основополагающую по своему значению составную часть отрасли конституционного права.

С появлением конституционных законов в системе законодательства нашей страны складывается своеобразная промежуточная, переходная ступень между Конституцией и остальными законами в реализации конституционных предписаний. Необходимость наличия такой особой подсистемы законов обусловлена тем, что сравнительно небольшой объем Конституции не позволяет охватить своим воздействием весь круг конституционных отношений, в том числе отношений власти, суверенитета и свободы личности, которые требуют более высокого уровня регулирования, чем просто законами. Невозможно в одном нормативно-правовом акте урегулировать (даже на декларативно-принципиальном уровне) все эти вопросы. К тому же некоторые из вопросов, регулируемые конституционными законами, нуждаются в более конкретном регулировании, нежели то, которое может быть осуществлено Конституцией.

Конституционные законы кроме особого предмета регулирования отличает особая процедура принятия. Они могут

---

<sup>12</sup> В некоторых странах мира конституционными законами именуются нормативно-правовые акты, вносящие изменения и дополнения в основной текст Конституции и обладающие равной с Конституцией юридической силой.

быть приняты либо на референдуме, либо Меджлисом Туркменистана.

Третьим видом законов являются **законы**. В юридической науке, дабы избежать путаницы с конституционными законами, их иногда именуют обычными или текущие законы. Этот вид законов является самым распространенным, большая часть законов в Туркменистане относится именно к этой их категории.

При характеристике законов как основы системы законодательства необходимо помимо видов, различать их **форму**.

Форма определяет объективное существование, выражение сути явления. Если классификация по видам, приведенная выше основана на различиях в сущности различных законов, их роли в системе правового регулирования, определяющей их юридическую силу и место в системе законодательства, то классификация по форме определяется способом внешнего выражения этой сути.

Форма закона может быть определена как *способ его объективного существования, выражения в его статьях нормативно-правовых предписаний, система его внешних признаков*. Форма закона очень важна для выбора способа изложения правовых предписаний и определяет его создание. Во многом, именно форма закона определяет механизм его создания и включения в единую систему правового регулирования.

Отечественной и мировой практикой законодательства выработана определенная система форм законов. В Туркменистане законы принимаются в следующих формах:

1. *Конституция*. Это не только особый вид нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой. Конституция представляет собой совершенно специфическую форму изложения нормативно-правовых предписаний. Особенность этой формы состоит в том, что, как уже

отмечалось, конституционные предписания в большей своей части носят общий характер и предназначены в своем комплексе для регулирования всех без исключения общественных отношений, попадающих в сферу правового регулирования. Всеобщность и полнота регулирования Конституцией всех общественных отношений определяет такую особенность формы изложения ее предписаний, как декларативность. Как уже отмечалось, они, за редким исключением, не годятся для непосредственного регулирования поведения людей и служат только для выражения основополагающих принципов правового регулирования в тех или иных областях. В предписаниях, содержащихся в Конституции, как правило, невозможно с достаточной для определения непосредственной деятельности чёткостью определить основные элементы нормы права (гипотезу, диспозицию и санкцию). Практически, ни одно из положений Конституции не может функционировать самостоятельно, без официального легального толкования в конституционных или обычных законах. Лучший способ сделать конституционное предписание ничего не значащей фикцией – лишить его разъяснения и конкретизации в текущем законодательстве – в первую очередь, именно в законах. Все это и позволяет выделять Конституцию как совершенно особую форму законов.

2. *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). Кодексы осуществляют непосредственное правовое регулирование всего комплекса общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования соответствующего нормативно-правового образования. Поэтому кодексы являются ядром, основой отраслей и институтов права, определяющих все поведение людей в определенных сферах общественных отношений. В некоторых же отраслях права кодекс является практически

единственным источником права (например, в уголовном праве).

Особая роль в правовом регулировании и особая форма кодексов обусловлены тем, что помимо непосредственных нормативно-правовых предписаний кодекс, как базовый в определенной нормативно-правовой системе акт, содержит еще и общие положения. Эти положения 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 связи с необходимостью изложения и закрепления в кодексе этих общих положений, форме изложения предписаний кодекса присуща значительная специфика. Кодекс, как правило, имеет двухзвенную смысловую структуру: общая часть, содержащая общие положения, и особенную часть, содержащую конкретные нормативно-правовые предписания. Такое деление может выражаться в разделении кодекса на общую и особенную части, либо в выделении для общих положений особой главы, после которой следуют главы, непосредственно регулирующие конкретные общественные отношения (причём, в этом случае, деление кодекса на главы, обычно, соответствует структуре кодифицируемой системы норм права).

Кодексы можно подразделить на отраслевые (являющиеся основой целой отрасли права, например Уголовный кодекс, Гражданский кодекс, процессуальные кодексы и т. д.) и внутриотраслевые (регулирующие отношения в рамках подотрасли или института права). Специфика подготовки и составления кодекса будет более подробно рассмотрена ниже.

### *3. Законы, непосредственно регулирующие определенную*

*сферу общественных отношений.* Это наиболее распространенная форма законов, применяемых для правового регулирования самых разнообразных правоотношений. Ее отличает стандартная процедура принятия и классическая структура.

4. *Закон о внесении изменений или дополнений в другой закон или об отмене другого закона.* В соответствии с основополагающими правилами законодательной техники, нормативный правовой акт может изменяться, дополняться или отменяться другим нормативно-правовым актом **той же юридической силы.** Это требование определяется системностью законодательства. Поэтому для изменения или отмены закона необходимо принять новый особый закон той же юридической силы.

Эта форма закона характеризуется упрощенной структурой (обычно, такой закон невелик по объему, структурно разбит только на статьи, не имеющие собственного названия, иных структурных составляющих, кроме статьи, он в своём составе не имеет) и особой единственной целью – определением судьбы другого закона (что обязательно отражается в его названии).

## **1.5. Подзаконные нормативные правовые акты**

Законы, как уже отмечалось, регулируют только наиболее важные, принципиальные, основополагающие общественные отношения, которыми, конечно, не исчерпывается комплекс подлежащих правовому регулированию отношений.

В ходе правового воздействия на жизнь людей, на общественные процессы возникает необходимость развития и конкретизации положений законов, которые носят слишком общий характер. Это вызывает необходимость существования

подзаконных нормативных правовых актов, служащих как бы связующим звеном между предписаниями, выраженными в законах, и непосредственным поведением людей.

Действующее конституционное законодательство не знает термина «подзаконные нормативные правовые акты». Однако анализ их положений дает основания утверждать, что такой термин имеет право на существование. Он применим для обозначения нормативно-правовых актов, не относящихся к числу законов.

**Подзаконные акты могут быть определены как *нормативные правовые акты, изданные органами исполнительной власти в соответствии и во исполнение законов и обладающие вторичной по сравнению с законами юридической силой.***

Исходя из этого определения, можно выделить следующие характеристики, определяющие этот вид нормативных правовых актов:

1. *Производный от законов характер.* Подзаконные акты издаются на основе законов и в соответствии с законами. Ни один подзаконный акт не может противоречить закону – это автоматически влечет его недействительность.

Производный характер подзаконных актов определяется тем, что предмет регулирования этими актами так же является производным от предмета регулирования законами. Подзаконные акты призваны уточнять и конкретизировать требования законов и регулируемые подзаконными актами вопросы представляют собой частности, фрагменты вопросов, регулируемых законами. Подзаконный акт не может служить для регулирования проблем, не являющихся составной частью определенного комплекса урегулированных в целом законами общественных отношений. Подзаконный акт не может быть независим от закона, не может служить основой правового регулирования в нормативном образовании (отрасли, подотрасли или института права). Если же такое все-таки происходит и подзаконный акт существует сам по себе, не

является продолжением закона, то это является грубейшим нарушением правил законодательной техники. Это значит, что подзаконный акт занял место закона, служит для регламентации социальных отношений, подлежащих урегулированию законом.

Единое основание – система законов – определяет системность и единство подзаконных нормативных правовых актов.

*2. Подзаконные акты издаются, как правило, органами исполнительной власти.* В отличие от законов, которые в силу своего определяющего значения должны представлять собой акт прямого или опосредованного волеизъявления народа, подзаконные акты в основном издаются органами, на которые возложена функция по исполнению этих законов.<sup>13</sup> Именно эти органы исполнительной власти и определяют порядок реализации требований закона, как субъекты, обладающие наибольшей компетенцией в регулируемом вопросе.

Нормативные правовые акты подзаконного характера вправе издавать только орган исполнительной власти как единая организация. Нигде в мире не допускается издание нормативного правового акта территориальными или структурными подразделениями исполнительного органа. Только организационно самостоятельный орган государственной власти, принадлежащей к исполнительной системе, вправе издавать подзаконный нормативный правовой акт.

*3. Подзаконные акты издаются в обычном порядке путем простого принятия.* В отличие от законов, при принятии подзаконных актов их создатели не придерживаются сложной серии специальных формально определенных процедур (хотя,

---

<sup>13</sup> В соответствии со ст. 9 Закона Туркменистана «О нормативных правовых актах» Меджлис Туркменистана может принимать постановления по вопросам толкования или применения законов Туркменистана, утверждения законов Туркменистана, принятых Президентом Туркменистана, ратификации и денонсации международных договоров и соглашений также являются нормативные правовые акты.

некоторые процедуры всё-таки предусмотрены как обязательные и для принятия некоторых подзаконных актов). Принятие подзаконного нормативного правового акта, придание ему юридической силы производится путем его простого подписания руководителем соответствующего исполнительного органа государственной власти.

Впрочем, для вступления в законную силу подзаконных актов недостаточно их простого подписания. Нормативные правовые акты министерств и других центральных органов государственного управления Туркменистана подлежат обязательной регистрации в Министерстве адалат<sup>14</sup> Туркменистана. Акты, не прошедшие государственной регистрации, не имеют юридической силы.

Нормативные правовые акты министерств и других центральных органов государственного управления Туркменистана, которым присвоен государственный регистрационный номер, вступают в силу со дня их официального опубликования или доведения до всеобщего сведения иным способом, если в самих актах не указан иной порядок введения их в действие.

Государственная регистрация подзаконных актов министерств и ведомств имеет целью обеспечение главенствующего характера существующих законов и, в первую очередь, Конституции и выраженных в ней принципов. Кроме того, государственная регистрация ведомственных актов предназначена для недопущения нарушения системности, непротиворечивости и единства законодательства. Если учесть общее количество подзаконных актов, принять во внимание возможность путаницы и несоответствия между ними, то проверка их соответствия актам большей юридической силы представляется просто необходимой. Государственная регистрация является важным инструментом упорядочения и систематизации огромного массива подзаконных нормативных правовых актов.

---

<sup>14</sup> Министерство юстиции



Как и законы, подзаконные акты не представляют собой единого монолитного образования. Их система не менее сложна, а различия между различными видами еще более значительны, нежели между законами.

Классификацию подзаконных нормативных правовых актов целесообразно проводить, основываясь на их юридической силе. Юридическая сила подзаконных актов зависит от издавшего их органа и определяется компетенцией этого органа.

1. На верхушке юридической силы иерархической пирамиды подзаконных актов стоят **нормативные акты, изданные высшими органами государственной власти**. К ним относятся указы и постановления Президента Туркменистана, постановления Меджлиса Туркменистана, а так же постановления Кабинета Министров Туркменистана.

Эти виды имеют наивысшую юридическую силу среди подзаконных актов. Остальные подзаконные акты должны им соответствовать.

К сожалению, единого нормативного закрепления предмета ведения за высшими подзаконными актами пока не существует. При их изданиях авторы, определяя подведомственность регулируемого вопроса, руководствуются сложившейся практикой и некоторыми отдельными нормативными правовыми актами.

Указы и постановления Президента Туркменистана являются высшими по юридической силе подзаконными нормативными правовыми актами. Они должны соответствовать только Конституции и законам, остальные подзаконные акты не должны противоречить указам Президента. Указы и постановления Президента Туркменистана издаются главой государства по важнейшим вопросам общегосударственного значения на основе и во исполнение Конституции и законов Туркменистана. Исходя из статьи 8 Закона Туркменистана «О

Президенте Туркменистана», Указы Президента имеют более высокую силу, чем его другие акты.<sup>15</sup>

Указы и постановления Президента Туркменистана индивидуального и организационно распорядительного характера, а также издаваемые Президентом Туркменистана распоряжения для решения оперативных и других текущих вопросов, не являются нормативными правовыми актами.

*Постановлениями Меджлиса Туркменистана* являются нормативные правовые акты, принимаемые на заседаниях Меджлиса Туркменистана по вопросам толкования или применения Конституции и законов Туркменистана, утверждения законов Туркменистана, принятых Президентом Туркменистана, ратификации и денонсации международных договоров и соглашений. Это особый вид подзаконных актов, главная функция которого – официальное аутентичное толкование положений закона. Его главная особенность, выделяющая его из всех подзаконных актов, состоит в том, что его создаёт Меджлис Туркменистана. Однако, этот вид актов законодательства нельзя признать законами, так как их создание не преследует цели самостоятельного регулирования общественных отношений. Кроме того, их создание не подчиняется необходимости соблюдения комплекса специальных процедур. Это – акт толкования норм права, сформулированных в актах более высокой юридической силы.

Постановления Меджлиса Туркменистана индивидуального и организационно распорядительного характера, как и в случае с актами Президента Туркменистана, не относятся к числу нормативных правовых актов

*Постановлениями Кабинета Министров Туркменистана* являются нормативные правовые акты, принимаемые правительством Туркменистана на основе и во исполнение Конституции и законов Туркменистана, актов Президента

---

<sup>15</sup> Закон Туркменистана «О Президенте Туркменистана» № 127-III от 28 июня 2007 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2007 г., № 2, ст. 52).

Туркменистана, постановлений Меджлиса Туркменистан, обязательные для исполнения министерствами и ведомствами, органами местной исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами Туркменистана. Постановления Кабинета министров Туркменистана подписываются Президентом Туркменистана.<sup>16</sup>

В соответствии и во исполнение Указов Президента, Постановлений Кабинета Министров Туркменистана, а так же законов осуществляют нормотворческую деятельность *центральные органы государственной власти – министерства и приравненные к ним по статусу ведомства*. Они издают нормативные правовые акты в форме *приказов*. Принимаемые этими органами акты под другими названиями (инструкции, положения, методические указания и др.) также утверждаются приказами министров и руководителей соответствующих центральных органов государственного управления Туркменистана. Для решения оперативных и других текущих вопросов министры, руководители центральных органов государственного управления Туркменистана издают приказы и распоряжения ненормативного характера, которые нельзя путать с нормативными приказами. Причём, что немаловажно, нормативные правовые акты вправе издавать только сами министерства (или равные им по статусу органы исполнительной власти). Их структурные подразделения не имеют права принимать акты нормативного характера.

Министерства и ведомства издают нормативные правовые акты по вопросам, входящим в их компетенцию, которые в силу своего фрагментарного, специфичного характера не могут быть отнесены к сфере регулирования актами Президента Туркменистана, Кабинета Министров

---

<sup>16</sup> Ст. 18 Закона Туркменистана «О Кабинете Министров Туркменистана» № 82-І от 24 ноября 1995 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 1995 г., № 3, ст. 35), с последующими изменениями и дополнениями.

Туркменистана или подзаконными актами Меджлиса. Объем таких актов в некоторых специфичных отраслях права (например, в области финансового права, банковского права, налогового права) достаточно велик. Это объясняется тем, что именно в этих государственных структурах работают специалисты в регулируемой сфере общественных отношений, хорошо владеющие их спецификой и имеющие возможность своеобразно получить объективную информацию, необходимую для полного, своевременного и объективного законодательного регулирования.

Особой формой законотворчества в современном Туркменистане является создание нормативных правовых актов местными органами власти и органами местного самоуправления. Их особенностью является не только подзаконный характер, но и территория действия этих актов (определённое муниципальное образование или административно-территориальная единица), а так же компетенция издающего органа по решению вопросов местного значения.

Хякимы велятов, этрапов и городов принимают в пределах своих полномочий нормативные правовые акты в форме постановлений на основе и во исполнение Конституции и законов Туркменистана, актов Президента и Кабинета Министров Туркменистана. Постановления хякимов нормативного характера, а также акты, затрагивающие права и свободы граждан, принимаются по согласованию с Кабинетом Министров Туркменистана.

Акты хякима, противоречащие Конституции и законам Туркменистана, актам Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана, не имеют юридической силы. Постановления хякима индивидуального и организационно-распорядительного характера, а также принимаемые им

распоряжения по текущим вопросам не являются нормативными правовыми актами.<sup>17</sup>

Генгешы принимают в пределах своих полномочий нормативные правовые акты в форме решений на основе и во исполнение Конституции и законов Туркменистана, актов Президента и Кабинета Министров Туркменистана. Решения Генгешей являются обязательными для исполнения на соответствующей территории. Для решения оперативных и других текущих вопросов руководитель Генгешы – арчин в пределах своих полномочий издает распоряжение ненормативного характера.

Знание структуры законодательства, сущности и функционального назначения ее элементов, характера взаимодействия между ними очень важны для участника законотворческой деятельности. Они дают возможность правильно выбрать способ такого регулирования и позволяют избежать многих ошибок (например, связанных с определением необходимого для полноценного регулирования нормативного правового акта, особенностями его формы и т.д.). Именно поэтому изучение системы законодательства является важным элементом законодательной техники.

---

<sup>17</sup> Глава IV Закона Туркменистана «О местной исполнительной власти» № 109-IV от 10 мая 2010 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2010 г., № 2, ст. 33).

## ГЛАВА 2. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

### 2.1. Понятие и сущность законотворческого процесса

Законодательная техника представляет собой методику создания нормативных правовых актов и их системы. Процесс создания законов и подзаконных актов представляет собой неделимый комплекс разнородных, но объединенных единой целью действий. Эти действия определяют друг друга, и потому приемы и способы их совершения так же представляет собой единый механизм, элементы которого тесно между собой взаимосвязаны. Создание актов законодательства осуществляется на основании в целом схожих правил и принципов. Смысл этих действий – создание, совершенствование или отмена элементов системы законодательства.

*Законотворческий процесс можно определить как процесс формирования системы законодательства. Если мы попытаемся дать более подробное определение законотворческого процесса с точки зрения сущности, задач и функционального назначения этого вида деятельности, его можно определить как **комплекс целенаправленных действий, связанных с воплощением норм права в системе законодательства, посредством создания, изменения и отмены нормативно-правовых актов.***

Сущность, смысл законотворческого процесса состоит во внешнем выражении и формальном закреплении объективно существующих норм права, являющихся выражением наиболее важных общественных интересов, основополагающих закономерностей социальной жизни и развития. Функциональное назначение законотворчества – в

предоставлении возможностей участникам правоотношений единообразно понимать смысл норм права. Необходимость унифицированного по форме, единообразного выражения требований и предписаний правового характера обуславливает единство технических правил законотворческого процесса.

Законотворческий процесс представляет собой сложный, но единый комплекс действий разнообразных субъектов правоотношений, объединенных единой целью – внешним формальным выражением и закреплении норм права в статьях нормативно-правовых актов. Законотворческий процесс проходит в форме изменения существующей системы законодательства, отмены устаревших законодательных положений, утративших правовой характер в результате развития общественных отношений, замены их новыми, более отвечающими объективным потребностям жизни и развития общества, а так же в форме издания новых нормативно-правовых актов.

Законотворчество можно рассматривать как своего рода социальное планирование. Создание и принятие законов и подзаконных актов, содержащих общеобязательные предписания к поведению людей, представляет собой моделирование такого варианта этого поведения, который в наибольшей степени (по мнению законодателей) соответствовал бы объективно существующим социальным интересам (и, соответственно, истинным наиболее важным интересам каждого индивида), обеспечивал бы оптимальный режим жизни и развития общества. Законотворчество является конструированием и перестройкой юридической практики, системы действующих в обществе нормативно-правовых регуляторов с целью изменить характер общественных отношений, направление общественной жизни и развития. Создавая нормативные правовые акты, участники законотворческого процесса прогнозируют дальнейшие тенденции социального прогресса и дают установки участникам общественных отношений о необходимых для его достижения

действиях, а так же устанавливают возможность применения принуждения в случае несовершения этих действий.

В процессе формирования системы законодательства органически сочетаются объективное и субъективное начала. Законотворчество, будучи объективно детерминировано объективной действительностью, вместе с тем, по природе своей субъективно, поскольку осуществляется людьми, преследующими сознательно поставленные цели,<sup>18</sup> и не может не зависеть от их личностных качеств. С одной стороны, законотворческий процесс по своей природе естественен, носит объективный характер, так как в его основе лежит право, являющееся проявлением и выражением естественных интересов и потребностей общества. Но, с другой стороны, законотворчество обусловлено и субъективными факторами, так как является результатом сознательной и целенаправленной деятельности конкретных людей и не может не зависеть от их внутреннего субъективного мира. Именно такая диалектическая сущность законотворческого процесса обуславливает необходимость тщательной профессиональной подготовки его участников, ибо полнота и точность выражения в законодательстве требований права в ходе законотворчества зависит от владения ими приемами законодательной техники.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех основных компонентов: познания, деятельности и результата. Эти три элемента в своих диалектических взаимопереходах составляют относительно единый цикл законотворчества. И профессионализм участников законодательной деятельности необходим для того, чтобы в нормативно-правовых актах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, чтобы законодатели имели возможность своевременно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

---

<sup>18</sup> См. Керимов Д. А. Основы философии права. М., 1992. С. 144



Именно поэтому предпосылкой создания закона (или подзаконного акта) является познание тех сложных условий, факторов и обстоятельств, тех постоянно динамично развивающихся общественных отношений, необходимость правового регулирования которых диктуется нуждами жизни общества и социального прогресса. Далее, за познанием необходимости принятия того или иного акта, следует сама деятельность, то есть непосредственно процесс принятия закона, сам по себе распадающийся на целый ряд стадий. Здесь в дело вступают юристы, работающие в области конституционного права. Их профессионализм позволяет адекватно полно и точно отразить осознанную объективную социальную необходимость в жизнь, воплотив ее, с точным соблюдением обязательных технических правил и формальных и процедур, в жизнь в форме конкретного проекта нормативно-правового акта. Далее в дело вступают депутаты парламента (если речь идет о принятии законов) или служащие специальных отделов органов исполнительной власти (если речь идет о подзаконных актах). Их профессионализм проявляется в соблюдении процедур нормотворчества и в способности правильно определить правовой характер акта, над принятием которого они работают. Каждая из этих процедур имеет свое функциональное назначение, их точное соблюдение позволяет не только не создавать формальных проблем при принятии и вступлении нормативно-правовых актов в силу, но и в точности отразить в ходе их разработки интересы различных социальных групп (или всего общества в целом). После принятия законодательного акта, его вступления в законную силу следует оценить результаты его воздействия на общественные отношения, сделать вывод о соответствии результатов законотворческой деятельности ее целям. Это дает возможность установить несовершенство системы законодательства, определить необходимость его усовершенствования.

Эти основные стадии будут детально рассмотрены ниже – с перечислением основных форм осуществления.

## 2.2. Основные принципы законотворческого процесса

Законотворческий процесс происходит в соответствии с определенными принципами, которые представляют собой проявление его функционального назначения в общественных отношениях. Соблюдение этих принципов – залог эффективности законодательства, соответствия результатов законотворчества его целям, полноты, точности и ясности издаваемых нормативно-правовых актов и, как результат, их исполняемости, реальности в качестве механизма регулирования общественных отношений. Эти принципы лежат в основе методологии законотворчества, являются базовыми для законодательной техники.

Можно выделить следующие основные принципы:

### *1. Правовой характер законотворческого процесса*

Цель законотворческого процесса – воплощение в статьях нормативно-правовых актов норм права, внешнее выражение и формальное закрепление нормативно-правовых предписаний. Только нормы права должны отражаться в законодательстве, только объективные интересы жизни и развития общества должны определять его содержание. Недопустимо воздействие на процесс законотворчества факторов неправового характера. В высшей степени негативные для правового процесса последствия влекут за собой влияние на деятельность участников законотворческого процесса их личных амбиций, интересов, эмоций и т. д. В результате снижается эффективность издаваемых нормативно-правовых актов, они теряют свою регулятивную действенность. И совсем губительным является издание неправового законодательства, противоречащего нормам права, идущего вразрез с требованиями объективной социальной необходимости, с основополагающими интересами жизни и развития общества. Такое законодательство не просто теряет популярность среди

людей – оно из инструмента обеспечения интересов жизни и развития общества, способствованию социальному прогрессу превращается в орудие насилия над обществом, фактор, препятствующий развитию общества в угоду сиюминутным интересам узкого круга стоящих у власти лиц. Неправовое законодательство из формы выражения и закрепления норм права превращается в фактор, препятствующий истинному правовому регулированию общественных отношений.

Именно поэтому законотворческий процесс должен определяться факторами исключительно правового характера, являющимися проявлением воли общества, основанной на истинных его интересах, выражением объективной социальной необходимости. И одной из важнейших задач законодательной техники является разработка методики определения истинного смысла нормы права, определяемой общественным интересом.

## *2. Научная обоснованность законотворческого процесса*

Правовой характер законотворческого процесса предполагает глубокое и всестороннее познание существующих и назревающих интересов общества, факторов, определяющих его жизнь и развитие. Поэтому эффективность законотворческого процесса предполагает осуществление его в соответствии с достижениями правовых и других наук (как гуманитарных, так и естественных), позволяющих выявить, определить и сформулировать основные потребности прогрессивного общественного развития.

Научная обоснованность законотворческого процесса предполагает тщательный учет экономических, социально-политических, исторических, национальных и других факторов развития определенной сферы жизнедеятельности общества, регулируемой создаваемыми нормативными правовыми актами. При разработке проектов этих актов следует базироваться на научных разработках, заключениях и выводах. Это означает необходимость исследования в ходе законотворчества самой разнообразной литературы (причем, не только юридической), посвященной регулируемым отношениям.

В основе деятельности законодателей должны лежать основополагающие принципы правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, разработанные и используемые правовой наукой (вне зависимости от того, закреплены или нет эти принципы нормативно). Ибо именно эти принципы являются концентрированным выражением особенностей этих отношений, потому что они и являются столь важным объектом научно-правовых разработок. Кроме того, участники законотворчества должны использовать юридические термины только при условии их научной проработки и обоснованности, выбрать те из них, которые с научной точки зрения подходят для обозначения используемых в законодательстве понятий. Одним из важнейших условий эффективности законодательного регулирования является единообразие используемой в законотворчестве терминологии, что предполагает доктринальную разработку юридических понятий и их систем и конструкций.

Кроме того, как уже отмечалось, эффективность законотворчества зависит от организации этого процесса, от того, насколько научно обоснована техника законотворческой работы, насколько она соответствует научно разработанным правилам и принципам законодательной техники. Научно должна быть обоснована не только суть правовых предписаний, но и форма их изложения. Доктринальная разработка основ законодательной техники является необходимым условием научной обоснованности законотворческого процесса в целом.

При подготовке проектов нормативных правовых актов необходимы исследование и учет зарубежного опыта законодательного регулирования и результатов научных исследований зарубежных ученых. Безусловно, полное копирование законотворческих институтов, приемов и способов, используемых в других правовых системах, нецелесообразно, может иметь весьма негативные последствия, десистематизировать и запутать как законотворческий процесс,

так и его результаты, вызвать коллизии, пробелы и неясности в законодательстве. Однако, научно обоснованный, базирующийся на сравнении и исследовании сущности явлений анализ законотворческого опыта других государств и законотворческих концепций зарубежных авторов необходимы. Научные исследования и проработка зарубежной законодательной техники не только может помочь найти решение сложных задач и проблем, возникающих перед законодателем, но и позволяет сближать системы законодательного регулирования различных государств, унифицировать наиболее схожие (по целям правового регулирования) правовые институты, способствует международной правовой интеграции.

### *3. Системность*

Системность законодательства, его полнота и структурированность являются результатом единства, комплексного и системного характера законотворческого процесса. Законотворчество представляет собой сложный набор действий, операций и процессов. От их взаимосвязи, от правильной их последовательности, упорядоченности во многом зависит результат законотворческой работы. Системность законотворчества обеспечивает единство правового регулирования общественных отношений, иерархию, комплексный характер и взаимосвязь издаваемых нормативно-правовых актов, а так же реальность и исполнимость содержащихся в законодательстве требований и предписаний.

Системность законотворческого процесса означает единый, комплексный характер процесса формирования законодательства, объединенный единством целей законодателей, принципов правового регулирования и единым характером объекта правового воздействия. Нормативно-правовые акты должны создаваться и изменяться в строгом соответствии со специальным планом, обеспечивающим их непротиворечивость, взаимодополняемость. Все это обеспечивает единый комплексный характер правового

воздействия законодательства как важнейшее условие его эффективности.

Системность законотворчества предполагает разработку нормативного правового акта (вне зависимости от его статуса) как составной части единого комплекса законодательства со строго определенным функциональным назначением. Это предопределяет необходимость исследования в ходе законотворчества наличие (или отсутствие) иных актов, органически взаимосвязанных с разрабатываемым. Каждый из нормативных правовых актов должен создаваться (изменяться, отменяться) с учетом его связи с другими актами, которые служат его респондентами (на положения которых он ссылается) или корреспондентами (которые сами содержат ссылки на его положения). Создание закона должно предопределять (а лучше – закреплять нормативно) обязательность создания комплекса строго определенных подзаконных актов в соответствии с ним и во исполнение его, уточняющих и конкретизирующих его положения и устанавливающих порядок их реализации. Принятие подзаконного акта высшими органами государственной власти (Указов Президента и Постановлений Кабинета Министров) так же может повлечь за собой необходимость создания нормативного механизма его реализации. В противном случае, принимаемые акты могут оказаться декларативными, не иметь реального значения для жизни людей, не располагать возможностью воздействовать на их правозначимое поведение. Изменение или отмена нормативного правового акта с необходимостью предполагает внесение необходимых изменений в ссылающиеся на него акты, иначе возможна путаница, возникновение «мертвых» ссылок – на несуществующие или кардинально измененные положения.

Законодательная техника содержит целый комплекс приемов обеспечения системности законотворческого процесса и гарантирующих единый комплексный характер законодательства, логическое единство содержащихся в

нормативных правовых актах предписаний, смысловую связь между ними. Это и планирование создания нормативных правовых актов, и предварительное создание концепций законопроектов, и разработка законопроектов в соответствии с основополагающими правовыми принципами, и координация готовящихся нормативных правовых актов с уже имеющейся системой законодательства и определение актов, необходимых для реализации предписаний акта создаваемого (для их последующей разработки) и многое другое.

#### *4. Демократизм*

Единственным носителем государственного суверенитета, в современных демократических государствах выступает их народ. Только народ является источником власти, только от народа (или от его имени) должны исходить все властные предписания. В связи с этим, обязательной характеристикой законотворческого процесса будет его обусловленность волей народа. Население, чье поведение и регламентируется законодательством, должно иметь возможность воздействовать на создание законодательства, определять этот процесс. Ибо право, воплощаемое в содержании нормативных правовых актов, есть воплощение воли общества, средство ее закрепления. Демократизм законотворческого процесса есть важнейшее средство обеспечения правового его характера.

Конечно, демократизм законотворчества вовсе не означает, что на него свободно может оказывать влияние любой член общества, любой индивид или общественная группа. Только воля общества как единого организма, обусловленная истинными его интересами может определять правовое регулирование.

Демократизм законотворчества обеспечивает органическую связь между законодателями и их деятельностью с одной стороны и народом и его интересами с другой. Придерживаясь этого принципа, законодатели гарантируют себя от разрыва с реальностью, от возможности увлечься не

связанными с общественной жизнью, с истинными интересами народа законотворческими экспериментами. Исключение народа, широких масс населения из числа субъектов, оказывающих влияние на законотворчество, чревато волюнтаризмом, отрывом от реальных социальных процессов и, как результат, – недостижением целей законотворчества.

Существует множество способов влияния воли общества на законотворчество и все они должны активно комплексно применяться. Никто не вправе отказать населению в возможности воздействовать тем или иным легальным способом на определение содержания нормативных правовых актов. В противном случае, если все же издание законов будет изолировано от воздействия воли народа, может произойти расхождение между источником государственного суверенитета (народом) и формой закрепления воли народа в виде законодательных актов.

### *5. Гласность*

Принцип гласности является важнейшим гарантом обеспечения реализации принципа демократизма законотворчества. Только постоянно получая системную и правдивую информацию о ходе этого процесса, население будет иметь возможность оказать на него позитивное влияние.

Гласность законотворческого процесса означает, что обо всех его стадиях общество должно быть своевременно информировано. При этом, необходимо освещать не только процесс работы над законопроектами в парламенте, весьма целесообразно делать это и в отношении разработки законопроектов и анализа результатов процесса создания законов. Это не только даст возможность широким массам населения иметь представление о правовом регулировании, о грядущих изменениях в законодательстве, но и позволит интеллектуальной верхушке общества оказать содействие этому процессу, давая государственным органам рекомендации и помогая находить решение сложных законотворческих проблем. Кроме того, гласность законотворчества дает возможность



народу как носителю государственного суверенитета контролировать работу своих представителей, а при необходимости – оказать на нее влияние в определенной законом форме.

Гласность законотворчества означает необходимость освещения этого процесса разнообразными способами. Это и публикации в средствах массовой информации, и размещение законопроектов в разного рода электронных справочных системах и на сайтах в Интернете, и публичные обсуждения таких законопроектов и иные способы информирования. Не допустима тайная разработка проектов нормативных правовых актов, засекречивание любого из этапов законотворчества, какими бы соображениями эта секретность не объяснялась. Неопубликованный нормативный правовой акт не может иметь юридической силы.

#### *6. Законность*

Для каждого вида нормативных правовых актов существует своя закрепленная в правовых предписаниях процедура принятия. И законотворческий процесс должен осуществляться в строгом соответствии с этими требованиями, это условие действительности акта. Ибо смысл этих требований – обеспечение правового характера нормативного правового акта.

Особенно важно строго и неуклонно придерживаться формальной процедуры законотворчества в ходе разработки законов – основы системы законодательства. Нарушение хотя бы одной из таких процедур не только влечет незаконность и недействительность акта, но и может вызвать серьезные технические нарушения, которые сведут на нет его регулятивные возможности, даже если он все же сохранит силу. Кроме того, нарушение нормативно закрепленного порядка нормотворчества весьма негативно сказывается на отношении людей к законодательству и к праву вообще, на общественном правосознании и общественной правовой культуре, что так же создаст еще больше проблем правовому регулированию.

Несоблюдение в ходе законотворчества вышеуказанных принципов может иметь самые тяжкие последствия как для эффективности создаваемых нормативных правовых актов, так и для правового регулирования в целом. Система законодательства, в результате пренебрежения указанными принципами, теряет возможность реально выполнить свою главную функцию – официально выразить и формально закрепить в качестве общеобязательных объективно существующих нормы права.

## **ГЛАВА 3. ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЕ ПОЗНАНИЕ**

Теперь следует более подробно изучить основные указанные выше стадии законотворческого процесса, специфику их проведения и основные правила. Логически законотворческий процесс начинается с законотворческого познания.

### **3.1. Понятие и значение законотворческого познания**

Как и всякий созидательный процесс, законотворчество начинается с познания, которое представляет собой осмысление предстоящей деятельности, определение целей и способов их достижения. Прежде чем приступить к деятельности, человек должен осознать, что и каким образом он будет делать.

Цель правотворчества как процесса целенаправленной деятельности людей – разрешить определяющие по своей значимости экономические, социальные, политические, экономические и иные основные социальные задачи путем регулирования общественных отношений, сознательного направления их по определенному пути развития. Это предполагает предварительное осмысление своих действий, составление модели будущего законодательного регулирования, что в свою очередь предполагает предварительное тщательное изучение и осмысление подлежащих регулированию общественных отношений. Смысл этой деятельности – определение цели правового регулирования, установление желаемого результата законодательной деятельности, ожидаемого варианта развития общественных отношений и путей достижения этих целей. Такое осмысление, научный подход и системная организация познания предстоящих

действий является важным условием плодотворности процесса создания (или изменения) системы нормативных правовых актов, полноты и точности правового регулирования, соответствия результатов законотворчества

Именно поэтому законодательная техника включает в себя не только приемы написания нормативных правовых актов, но также технику и методологию анализа характера подлежащих регулированию общественных отношений, выявления путей и направлений правового регулирования, определение подлежащего официальному выражению и закреплению в качестве общеобязательного варианта общественных отношений. Этот процесс и представляет собой законотворческое познание.

***Законотворческое познание можно определить как процесс осмысления участниками законотворческой деятельности объективной социальной необходимости, основополагающих интересов жизни и развития общества, лежащих в основе правового регулирования, осознания смысла норм права, подлежащих воплощению в статьях законов и подзаконных актов, а так же определения форм и способов выражения этих норм в системе нормативных правовых актов.***

Законотворческое познание предполагает научно обоснованное осмысление необходимости правового регулирования, установление в области этого регулирования объективной социальной необходимости, определяющей суть предстоящего правового вмешательства, определение подлежащей внешнему выражению и формальному закреплению нормы права, моделирование и анализ возможных последствий нормативного воздействия этой нормы и формулирование текста нормативно-правового акта (актов) для выражения этой нормы. Законотворческое познание неизменно должно базироваться на выявлении основополагающих потребностей и интересов различных социальных слоев и групп, определяющих в своей системе, в своей совокупности интересы

общества, а так же на исследовании развития и изменения тех или иных областей общественных интересов. В результате этой деятельности участники законотворчества получают точное и комплексное представление о сути подлежащего формальному выражению и закреплению в законодательстве правового требования, а так же о наиболее подходящей для этого форме. Устанавливается смысл правовой нормы, содержание ее основных структурных составляющих, а так же иные факторы, определяющие содержание подлежащего созданию закона или подзаконного акта.

Кроме того, после осознания смысла нормы права, участникам законотворческой деятельности необходимо определить конкретные форму и способ воплощения этой установленной нормы в законодательстве. Законотворческое познание предполагает еще и моделирование всего законотворческого процесса – в общих чертах. Таким образом, в результате законотворческого познания участники законотворчества создают для себя программу действий, определяя цели и формы изменения существующей нормативно-правовой системы.

В процессе законотворческого познания особенно велика роль специалистов в сфере регулируемых общественных отношений. Определение социально полезного варианта поведения участников правоотношений предполагает детальное познание сути регулируемых общественных отношений, основных их закономерностей, наиболее важных влияющих на них факторов. Поэтому в ходе законотворческого познания необходима помощь соответствующих профессионалов: экономистов, социологов, политологов, а возможно и технических специалистов (если речь идет о регулировании отношений технического характера).

В законотворческом познании большое значение имеют статистические исследования в интересующей законодателей области общественных отношений, а так же данные о характере и проблемах правового регулирования этих отношений:

судебной практики, практики административно - исполнительного правоприменения, системы существующих правовых обычаев, мнения различных слоев населения о правовом регулировании, история законодательного регулирования этой сферы общественной жизни у себя в стране и практика такого регулирования за рубежом. Все это представляет собой очень важный источник информации и основание для выводов о необходимости законодательного регулирования.

### **3.2. Стадии и методика законотворческого познания**

Сущность и способы законотворческого познания удобнее всего познавать, изучая стадии этого процесса. Ибо законотворческое познание зависит от правильной последовательности действий, направленных на идеальное моделирование создаваемого нормативного правового акта.

1. Первым этапом законотворческого познания *является определение подлежащих регулированию общественных отношений*. Прежде чем приступить к законотворчеству, необходимо определить круг подлежащих законодательной регламентации вопросов. Законотворчество надлежит осуществлять в сфере, нуждающейся в правовом регулировании. Поэтому, прежде всего, необходимо определить, каково фактическое состояние в той области жизнедеятельности общества, к которой относится предполагаемый к принятию нормативный правовой акт. В этом составителям законов должны оказывать помощь специалисты в этих областях: экономисты, финансисты, инженеры и т. д.

Таким образом, первым этапом законотворческого познания будет обнаружение пробела в праве, то есть выделение комплекса общественных отношений, которые в силу своей значимости подлежат правовому регулированию, но не

урегулированы воплощенными в законодательных актах нормами права. Наличие подобных пробелов неизбежно – общество непрерывно поступающее развивается, меняются условия его жизни, отношения, еще недавно бывшие второстепенными, слишком малозначительными для правового регулирования, становятся определяющими.

В обнаружении таких пробелов большую помощь участникам законотворческой деятельности могут оказать не только специалисты в регулируемой области общественных отношений, но и правоприменители. В первую очередь в ходе поиска пробелов в праве целесообразно изучить судебную практику, которая наиболее явно и наглядно проявляет пробелы в праве. Факты частого использования судьями аналогий (аналогий права или аналогий закона) свидетельствует о необходимости правового регулирования отношений, для разрешения спора в которых судьи вынуждены применять такие аналогии. Например, признаком наличия пробела в праве может служить издание высшими судебными органами руководящих постановлений, содержащих на примере разрешения конкретных судебных споров указания (рекомендательного характера) судьям о том, как следует применять те или иные статьи законодательства для регулирования неурегулированных напрямую законом правоотношений. Такие постановления имеют целью обеспечить единообразие в толковании по аналогии и являются результатом проработки и обобщения высшими судебными органами судебной практики и вывода о наличии пробела в праве, которые суды вынуждены преодолевать путем применения аналогий (права или закона). Восполнить этот пробел – уже задача законодателя. Именно судебные органы, в силу постоянной правоприменительной деятельности в самых разнообразных сферах общественной жизни имеют возможность достаточно быстро выявить пробел в праве, но не имеют возможности полноценно преодолеть это несовершенство системы действующего законодательства.

Кроме того, в качестве признака наличия пробела в праве может выступать большой объем разъяснений о характере толкования статей законов (как правило, речь идет именно о законах), издаваемых министерствами и ведомствами, которые не могут восполнить своими нормативными правовыми актами пробелы в правовом регулировании, отнесенном к компетенции законов или высших подзаконных актов (Указов Президента и Постановлений Кабинета Министров Туркменистана), но пытаются минимизировать этот пробел, хотя бы частично восполнив дефицит законодательного регулирования путем толкования по аналогии существующих актов законодательства.

На наличие в действующем законодательстве пробела может указать так же своевременное и точное обнаружение пробела в праве – важное условие научного и системного характера законотворчества и эффективности законодательства в целом.

2. Следующим этапом законотворческого познания будет *установление благоприятного для общественной жизни и развития варианта регулирования этих отношений, определение цели законодательного воздействия на них.* Выявление общественного интереса, определяемого объективными потребностями общества, является смысловым стержнем процесса законотворческого познания. Для этого целесообразно выполнение следующих действий:

- выявление социальных факторов, в которых проявляются потребности общества в законодательной регламентации этой области общественных отношений;
- анализ этих факторов, установление значения каждого из них;
- определение направленности действия этих факторов как по отношению друг к другу, так и по отношению к правотворчеству, то есть осознание, каким образом



эти факторы влияют на цель и смысл законодательной деятельности;

- установление суммарного результата действий комплекса этих факторов;
- рассмотрение различных вариантов решения проблемной ситуации и поиск оптимального решения.

Выполнение этих действий позволяет определить, в чем состоит общественная необходимость в регулируемой сфере, каковы потребности и интересы общества в целом в этих отношениях, какой вариант поведения субъектов регулируемых отношений будет иметь позитивные результаты для жизни и развития общества и подлежит закреплению в качестве общеобязательного. При этом, необходимо осуществлять системный учет всех без исключения факторов, определяющих общественную жизнь: экономических, социальных, политико-правовых, природных и других, всего их комплекса. Одна из распространенных ошибок в процессе законотворчества состоит в том, что законодатель, ориентируясь на решение конкретных проблем (например, на борьбу с коррупцией) принимает во внимание только один из факторов (в нашем случае, только политико-правовой, делая главный упор на обеспечение неотвратимости наказания коррупционеров, на разработку новых механизмов их разоблачения) и не учитывает сопутствующих явлений (например, возможные недостатки в системе государственного управления, низкий уровень правовой культуры населения, распространяющаяся потребительская идеология, ставящая во главу угла личное обогащение и др.). Эффективное же правовое регулирование предполагает учет всех без исключения общественных институтов, детерминирующих развитие общественных отношений, всех социально значимых факторов. Именно в связи с этим на этом этапе законотворчества необходимо привлекать к работе специалистов в регулируемой сфере общественных отношений (инженеров, экономистов, социологов и др.), причем их помощь

должна носить комплексный характер, консультации дополнять друг друга.

3. На следующем этапе участникам законотворческой деятельности следует *установить, какой вариант поведения тех или иных участников общественных отношений приведет к ожидаемому позитивному результату*, какие их действия или бездействия в какой ситуации в рамках регулируемых отношений соответствуют интересам общества, ведут к достижению общественного блага, к достижению оптимального режима жизни и развития общества. Этот этап представляет собой формулирование конечной цели законотворческого процесса, которая будет определять всю их дальнейшую деятельность. Необходимо сформулировать цели законодателя, чего он хочет добиться своей деятельностью от определенных субъектов правоотношений, на какие изменения общественных отношений в результате законотворчества он рассчитывает.

На этом этапе формулируется определенная модель поведения определенных участников социальной жизни, которая носит позитивный общественный характер и ведет к запланированному законодателями результату. Это, если можно так выразиться, текущая, тактическая задача законодательного регулирования, создаваемого нормативного правового акта.

При этом необходимо особо учитывать место каждого индивида в системе общественных связей и общественных отношений, его роль в развитии общества и в механизме регулируемых отношений. Этот этап законотворческого познания представляет собой своего рода планирование желательного развития отношений в результате законотворческого вмешательства. В ходе работы законодателей моделируется система действий различных субъектов правоотношений, необходимых для позитивного развития общественных отношений.

4. Далее, достижение надлежащего качества и эффективности законов предполагает *определение смысла правового предписания, выделения и формулирования самой*

*нормы права, которую надлежит воплотить в законодательных актах.* Формирование нормы права представляет собой процесс воплощения в предписаниях, в требованиях к поведению участников отношений, данных, полученных на предыдущем этапе, и состоит из формулирования условий вступления нормы права в силу, определения требуемого варианта поведения и указания неблагоприятных последствий неисполнения этого предписания. Установление и изучение факторов, определяющих подлежащие регулированию отношения (на предыдущем этапе), дает возможность использовать эти факторы в качестве целей, принципиальных основ разрабатываемого законопроекта. При этом, особое внимание должно быть уделено комплексному характеру формулирования нормы права, чёткому выделению основных её структурных элементов – гипотезы, диспозиции и санкции. Их выделение и чёткое определение – залог полноты и системности дальнейшего законотворчества.

5. После этого следует новая стадия законотворческого познания – *определение способа объективного выражения и формального закрепления сформулированной нормы, выбор варианта законотворчества.* На этом этапе, установив степень важности регулируемых вопросов, их значение для системы общественных отношений, надлежит определить вид создаваемого акта (или, если к изданию готовятся несколько актов, сформировать их систему), определяется система нормативных правовых актов, к которой он будет принадлежать (в первую очередь, отрасль права). Последнее особенно важно для определения принципов и методов правового регулирования, которые должны определять создаваемый акт, чтобы он гармонично вошел в единую систему законодательства.

На этом этапе законотворческого познания планируется способ воплощения в тексте нормативных правовых

предписаний элементов нормы права (гипотезы, диспозиции и санкции), сформулированной на предыдущем этапе.

В зависимости от состояния законодательства по вопросам, касающимся регулирования, нужно четко определить – есть ли необходимость в создании нового акта, или же можно ограничиться внесением изменений и дополнений в уже существующее законодательство. Ибо далеко не всегда есть смысл дробить механизм правового регулирования, создавая целую систему законов или подзаконных актов (это может повлечь путаницу между схожими по предмету регулирования актами и вызвать необходимость дополнительной их систематизации). Если существует законодательство, регулирующее комплекс схожих общественных отношений, его отдельные частные вопросы лучше урегулировать внося дополнения в уже существующие нормативные акты. Возможно, элементы сформулированной нормы права могут быть зафиксированы в уже существующих нормативных правовых актах.

6. Последним этапом законотворческого познания является *моделирование будущего нормативного акта*. На этом этапе необходимо спланировать его структуру, так, чтобы она позволяла наиболее оптимально сформулировать предписания установленной нормы права, создать логическую систему основных смысловых составляющих, отработать взаимодействие его основных компонентов, продумать содержание основных структурных составляющих будущего акта. При этом следует смоделировать основные юридические конструкции будущего акта, разработать его понятийно-терминологическую основу, а так же продумать перечень законов и подзаконных актов (как уже созданных, так и еще только планируемых), которые будут связаны с актами, выступать его респондентами или корреспондентами. В результате законодатель имеет перед собой готовую модель, идеальный образ нормативного правового акта, который может быть использован как основа будущего законопроекта.

Проведение законотворческого познания предопределяет начало работы над проектом нормативного правового акта – начало непосредственно законодательного процесса.

## **ГЛАВА 4. ПОДГОТОВКА И ПРИНЯТИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС)**

По смыслу основным этапом процесса создания системы законодательства является процесс создания нормативных правовых актов, то есть *законодательный процесс*. Он представляет собой сложную систему действий, разнообразных по смыслу и по форме, и сам делится на несколько подэтапов, каждый из которых имеет свое функциональное назначение.

### **4.1. Подготовка проектов нормативных правовых актов**

Подготовка проектов актов законодательства представляет собой разработку текстов будущих нормативных правовых актов и является логическим продолжением законотворческого познания, будучи тесно с ним связана. В числе наиболее важных требований к законодательному процессу была выделена его системность. В процессе подготовки законопроекта этот принцип реализуется в форме создания нормативных правовых актов в соответствии с особым *планом законопроектной работы*.

Планирование законотворчества – важнейшее условие его эффективности. Планирование создания нормативно-правовых актов позволяет осуществлять законотворческое регулирование едино и комплексно, не исключая из сферы действия создаваемого законодательства ни один из подлежащих такому регулированию вопросов. Планы законотворчества позволяют более рационально распределить усилия по созданию нормативных правовых актов, четче и эффективнее организовать работу по их подготовке и

приведению в соответствие друг с другом. Планирование законодательства представляет собой важный инструмент в борьбе с неподготовленностью принимаемых актов, их противоречивости, фрагментарности и казуальности. Планирование законопроектной работы позволяет скоординировать усилия участников законодательской деятельности, сосредоточив основное внимание на наиболее важных с точки зрения потребностей и интересов общества направлениях законодательного регулирования, правильное распределить научное и информационное обеспечение законодательского процесса.

Планирование законопроектной работы в Туркменистане осуществляется централизованно. Планы подготовки проектов законов разрабатываются комитетами Меджлиса Туркменистана и утверждаются Меджлисом Туркменистана.

Планы подготовки законопроектов, представляемых Президентом Туркменистана в порядке законодательной инициативы, проектов его указов и постановлений, постановлений Кабинета Министров Туркменистана нормативного характера утверждается Президентом Туркменистана.

Министерства, центральные органы государственного управления Туркменистана самостоятельно разрабатывают и утверждают планы подготовки проектов своих нормативных правовых актов. Такие планы составляются, как правило, правовыми отделами министерств и ведомств с учетом мнений и предложений других структурных подразделений и подведомственных им организаций и утверждаются руководителем органа. Разработка значительных по объему законопроектов, а так же проектов базовых или системообразующих нормативно-правовых актов может включаться в специальные планы выполнения научно-технических программ структурных составляющих государственного механизма.

При формировании планов учитываются предложения государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, учреждений и организаций, предложения, выдвинутые в средствах массовой информации, и обращения населения.

Планы законотворческой работы бывают текущие (на определенные краткосрочные промежутки времени: на месяц, квартал, полугодие, но, как правило, на год) и перспективные (на срок до нескольких лет). Текущие планы более конкретны и предполагают разработку конкретных актов с точным сроком окончания работ над ними. В перспективных планах определяются направления развития законодательства, крупные мероприятия по кодификации или иному упорядочению нормативных правовых документов, предусматривается подготовка систематизированных или обновленных изданий нормативных правовых актов. Перспективные планы конкретизируются и учитываются в текущих планах.

Планы подготовки проектов нормативных правовых актов не исключают разработку внеплановых проектов.

При составлении программы законопроектной работы, ее авторы должны, с одной стороны, исходить из анализа действующего законодательства, имея целью соблюдение его основополагающих принципов и обеспечение единства и системности, а с другой – основываться на научных прогнозах развития государственной и общественной жизни, что позволяет гарантировать правовой характер издаваемых актов. Это является важным условием для обеспечения устойчивости и долговечности создаваемых нормативных правовых актов, дабы их не приходилось часто переделывать.

План законопроектной работы должен быть направлен на решение конкретной правовой задачи, на комплексное законодательное урегулирование тех или иных общественных отношений. Такой план должен содержать программу принятия в определенной последовательности комплекса нормативных правовых актов, причем эта последовательность будет зависеть



от характера регулируемых правоотношений и от целей, преследуемых законодателем. При этом, план принятия может содержать не только перечень предполагаемых к изданию актов, но и их краткое содержание, их принципы и цели.

В план законопроектной работы следует включать:

- перечень разрабатываемых проектов нормативных правовых актов;
- перечень ответственных за их разработку структурных подразделений и конкретных должностных лиц;
- перечень участвующих в той или иной форме в разработке проектов структурных единиц органов, подведомственных организаций и конкретных должностных лиц;
- график предстоящей законопроектной работы, сроки подготовки текстов законопроектов, определяемые в пределах общего срока на который рассчитан план (конкретная дата или определенный промежуток времени);
- иные сведения, необходимые для организации работы над проектами.

Составление плана законотворческих работ следует проводить с учетом взаимосвязи предполагаемых законодательных актов, последовательности их принятия. Так, проекты актов по более конкретным темам должны разрабатываться после принятия законодательных предписаний по более общим вопросам, либо одновременно. Вряд ли можно признать нормальным положение, когда сначала принимается частный закон, а потом – более общий, определяющий принципы и цели принятого ранее.<sup>19</sup>

Следует особо отметить, что планы законопроектных работ предусматривают создание наиболее значимых, а потому

---

<sup>19</sup> См. Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации. М. 2000. С. 196.

сложных и трудоемких работ, но не исключают возможности подготовки кем-либо из участников законотворческого процесса проекта нормативного правового акта и вне плана, по специальному поручению Парламента, Правительства или Президента или по собственной инициативе.

Планирование законодательной деятельности позволяет создать условия для тщательной и системной проработки законопроектов, проведения социологических и иных исследований, изучения отечественного и зарубежного опыта законодательного регулирования.

Хотя это законодательно и не требуется, работу непосредственно над созданием конкретного проекта нормативно-правового акта целесообразно начинать с подготовки *концепции законопроекта*.

Концепция законопроекта представляет собой своего рода концентрированное выражение сути сформулированных в нем предписаний. Концепция служит для определения целей создания нормативного правового акта (решение определенных проблем, правовое регулирование отношений, требующих такого регулирования, устранение имеющихся пробелов в праве, противоречий, множественности актов по одному и тому же вопросу и т. д.), излагаются принципы, на которых он основан, ожидаемый эффект, социальная и экономическая целесообразность принятия и исполнимость. В концепции в общих чертах определяется форма акта, его роль в системе законодательства.

В ходе разработки концепции законопроекта следует изучить, обобщить и проанализировать действующее законодательство в данной области правового регулирования, уяснить причины недостаточной эффективности существующей системы нормативных правовых актов в подлежащей регулированию сфере, обуславливающей необходимость нового акта, установить устаревшие акты, утратившие правовой характер. Все это должно лечь в основу излагаемых в концепции

аргументов, свидетельствующих о необходимости усовершенствования системы законодательства.

В концепции законопроекта в обязательном порядке должны быть определены:

- предмет правового регулирования, общественные отношения, которые попадут под действие нормативного правового акта, который предполагается создать;
- основная идея планируемого акта законодательства, причины его принятия, цели, приоритеты осуществляемого им правового регулирования;
- принципы, определяющие содержание, смысл и будущее действие создаваемого акта (как отраслевые, так и иные – возможно, даже, собственные, присущие только для этого акта – такое возможно, например, при создании кодекса);
- круг лиц, попадающих под действие планируемого акта, изменения их правового статуса (с учетом ранее существовавших прав и обязанностей), последствия предполагаемого правового регулирования для их интересов;
- место будущего нормативного правового акта в системе действующего законодательства с указанием отрасли, к которой он относится, положений Конституции и других вышестоящих по юридической силе актов, на реализацию положений которых он направлен, а так же его значение для национальной системы правового регулирования;
- общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере системы нормативных актов, с указанием пробелов, коллизий между предписаниями, определением объема потерявших силу положений и

положений, фактически не действующих по причине своего технического несовершенства.

- анализ отечественной истории правового регулирования соответствующих общественных отношений и иностранной законодательной практики в этой области;
- анализ социально-экономических, политических и иных последствий реализации будущего нормативно-правового акта, обоснование его финансово-экономической исполнимости и целесообразности;
- примерное содержание будущего законодательного акта, его структура, основные логические смысловые элементы.

Орган, разрабатывающий проект нормативно-правового акта, может создавать группу по подготовке проекта из специалистов и ученых. Разработка проекта нормативного правового акта может быть поручена либо заказана по договору государственным органам и организациям, научным учреждениям, негосударственным организациям, отдельным ученым и специалистам или их коллективам, а также может быть объявлен конкурс на лучший проект.

Разработанный законопроект не остается неизменным, до начала официальной работы по его принятию он подлежит изменениям и усовершенствованиям. Для оценки качества проекта нормативного правового акта, представленного на рассмотрение и утверждение, может проводиться научная *экспертиза* по юридическим, экономическим, финансовым, техническим, экологическим и другим вопросам.

Экспертиза законопроекта может быть определена как требующее специальных познаний и квалификации исследование проекта нормативно-правового акта, проводимое с

целью установления возможности для его усовершенствования и устранения недостатков.

Экспертиза законопроекта может быть официальной (проводимой специально на то уполномоченными органами государственной власти) и частной (проводимой в неофициальном порядке негосударственными организациями и частными лицами).

Как и всякая экспертиза, экспертиза проектов нормативных правовых актов может быть первоначальной, дополнительной (назначаемой для получения дополнительных, более полных сведений, нежели получены при первоначальной экспертизе) и повторной (назначаемой для уточнения полученного экспертного заключения при наличии оснований для сомнений в его достоверности).

По цели проведения экспертизы законопроектов можно выделить следующие их виды:

1. *Юридическая (формально-юридическая) экспертиза.* Она производится с целью установления соответствия рассматриваемого законопроекта нормативным правовым актам более высокой юридической силы. Юридическая экспертиза законопроекта позволяет установить правомерность утверждения его положений, наличие (или отсутствие) в них противоречий с Конституцией и другими актами (и, соответственно, выяснить, будут ли они иметь юридическую силу), определить, какое место займет новый акт в системе законодательства. Кроме того, формально-юридическая экспертиза позволяет установить точную картину изменений в действующее законодательство, вносимых принятием создаваемого нормативного правового акта. Она даёт перечень актов законодательства, изменяющихся или теряющих юридическую силу в результате работы законодателей.

Юридическая экспертиза проектов нормативных правовых актов является важным инструментом обеспечения единства, непротиворечивости и системности законодательства.

2. *Правовая экспертиза.* Это, пожалуй, самый сложный и самый важный вид экспертиз законопроектов. Правовая экспертиза направлена на установление соответствия (или несоответствия) планируемого нормативного правового акта требованиям норм права, общественному интересу, социальным потребностям.

Правовая экспертиза предполагает моделирование и анализ последствий воздействия, которое окажет планируемый к принятию акт на общественные отношения, установление его экономической и социальной целесообразности, исполнимости, финансовой обоснованности. Кроме того, в ходе проведения такой экспертизы проверяется соответствие формулируемых положений научным разработкам, господствующим правовым доктринам в сфере регулируемых общественных отношений. Большую роль в проведении таких экспертиз играет так же анализ соответствия (или несоответствия) положений исследуемого нормативного правового акта принципам правового регулирования – общеправовым, отраслевым и др.

Этот вид экспертиз необходим для обеспечения позитивного воздействия законодательства на общественные отношения, правового его характера. В такого рода экспертизах в обязательном порядке должны принимать участие специалисты в регулируемой отрасли общественных отношений: экономисты, финансисты, политологи, социологи, возможно участие специалистов в естественных науках.

3. *Техническая экспертиза.* В ходе работы над созданием и изменением нормативных правовых актов огромную роль, как уже неоднократно отмечалось, играет их техническое совершенство. Поэтому, их техническая экспертиза, представляющая собой установление факта соблюдения основополагающих принципов и правил законодательной техники, а так же анализ обоснованности применения тех или иных технических методов законотворчества может быть очень важным для дальнейшей судьбы законопроекта. Установление факта технического несовершенства создаваемого нормативного

правового акта, формы и масштаба нарушения могут стать весьма важными для исправления допущенных законодателями ошибок и повышения регулятивных возможностей результатов их деятельности, а так же для недопущения схожих ошибок в будущем.

Эту экспертизу могут проводить специалисты в области законодательной техники, например, специальные эксперты Министерства адалат или правовых подразделений министерств и ведомств. Впрочем, техническая экспертиза может проводиться и частными лицами, например, исследователями-правоведами, специализирующимися в области законодательной техники.

4. *Лингвистическая экспертиза.* Она представляет собой установление значения текста будущего законодательного акта, уяснение истинного смысла содержащихся в нем предписаний исходя из правил государственного языка, на котором составляются законы и традиционного значения употребляемых слов. Другими словами, этот вид экспертизы представляет собой толкование разрабатываемого нормативного правового акта с использованием лингвистического метода. Лингвистическая экспертиза необходима для установления возможной неясности значения предписаний, возможности их многозначного толкования и преодоления этих возможных несовершенств нормативного правового акта до его принятия.

Этот перечень, конечно, не исчерпывает видов экспертиз, которые могут проводиться в отношении проектов нормативных правовых актов.

Основными целями экспертизы законопроектов являются:

- обеспечение высокого качества, обоснованности, законности и актуальности разрабатываемых проектов;

- прогнозирование ожидаемых социальных, экономических, правовых, экологических и других последствий принимаемых актов.

Эксперты самостоятельны в оценке нормативного правового акта и не зависят от органа, давшего задание на проведение экспертизы.

Лица, участвующие в экспертизе проекта нормативного правового акта имеют право знакомиться с материалами и документами, связанными с подготовкой проекта, в том числе и с предложениями, заключениями, замечаниями и другими материалами, полученными во время согласования и всенародного обсуждения.

Заключение экспертизы рассматривается при окончательной доработке проекта нормативного правового акта и его принятии соответствующим государственным органом и должностным лицом.

## **4.2. Принятие нормативных правовых актов и их вступление в законную силу**

В ходе законотворчества предписания нормы права облекаются в форму нормативного правового акта. И важнейшим условием действительности такого акта, важнейшей гарантией его правового характера будет выполнение всех существующих формальных процедур, с которыми связано приобретение актом законодательства юридической силы.

Существует значительная разница между процессами принятия законов и всех остальных нормативных правовых актов. Как уже отмечалось, в отличие от подзаконных актов, принимаемых путем простого утверждения главой органа исполнительной власти, закон приобретает свою регулятивную силу только после выполнения целого комплекса обязательных действий, последовательно совершаемых сложной системой



специально на то уполномоченных органов государственной власти. Верховенство закона в системе законодательства, его осевая, главенствующая роль в механизме нормативно-правовых актов обуславливает необходимость особенно тщательной проработки его положений, выверки содержащихся в нем предписаний, тщательного анализа всех его положений с учетом различных точек зрения на последствия их применения, а так же, что немаловажно, контроля со стороны специальных надзорных органов. Все это предопределяет необходимость существования специальной формально обязательной процедуры, через которую законопроект должен пройти, чтобы стать законом. Отличительными признаками этой процедуры являются ее *обязательность, формальная определенность (зафиксированность ее правил в специальных официальных документах), а так же строгая и обязательная последовательность этапов.*

В науке существует мнение, что деятельность представительных органов по рассмотрению и принятию законопроектов может быть признана процессуальной, так как эта деятельность формальна, нормативно урегулирована и характер действий ее участников является обязательным и не может быть изменен по своему усмотрению никем.<sup>20</sup> С такой точкой зрения в определенной степени можно согласиться, ибо действительно, действия субъектов законотворчества в ходе принятия закона, совершаемые в форме реализации процессуальных прав и выполнения соответствующих обязанностей, различаются по характеру воздействия на процесс в целом. Фактически, разрабатывая и принимая закон, уполномоченные на то субъекты осуществляют правореализацию – в совершенно особом формальном виде. Законодательная урегулированность и определенность этого процесса обеспечивает его упорядоченность, устойчивость,

---

<sup>20</sup> См. напр. Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации. М. 2000., С. 337-338.

создает условия для полноценной проработки материала и служит гарантией правового характера закона (а вместе с ним и принимаемых во его исполнение подзаконных актов) и позитивности последствий его воздействия на общественные отношения.

Процесс принятия законопроектов, как уже отмечалось, разбит на несколько этапов, которые должны соблюдаться в строгой последовательности, на каждом из которых строго определённые субъекты совершают строго определённые действия. В Туркменистане существует унифицированная, в целом схожая с существующей в подавляющем большинстве развитых стран процедура рассмотрения и утверждения законопроектов.

Самым первым формальным действием, предпринимаемым с целью утверждения законопроекта, является его вынесение на рассмотрение в Парламент (Меджлис) Туркменистана. Это вынесение и называется **законодательной инициативой**.<sup>21</sup>

Законодательная инициатива как стадия законодательного процесса имеет своей основной функцией приведение в действие парламентского механизма создания законов. Она вызывает к жизни первое уже конституционное

---

<sup>21</sup> Некоторые исследователи полагают, что в понятие законодательной инициативы следует вносить и процесс разработки законопроектов, как его неотъемлемую составную часть, как обязательную предтечу. С этим утверждением трудно согласиться по целому ряду причин. Законопроект может разрабатываться вовсе не тем участником законотворческой деятельности, что выносит его на обсуждение в парламент. Процесс подготовки законопроекта не носит целиком формального характера, законом урегулированы только некоторые его элементы. Разработка законопроекта может и не повлечь внесение его на рассмотрение в законодательный орган. Эти и множество других доводов позволяют сделать вывод, что началом реализации законодательной инициативы следует считать момент внесение законопроекта на рассмотрение в представительный орган, а подготовку законопроекта – фактической, но неформальной подготовкой его рассмотрения.

правоотношение по рассмотрению законопроекта, внесения в него изменений и принятию (или отклонению).

Правом на такую инициативу традиционно во всех странах обладает весьма ограниченный круг участников законотворческого процесса. Такое ограничение имеет целью оптимизировать работу парламента, дав возможность возбуждать законодательный процесс только после тщательной проработки законопроектов органами и должностными лицами, которые способны объединить усилия всех остальных субъектов законотворческой деятельности и выступить выразителем воли не конкретных индивидов, но определенных социальных групп, слоев и общностей.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения проектов новых законов, проектов законов об изменении действующих законов, а также в форме предложений о принятии новых законов, внесении изменений в действующие законы, признании утратившими силу отдельных законов. В Туркменистане правом законодательной инициативы, в соответствии со статьёй 65 Конституции, обладают Президент Туркменистана, депутаты Меджлиса, Кабинет Министров, Верховный суд.

Проекты законов или законодательные предложения, исходящие от государственных органов или общественных объединений, не обладающих правом законодательной инициативы, или от граждан, могут быть внесены в Меджлис через органы и лица, которые обладают правом законодательной инициативы.

Вышеуказанные обладатели права законодательной инициативы (законодательные инициаторы), в принципе, могут его реализовывать как индивидуально, так и коллективно. Совместная законодательная инициатива, то есть вынесение законопроекта на обсуждение сразу несколькими субъектами законотворческой деятельности, предназначена для скоординированного и сбалансированного регулирования каких-то общих для всех них проблем. При этом, инициатива может

рассматриваться как совместная, если несколько инициаторов участвовали в разработке законопроекта, повлияли на его создание, отразили в нем каждый в своей части собственное понимание социальной необходимости. В противном случае, если один из участников законотворческой деятельности просто выражает безусловное согласие с чужим законопроектом, не внося в его разработку своей лепты, речь может идти только о поддержке чужой законодательной инициативы, а не о совместной инициативе.

Совместная законодательная инициатива не только позволяет в одном законопроекте уравновешенно отразить интересы различных социальных групп и слоев, но и может дать возможность разгрузить Парламент, освободив его от необходимости рассматривать все альтернативные законопроекты. Поэтому субъекты законотворческой деятельности в ходе подготовки законопроектов должны не просто сотрудничать, но координировать свою деятельность так, чтобы представлять собой единый отлаженный механизм, каждый из элементов которого дополняет другие (что, разумеется, вовсе не означает целесообразности централизации этого механизма и учреждения управления над ним).

К оформлению законодательной инициативы предъявляется ряд требований. Проекты законов и законодательные предложения представляются к рассмотрению Меджлисом вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их места в системе действующего законодательства, ожидаемых социально-экономических и иных последствий их применения, а также проектом закона, предусматривающего изменения в действующем законодательстве в связи с принятием этих проектов. При этом указываются коллективы и лица, принимающие участие в подготовке законопроекта, возникшие разногласия и мотивированные заключения по ним. При представлении проекта, реализация которого потребует

дополнительных материальных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

После внесения законопроекта и признания законодательной инициативы состоявшейся, начинается следующий этап законодательного процесса – рассмотрение, обсуждение и принятие законопроекта в Меджлисе Туркменистана, котором для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов формируются из числа депутатов комитеты и комиссии. (Комитеты формируются на постоянной основе. Комиссии могут создаваться как на постоянной, так и на временной основе.) Именно этот этап является наиболее важным во всей формальной работе, результатом которой становится новый закон.

Первой стадией этого процесса является предварительное рассмотрение законопроекта. Представленные в Меджлис законопроекты или законодательные предложения направляются в соответствующие комитеты для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о порядке дальнейшей работы над ними.

В ходе предварительного рассмотрения законопроекта должно производиться его тщательное исследование, целью которого является установление необходимости принятия закона, его соответствия Конституции, конституционным законам и вообще его места в системе действующего законодательства, анализ регулируемых отношений и последствий их предполагаемого регулирования, урегулирование возникающих по законопроекту разногласий.

Если представленный проект закона не отвечает требованиям о порядке подготовки проектов законов, то такой проект или предложение по представлению соответствующего комитета, согласованному с Комитетом по защите прав и свобод человека, возвращается Председателем Меджлиса или заместителем Председателя Меджлиса на доработку.

Председатель Меджлиса с учетом заключения комитета, ответственного за подготовку вопроса, и мнения Комитета по защите прав и свобод человека, а также заключения Экспертно-консультативного отдела Меджлиса в этом отношении решает вопрос о включении проекта закона в повестку дня данной сессии или о продолжении работы над законопроектом, либо о его отклонении. При этом Председатель Меджлиса может поручить доработку проекта закона соответствующему комитету или расширить состав с указанием срока представления законопроекта.

Комитет по вопросам, находящимся на его рассмотрении, может запрашивать мнение других комитетов. Вопросы, относящиеся к ведению нескольких комитетов, могут подготавливаться и рассматриваться комитетами совместно.

Профильный комитет сам определяет порядок рассмотрения проекта закона или законодательного предложения, подготовки заключения по законопроекту на основе Регламента Меджлиса<sup>22</sup> и законов.

Для работы над проектами законов и законодательными предложениями по инициативе комитетов могут создаваться подготовительные комиссии или рабочие группы, привлекаться депутаты, инициаторы законопроекта, сотрудники Экспертно-консультативного отдела Меджлиса, представители государственных органов и общественных объединений.

В необходимых случаях законопроекты направляются специалистам, ученым, практикам на экспертизу, по ним могут запрашиваться мнения соответствующих государственных органов и общественных объединений. Проекты законов направляются, как правило, на заключение в Министерство адалат Туркменистана.

---

<sup>22</sup> «Регламент Мкджлиса Туркменистана», утвержденный Постановлением Меджлиса Туркменистана № 16-IV от 9 января 2009 г. (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2009 г., № 1, ст. 16).

Альтернативные законопроекты рассматриваются комитетами одновременно с основным проектом.

Замечания и предложения, поступившие в процессе обсуждения законопроекта, рассматриваются подготовительной комиссией или рабочей группой, а по их докладу о результатах работы – на заседаниях соответствующих комитетов. При наличии разногласий между комитетами, принимавшими участие в работе над законопроектом, вопрос выносится на рассмотрение Меджлиса.

Обсуждение проекта закона, законодательного предложения в комитетах должно проходить открыто, освещаться средствами массовой информации.

Депутат, не участвовавший в работе комитета, вправе направлять ему свои замечания и поправки, которые должны быть рассмотрены комитетом. О результатах рассмотрения замечаний и поправок комитеты информируют, как правило, в устной форме депутатов, направивших такие замечания и поправки.

В целом, главной целью предварительного рассмотрения законопроектов после законодательной инициативы является облегчение дальнейшей работы Меджлиса, снятие с него необходимости дорабатывать технические погрешности законопроекта, обеспечение возможности депутатам Парламента получить полное и объективное представление не только о законопроекте, но и о регулируемых им отношениях, об особенностях его предмета правового регулирования, о возможных последствиях его принятия, о возможностях внесения в него изменений и об их последствиях.

По окончании предварительного рассмотрения законопроект выносится на обсуждение в Меджлис.

Рассмотрение и обсуждение законопроекта в Меджлисе играет ключевую роль в процессе его принятия. Это обсуждение, в отличие от предварительного обсуждения, проводившегося на предыдущем этапе, осуществляется всем составом Меджлиса и, потому, имеет строго формальный и

официальный характер, определяя судьбу законопроекта. На этом этапе законопроекты подвергаются всестороннему изучению, анализу, в него вносятся изменения и дополнения.

Основными задачами, которые стоят перед парламентариями на этом этапе законодательного процесса, являются:

- общая оценка законопроекта, его необходимости, его юридических качеств, установление его правового характера;
- оценка правильности и юридических качеств структурных составляющих законопроекта, их сочетания, системности и взаимодействия;
- совершенствование законопроекта, внесение в него изменений, дополнений, возможно – изложение в новой редакции.

В соответствии со своим Регламентом при рассмотрении законопроекта Меджлис запрашивает доклад ответственного за подготовку вопроса комитета, обсуждает основные положения законопроекта и высказывает предложения и замечания в форме поправок, рассматривает предложения о необходимости опубликования законопроекта для всенародного обсуждения.

При внесении альтернативных законопроектов по одному и тому же вопросу Меджлис обсуждает их в порядке поступления и принимает решение о том, какой из рассматриваемых проектов принять за основу.

В результате обсуждения законопроекта Меджлис вправе принять его либо передать на дополнительное рассмотрение в те же комитеты, или поручить доработать другим органам. По решению Меджлиса законопроект может быть вынесен на всенародное обсуждение.

Поправки и предложения к проекту закона, направленному на доработку, могут вноситься непосредственно в ответственный за подготовку вопроса комитет или другой орган, которому поручена доработка законопроекта.



Ответственный за подготовку вопроса комитет или другой орган, которому поручена доработка законопроекта, рассматривает внесенные поправки к проекту. Поправки, отклоненные в ходе доработки законопроекта, прилагаются к тексту проекта. Доработанный законопроект Председателем Меджлиса вносится на рассмотрение Меджлиса.

Каждая поправка обсуждается и голосуется отдельно на сессии Меджлиса. Если предложено внести несколько поправок в одну и ту же статью проекта, то вначале обсуждаются и голосуются те из них, с принятием которых связано решение вопроса о других поправках. Если с разрешения Меджлиса поправки будут внесены в ходе обсуждения, председательствующий вправе объявить перерыв в работе сессии для подготовки заключения по поправкам соответствующих комитетов. Меджлис заслушивает заключение комитетов по поправкам. При этом слово для обоснования поправки предоставляется депутату, внесшему поправку, если он не согласен с предложением комитета по данной поправке. Прения по поправкам в данном случае не открывается.

На голосование ставятся отдельно каждая статья, либо раздел или глава проекта закона с внесенными поправками, а затем весь проект в целом. Меджлис может принять решение о голосовании сразу по законопроекту в целом. По предложению председателя ответственного комитета или по собственной инициативе председательствующий может до проведения голосования по законопроекту в целом направить его в Комитет по защите прав и свобод человека для проверки на отсутствие внутренних противоречий и правильность взаимосвязи его статей.

Законы принимаются простым большинством голосов от установленного числа депутатов. Конституционные законы принимаются Меджлисом большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Председатель Меджлиса подтверждает своей подписью аутентичность принятого закона и направляет его для подписи

Президенту Туркменистана. Процесс подписания главой государства принятого парламентом закона называется **промульгацией**. Только после того, как закон утверждён президентом Туркменистана, он приобретает юридическую силу, обязывающую всех находящихся на территории нашей страны лиц исполнять его. Президент как гарант Конституции, подписывая закон, подтверждает факт его конституционности, соблюдения процедуры принятия и возможность включения этого закона в систему законодательства для регулирования общественных отношений.

В соответствии с пунктом 7 статьи 53 Конституции Туркменистана Президент подписывает закон, или вправе не позднее чем в двухнедельный срок, используя право отлагательного вето, возвратить закон со своими возражениями в Меджлис для повторного обсуждения и голосования. Президент Туркменистана не обладает правом отлагательного вето в отношении законов об изменениях и дополнениях в Конституцию.

В случае если закон возвращен с возражениями Президента, Меджлис в результате повторного обсуждения либо изменяет закон простым большинством голосов от установленного числа депутатов, либо подтверждает ранее принятое им решение большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Если Меджлис подтвердит ранее принятое решение, Президент Туркменистана подписывает закон.

Подписанный Президентом Туркменистана закон Меджлис направляет для опубликования в печати.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Конституции Туркменистана все законы, а также иные нормативные правовые акты органов государственной власти и управления, местного самоуправления публикуются для всеобщего сведения или обнаруживаются иным способом, за исключением содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну. Нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы

человека и гражданина, не доведённые до всеобщего сведения, являются недействующими с момента их принятия.

Под официальным опубликованием понимается помещение полного текста закона (или иного нормативно-правового акта) в периодических изданиях – специально признаваемых законодательством средствах массовой информации. Для законов такими изданиями являются газеты «Туркменистан» и «Нейтральный Туркменистан».

Официальным изданием Меджлиса Туркменистана, в котором публикуются законы Туркменистана и постановления Меджлиса, является «Türkmenistanyň Mejlisiniň Maglumatlary».

После такого официального опубликования возможны несколько вариантов порядка вступления закона в силу.

Законы по общему правилу, установленному статьёй 25 Закона Туркменистана «О нормативных правовых актах», вступают в силу по истечении десяти дней с момента их официального опубликования. Однако, возможно установление специального порядка вступления закона в силу.

Порядок вступления в силу документа может быть определен в самом законе: называется конкретная дата или, что встречается наиболее часто, дается следующая формулировка: «Вступает в силу по истечении (указывается срок) после официального опубликования». Возможно определение порядка вступления в силу закона отдельным документом – законом о введении его в действие (такой порядок часто применяется при издании кодексов). Однако, в любом случае закон не может вступить в силу до его официального опубликования.

Установление точного срока вступления в силу закона целесообразно в случае, если этот акт законодательства велик по объёму и играет большую роль в регулировании общественных отношений, в жизни общества. Такая ситуация возможна, например, если это кодекс или иной закон, являющийся основой законодательного выражения норм отрасли или большого и специфичного института права. Субъектам правового регулирования требуется много времени на изучение и усвоение

его положений, на формулирование моделей своего поведения в соответствии с ним для различных ситуаций. Время требуется так же для осуществления необходимого людям для полноценного регулятивного использования этого закона его толкования – как официального, так и неофициального. Кроме того, органы исполнительной власти должны привести массив подзаконных актов в соответствие с новым законом, а если этот закон объёмен и важен – система этих актов может быть велика и сложна.

Некоторой особенностью отличается процесс вступления в силу законов, устанавливающих новые налоги или вносящих изменения в действующее налоговое законодательство. Часть 2 статьи 3 Налогового кодекса Туркменистана<sup>23</sup> устанавливает, что законы Туркменистана, вносящие изменения в данный Кодекс, которыми устанавливаются новые или изменяются действующие налоги, вступают в силу по истечении одного месяца со дня их официального опубликования, но не ранее 1 числа месяца, следующего за окончанием очередного отчетного периода по соответствующему налогу. Такой порядок вступления в силу законов, регламентирующих налоговые правоотношения необходим для того, чтобы хозяйствующие субъекты и иные налогоплательщики, в обязанность которых вменяется представление в налоговые органы бухгалтерского баланса и иной налоговой документарной отчётности, имели возможность закончить налоговый год и представить такую отчётность по определённым, не изменяющимся правилам.

В этой связи также стоит отметить часть 3 статьи 3 Налогового кодекса, которая оговаривает, что законы Туркменистана, вносящие изменения в данный Кодекс,

---

<sup>23</sup> Налоговый кодекс Туркменистана, утвержденный в новой редакции Законом Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Туркменистана» № ХМ-80 от 25 октября 2005 г. (*Сборник официальных актов XVI Халк Маслахаты Туркменистана*, 2005 г.), с последующими изменениями и дополнениями.

которыми улучшается положение налогоплательщиков или отменяются действующие налоги, могут вступать в силу с момента их опубликования, если это прямо предусмотрено в них.

### **4.3. Особенности процесса подготовки и принятия подзаконных нормативных правовых актов**

Процедура принятия подзаконных актов отличается значительно меньшей формальностью. Это обуславливается вторичной (по сравнению с законами) юридической силой, производным от законов смыслом, меньшим, подчиненным значением, а так же упрощенной структурой этих актов. Единой нормативной системы регулирования этого процесса не существует – фрагментарно урегулированы некоторые отдельные моменты.

Создание подзаконных нормативных правовых актов, как правило, является смысловым продолжением принятия закона. Подзаконные акты как единый комплекс представляют собой нормативно-правовым механизмом реализации законов, их наличие в достаточном количестве и системность является необходимым условием для того, чтобы законы стали полноценным регулятором общественных отношений. Поэтому концепция законопроекта или законодательное предложение должно содержать перечень подзаконных актов, которые должны быть приняты для обеспечения реализации принимаемого закона. Таким образом, факт принятия закона может рассматриваться как официальное задание органам исполнительной власти создать на его основе и во исполнение его предусмотренные подзаконные акты. Концепция законопроекта или законодательное предложение может рассматриваться как основание планирования создания нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Согласно статье 9 Закона «О Президенте Туркменистана» подготовка проектов актов Президента Туркменистана осуществляется:

- 1) структурными подразделениями Аппарата Президента Туркменистана;
- 2) Кабинетом Министров Туркменистана;
- 3) Верховным судом Туркменистана, Генеральной прокуратурой Туркменистана;
- 4) центральными исполнительными органами Туркменистана, не входящими в состав Кабинета Министров Туркменистана;
- 5) иными государственными органами и должностными лицами, определяемыми Президентом Туркменистана.

Контроль за соблюдением установленного законодательством Туркменистана порядка подготовки проектов актов Президента Туркменистана осуществляется Аппаратом Президента Туркменистана.

Разработку проектов постановлений и распоряжений Кабинета Министров Туркменистана осуществляет его аппарат. Для разработки проектов решений Кабинета Министров Туркменистана, оформляемых в виде постановлений и распоряжений, могут создаваться комиссии и другие рабочие органы Кабинета Министров. Заместители Председателя Кабинета министров Туркменистана предварительно рассматривают проекты решений, вносимых в Кабинет Министров на рассмотрение.

Проекты ведомственных актов (приказов, постановлений, распоряжений) готовятся сотрудниками юридических подразделений министерств и ведомств. Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе. Акты издаются

только самими ведомствами. Структурные подразделения и территориальные органы органов исполнительной власти не вправе издавать никакие нормативные правовые акты.

Проект подзаконного нормативного правового акта министерства или ведомства может в соответствии с законодательством подлежать согласованию с определенными заинтересованными министерствами и ведомствами. Такое согласование необходимо в любом случае, если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами руководителей этих министерств (ведомств). Виза включает в себя наименование должности руководителя министерства (ведомства) или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату.

Процедурой принятия нормативного правового акта является его подписание. Указы и постановления Президента подписывает Президент Туркменистана. Постановления Кабинета Министров Туркменистана подписываются Президентом Туркменистана. После подписания вышеуказанные акты вступают в силу со дня их официального опубликования или доведения до всеобщего сведения иным способом, если в них не предусмотрен иной срок введения их в действие.

Нормативные правовые акты министерств и ведомств подписываются руководителем (министром или главой ведомства – председателем). Хякимы сами подписывают свои постановления. Однако, для вступления в силу этого вида нормативных правовых актов необходима специальная процедура.

Нормативные правовые акты министерств и других центральных органов государственного управления Туркменистана, хякимов велаятов и хякима города Ашхабада подлежат обязательной регистрации в Министерстве адalat Туркменистана. Акты, не прошедшие государственной регистрации, не имеют юридической силы.

Нормативные правовые акты министерств и других центральных органов государственного управления Туркменистана, хякимов велятов и хякима города Ашхабада, которым присвоен государственный регистрационный номер, вступают в силу со дня их официального опубликования или доведения до всеобщего сведения иным способом, если в самих актах не указан иной порядок введения их в действие.

Регистрации, по идее, в том же порядке подлежат и любые изменения, вносимые в действующие акты министерств и ведомств.

Созданные подзаконные акты в большинстве своем, как и законы, подлежат обнародованию – официальной публикации в средствах массовой информации. Нормативные правовые акты, принятые Президентом Туркменистана и Кабинетом Министров Туркменистана, министрами и руководителями других центральных органов государственного управления Туркменистана публикуются в газетах «Туркменистан» и «Нейтральный Туркменистан». Опубликование нормативных правовых актов не исключает их обнародования по радио, телевидению и через другие средства массовой информации. Нормативные правовые акты Генгешей и хякимов публикуются в местной печати, либо обнародуются в ином порядке.

Публикации для всеобщего сведения или обнародованию иным способом подлежат все нормативные правовые акты упомянутых выше органов, за исключением содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну. Нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан, не доведенные до всеобщего сведения, являются недействующими с момента их принятия.

Официальными изданиями для публикации актов Президента Туркменистана и актов Кабинета Министров Туркменистана являются «Türkmenistanyň Prezidentiniň namalarynyň we Türkmenistanyň Hökümetiniň çözümleriniň Ýygindysy».



Акты министерств и других центральных органов государственного управления Туркменистана, хякимов велятов, хякима города Ашхабада, прошедшие государственную регистрацию, публикуются в «Türkmenistanyň ministrlikleriniň, pudaklaýyn dolandyryş edaralarynyň, welaýatlaryň häkimleriniň, Aşgabat şäheriniň häkiminiň kadalaşdyrujy namalarynyň Ýygyndysy». Такие акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в определенном законом порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

## **ГЛАВА 5. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА**

### **5.1. Понятие и значение оценки результатов законотворчества**

Завершение процесса создания нормативного правового акта еще не означает окончания законотворческого процесса. Логика любого творческого созидательного процесса предполагает необходимость оценки его результатов – для того, чтобы убедиться в достижении целей созидания, а при необходимости – возобновить этот процесс на новом уровне. В законотворчестве такая оценка представляет собой анализ результатов этой деятельности, проверку соответствия осуществленных изменений действующего законодательства изначальным целям авторов этих изменений. Это действие представляет собой логическое завершение законотворческого воздействия на общественные отношения и, возможно, основание для начала нового законотворческого процесса, началом нового законотворческого познания. Без него невозможно представить себе полноценное формирование комплекса нормативных правовых актов, ибо в случае, если бы процесс законотворчества оканчивался бы формальными процедурами по принятию нормативного правового акта система законодательства утратила бы связь с объективной социальной действительностью, с правом и без изучения своих практических результатов непременно потеряла бы свой правовой характер. Соответствие смысла нормативного правового акта объективным условиям социальной жизни, основополагающим интересам общественного существования и развития проверяется практикой их применения, соответствием их результатов целям законодателей.

**Оценка результатов законотворчества** может быть определена как *анализ результатов создания (изменения, отмены) нормативных правовых актов, имеющий целью точное установление характера последствий произведенных изменений законодательства для системы общественных отношений.*

В результате оценки созданных нормативных правовых актов участники законотворческого процесса имеют возможность сделать вывод о достижении (или недостижении) желаемого результата, о том, приобрели или не приобрели регулируемые общественные отношения желаемый характер. Позитивный результат, соответствие результатов плану законотворцев означает окончание законотворческого процесса, несоответствие же, недостижение участниками законотворческой деятельности своих целей является основанием для выводов о необходимости доработки или вообще полной переработки созданных актов, возобновления законотворческого процесса на более высоком уровне. Возможно, вывод о неудаче будет неприятен для участников разработки нормативного правового акта, однако лучше обнаружить и исследовать неудачу, выявить и устранить ее причину, нежели мириться с дефектным правовым регулированием, которое может повлечь трагические последствия. Именно поэтому оценка и анализ результатов законотворчества является неотъемлемой составной частью этого процесса.

В ходе осмысления результатов законотворческой деятельности надлежит провести исследование множества самых разнообразных показателей. В этом процессе принимают участие как правоведы, так и иные специалисты: социологи, политологи, экономисты, иные эксперты в регулируемых сферах общественной жизни – как государственные чиновники, так и частные лица.

Эффективность созданных нормативных правовых актов, их гармоничность, непротиворечивость, всеобъемлемость и

единство с уже существующей системой законодательства определяется целым комплексом факторов. Поэтому процесс установления соответствия результатов законотворчества целям, стоявшим перед законодателями, представляет собой комплексное исследование, включающее в себя целую систему взаимосвязанных и взаимоопределяющих действий. Полнота учета всех без исключения последствий законотворческого вмешательства является необходимым условием для объективности выводов об эффективности (или неэффективности) этих изменений в системе законотворчества, о достижении или недостижении целей законотворцев, о наличии или отсутствии неожиданных и незапланированных последствий в регулируемых правоотношениях

Методика осмысления результатов законотворчества является важнейшей составной частью законодательной техники. Поэтому нам необходимо сформулировать основные правила этого вида действий, связать их в единый комплексный процесс и научно обосновать формы реализации этих правил.

Можно условно выделить целый перечень методологических составляющих процесса оценки результатов законотворчества.

## **5.2. Оценка востребованности и исполняемости созданного нормативного правового акта**

Необходимо оценить, существует ли реальная необходимость во внесении изменений в действующее законодательство. Во многом это зависит от того, заслуживают ли регулируемые отношения именно законодательного воздействия, настолько ли они важны для жизни и развития общества, чтобы быть регулируемы с помощью нормативных правовых актов. Здесь правоведам надлежит установить, используются ли результаты деятельности законотворцев

субъектами правоотношений для определения своего поведения, существует ли в нем реальная необходимость как в инструменте регулирования общественных отношений. Ибо, к сожалению, имеют место случаи создания неприменяемых, невостребованных актов, которые совершенно не нужны в правовой системе и не находят применения в реальной жизни.

К сожалению, далеко не всегда оказывается возможным точно установить необходимость создаваемого нормативного правового акта для регулирования общественных отношений на этапе подготовки проекта. Поэтому следует оценивать реальность необходимости нормативного правового акта и после его принятия. Для этого следует исследовать статистику правоотношений и выяснить, применяется ли реально в жизни созданный закон (подзаконный акт), а если применяется – насколько активно. Анализ востребованности результатов законотворчества позволяет сделать вывод о принципиальном достижении (или недостижении) участниками этого процесса своих целей, о том, нужного ли характера осуществлено законотворческое вмешательство, те ли, что было запланировано, общественные отношения урегулированы. Невостребованный, неиспользуемый акт не только не нужен, не только лишний и засоряет систему законодательства, он его десистематизирует, разрушает его единую структуру, основанную на единстве, взаимосвязанности и комплексном характере регулируемых правом отношений.

Востребованность нормативного правового акта проявляется в наличии правоприменительной практики с использованием этого вновь созданного законодательного предписания: судебной, административно-исполнительной властями, заключения соглашений с его применением и др. Поэтому при изучении реальности применения созданных законодательных актов весьма полезно анализировать статистические данные о судебной практике, исследовать издаваемые органами исполнительной власти, функционирующими в регулируемой сфере общественных

отношений правоприменительные акты, изучать статистику заключения договоров (причем, не только гражданско-правовых) в урегулированной сфере и т.п. Кроме того, признаком необходимости принятого закона (подзаконного акта) является принятие в соответствии с ним и в его исполнение подзаконных актов.

Анализ востребованности вновь созданного нормативного правового акта может стать основанием для вывода о полном достижении целей законодателей и урегулированности нуждающегося в этом комплекса общественных отношений. Вывод о невостребованности акта законодательства можно сделать, изучив практику судопроизводства, проанализировав статистику правоотношений, смоделировав правозначимое поведение людей и юридических лиц, а так же применяя множество иных методов. В ходе этих исследований как нигде важны знания регулируемой сферы общественных отношений, их структуры, интересы их участников, определенность направления правового регулирования, важно познание объективной социальной необходимости и механизмов ее достижения и защиты.

В результате оценки применяемости принятого нормативного правового акта можно прийти к выводу о невостребованности как всего акта, так и его части. «Мертвые», не используемые субъектами правоотношений, не нужные им, излишние элементы законодательства засоряют систему законодательства и должны быть либо удалены, либо (что предпочтительнее, ибо неприменяемость акта вовсе не всегда свидетельствует о его ненужности, а чаще – о несовершенстве его самого или механизма применения) усовершенствованы. Существование невостребованных, неиспользуемых (полностью или частично) актов законодательства позволяет сделать вывод о том, что возможно существует необходимость внесения изменений в систему законодательства. Можно прийти к выводу об ошибке законодателей, о том, что для регулирования нужных

отношений получившийся акт полностью или в части непригоден, что он вообще не нужен, так как регулирует отношения, не требующие законодательного вмешательства, выходящие за рамки правоотношений в силу своей малой значимости для жизни и развития общества и потому не используемый субъектами правоотношений.

Оценка востребованности и использования созданного нормативного правового акта предопределяет необходимость анализа его исполняемости. Это исследование результатов законотворчества представляет собой установление его фактической действительности, реальности подчинения участниками правоотношений своего поведения содержащимся в нем правовым предписаниям. Это изучение позволяет определить эффективность регулятивного воздействия акта, его пригодность для воздействия на общественные отношения. Ибо исполняемость, готовность и стремление людей подчинить свое поведение нормативному предписанию – один из признаков справедливости, соответствия общественным интересам, правового характера такого предписания. Реализация нормы права, содержащаяся в нормативно-правовом акте правового характера, выступает как форма реализации участником общественных отношений собственных основополагающих интересов, аккумулированных в интересы общества, выраженные в праве и закрепленные в законодательстве.

Безусловно, создать акт, который бы не нарушался бы вообще никем, которому бы беспрекословно подчиняли свое поведение все без исключения субъекты правового регулирования невозможно. Правонарушения являются не только результатом несовершенства законодательной техники при создании актов законодательства или неправового характера, но и множества других факторов, не имеющих к законотворчеству прямого отношения. Однако, несовершенство принятого акта может весьма заметно обусловить масштабы и характер правонарушений. Точное и полное отражение в акте законодательства нормы права, являющееся результатом

профессионализма законодателей, является залогом исполняемости и высокой эффективности как этого акта, так и законодательства в целом. И напротив, неточное, непрофессиональное составление текста правового предписания, возможность их толкования, противоречивость и бессистемность законодательства, пробелы в нем – все это влечет снижение (а может и вообще свести на нет) саму возможность исполнения нормативных правовых актов, а, следовательно, и их регулятивных возможностей. По этой причине в ходе анализа результатов законотворчества необходимо исследовать статистику правонарушений, изучить, как и почему не соблюдаются вновь созданные акты законодательства. Результаты такого анализа могут стать основанием для вывода не только о факте несовершенства акта, но и о характере такого несовершенства, о формах нарушения правил законотворчества, допущенных при разработке и принятии акта, о наиболее удобных способах исправления недостатков.

Исследование статистики правонарушений в области общественных отношений, законодательное регулирование которых было обновлено или исправлено, является необходимой составляющей анализа результатов законотворчества. Главные методы, используемые в этом процессе – статистический метод и метод аналитических исследований полученных статистических данных. Следует изучить структуру общей массы правонарушений и постараться выделить в них определенное системообразующее начало. Специфика тех или иных правонарушений, основные формы вины, невыполненные предписания, формы таких невыполнений – все это может дать основания для выводов о причинах правонарушений. Единичные правонарушения, носящие случайный характер, еще не дают основания для беспокойства. Но правонарушения, превратившиеся в систему, принимающие, если можно так выразиться, общесоциальный масштаб, уже являются тревожным сигналом, для участников



законотворческой деятельности. Такая ситуация означает необходимость анализа характера правового воздействия, оказываемого теми или иными законами (подзаконными актами) и их системами. В результате такого анализа можно сделать вывод о том, что неподчинение субъектами правоотношений своего поведения требованиям нормативных правовых актов имеет причиной несовершенство этих актов, невозможность или затруднительность выполнения содержащихся в них предписаний по причине технического несовершенства. Анализ статистики правонарушений, особенностей их субъектного состава может дать результаты, свидетельствующие о том, что определенные акты законодательства не выполняются только определенной категорией участников правоотношений, определенным социальным слоем. Это в свою очередь дает основание для вывода о том, что нарушаемый акт противоречит интересам определенной социальной группы. В результате таких выводов участники законотворческой деятельности могут, проанализировав место и роль в системе правоотношений недовольной актом социальной группы, подкорректировать положения законодательных актов, исходя из интересов общества в целом, придав им правовой характер.

Конечно, при таком анализе следует учитывать, что на исполняемость законов и подзаконных актов влияет и множество иных факторов, кроме правового характера и технического совершенства их создания. Безусловно, определяя свое поведение, выбирая один из нескольких возможных вариантов, человек руководствуется собственным пониманием своих интересов. Возможно несоблюдение идеального с технической точки зрения и с точки зрения объективной социальной необходимости нормативного правового акта, абсолютно точного, ясного и носящего безусловно правовой характер. Такая ситуация может стать результатом и пренебрежения или неправильного понимания индивидом общественных интересов, объективной социальной

необходимости и собственных, взаимосвязанных с ними собственных основополагающих интересов.

При анализе исполняемости законодательства следует быть очень осторожным, скоропалительные выводы здесь (как и в любом деле) недопустимы и губительны. Исполняемость – очень сложная характеристика, как и все поведение людей – индивидов, социальных групп, общества в целом определяется всем комплексом общественных отношений, сложной системой объективных и субъективных факторов, техническое совершенство конкретного акта законодательства является только один из них. Однако, тщательный анализ статистики соблюдения и нарушений законов и подзаконных актов все же может дать основания для выводов об их эффективности, о необходимости внесения в них изменений и улучшений, о достижении или недостижении участниками законотворческого процесса своих целей.

Анализ востребованности и исполняемости созданного нормативного правового акта и практики его нарушений как единый комплекс представляют собой важную составную часть законотворческого процесса. Такие действия предназначены для того, чтобы предоставить участникам законотворчества ценную информацию о регулятивных возможностях и о путях совершенствования созданного нормативного правового акта (или их группы).

### **5.3. Анализ правового характера вновь созданного нормативного правового акта**

Правовой характер создаваемых законодательных актов, их точное совпадение с истинным смыслом норм права, основополагающими интересами жизни и развития общества – важнейшая цель законотворцев, условие не только

эффективности, но и просто жизнеспособности результатов их деятельности.

Поэтому для определения достижения целей законотворчества необходимо проанализировать его результаты на предмет их соответствия (или несоответствия) нормам права.

Пожалуй, это самый трудный из видов оценки созданных законов и подзаконных актов, но, в то же время, самый важный, самый ответственный. Это исследование позволяет определить, носит ли созданный акт правовой характер, несут ли изменения в системе законодательства для общества благо, или его последствия негативны.

Оценка осуществляется путем анализа смысла создаваемых актов законодательства (с учетом возможного их толкования) и соотнесения его с установленными нормами права. Самое сложное в этом процессе – установить истинный смысл самих правовых норм.

В ходе анализа правового характера внесенных в законодательство изменений следует учитывать факторы, оказавшие влияние на законотворческий процесс, их характер, соответствие или несоответствие основополагающим интересам жизни и развития общества. В ходе анализа правового характера созданных нормативных правовых актов необходимо установить, интересы каких классов и социальных групп и в какой степени повлияли на законотворчество, чьи интересы были в ходе его удовлетворены и были воплощены в созданном акте. Это можно установить, исследуя социальные факторы, оказавшие решающее воздействие на законотворческий процесс: задействованные механизмы лоббирования, формы и способы лоббирования – все это может помочь получить представление о том, кто в действительности стремился к принятию акта именно в таком виде. Соотнесение интересов таких групп влияния и интересов общества в целом может оказать большую помощь в анализе правового характера внесенных в законодательство изменений. Исследуется, интересы каких социальных групп были отражены в акте, какую роль эти группы играют в

общественной жизни, как их интересы соотносятся с глобальными интересами всего общества.

Необходима проверка соответствия созданного акта общеправовым принципам и принципам правового регулирования отрасли, которому он принадлежит. Это дает основание для вывода о совпадении смысла нового закона или подзаконного акта целям отраслевого правового регулирования и права в целом. Правовой характер содержащихся в акте законодательства предписаний, совпадение их смысла с истинными глобальными интересами жизни и развития общества предполагает совпадение сути этого акта с основополагающими принципами правового регулирования. Ибо эти принципы являются концентрированным выражением объективных целей правового воздействия на общественные отношения.

Не будет так же излишней проверка научной обоснованности и проработанности созданного нормативного правового акта. Доктринальная определенность закона (подзаконного акта), связь содержащихся в нем предписаний с научными правовыми теориями является прекрасной гарантией соответствия этого вновь созданного акта законодательства разработанным, научно установленным и доказанным правовым началам и принципам.

Результаты осмысления правового характера осуществленного изменения системы законодательства необходимы для вывода о жизнеспособности созданных актов, об объективности отражения в них основополагающих интересов жизни и развития общества, о профессионализме законодателей, о будущем внесенных изменений и о перспективе развития в связи с ними системы законодательного выражения норм права в целом.

Участникам законотворческой деятельности для получения полного и объективного представления о соответствии созданного законодательного акта основополагающим интересам и закономерностям

общественной жизни и развития, необходимо изучить и проанализировать изменения, которые созданный акт (или изменения в системе законодательства) повлекли в регулируемой сфере социальных отношений и в жизни общества в целом.

Это весьма сложный и многоэтапный процесс. Его сложность объясняется тем, что для точного и объективного вывода необходимо учесть и исследовать огромное количество факторов, вызывающих изменения в правоотношениях и точно установить, какие из этих факторов связаны с правовым регулированием, точнее – с созданным (измененным) актом, а какие не имеют к законодательному воздействию отношения. Для этого необходимо учесть огромный массив самых разнообразных данных: экономических показателей, политических изменений, социальных трансформаций (структурных, психологических и прочих).

Для определения последствий созданного законодательного акта требуется тщательное изучение статистических данных об изменениях характера общественных отношений: финансового, производственно – экономического, криминологического, общесоциального, международного характера и других. Затем необходимо определить, существует ли причинно-следственная связь между воздействием результатов законотворческой деятельности и этими изменениями. Выводы дают основание определить, носит ли изменение системы законодательства правовой, общественно полезный характер, отражают ли они объективные закономерности жизни и развития общества.

Именно анализ последствий воздействия созданного нормативного правового акта с наибольшей очевидностью дает ответ на вопрос: достигнуты ли цели законодателей, соответствует ли их планам реальные последствия их деятельности. Например, соответствуют ли изменения в экономической инфраструктуре целям и принципам гражданско-правового регулирования, повлекли ли позитивные

изменения в криминогенной ситуации нововведения в уголовное право, какие изменения в работе государственного аппарата управления последовали за новеллами в административном праве и т.д.

При этом следует иметь в виду, что оценка результатов правового воздействия так или иначе будет в какой-то мере субъективной. При анализе результатов законотворчества критерии для выводов будут зависеть от позиции, установок и интересов специалистов, которые будут осуществлять эту деятельность.

Основанием для выводов опять будут статистические данные и анализ. При этом следует быть весьма осторожным в выводах. Далеко не всегда истина о реальных результатах законотворческого вмешательства лежит на поверхности. Очень часто объективность выводов предполагает изучение изменений, последовавших несколько месяцев или даже лет спустя, истинные результаты законодательного вмешательства в общественные отношения проявляются неявно или спустя длительное время.

#### **5.4. Изучение места нового акта в системе законодательства. Анализ технических характеристик созданного акта**

В процессе изучения результатов внесения изменений в систему законодательства огромную роль играет оценка места такого изменения в системе законодательства. Она представляет собой соотнесение созданного акта уже имеющемуся законодательству, проверка его соответствия принятым ранее законам и подзаконным актам.

Проверка соответствия получившегося нормативного правового акта актам более высокой юридической силы дает основания для выводов о правомерности его издания, о том,

имеет ли он сам юридическую силу. Такая проверка нередко осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами и представляет собой формально установленную процедуру (например, Меджлис Туркменистана законодательно уполномочен определять соответствие или несоответствие нормативно правовых актов органов государственной власти и управления Конституции Туркменистана<sup>24</sup>).

Анализ соотношения созданного акта с другими актами той же юридической силы позволяет установить характер фактических изменений в системе правового регулирования. Ибо вновь созданные нормативные правовые акты оттеняют посвященные регулированию тех же отношений положения равных им по юридической силе актов, если такие положения противоречат статьям нового акта. Участники законотворческой деятельности в этом случае получают точное представление о том, какие акты и в каком объеме утратили силу и какая область правового регулирования каким образом изменилась. Это очень важно для вывода о фактическом соответствии результатов законотворческой деятельности целям. Кроме того, анализ фактических изменений других, уже существовавших на момент начала законотворческого процесса нормативных правовых актов может быть очень важен для определения их дальнейшей судьбы – может быть сделан вывод об их полной отмене, либо о необходимости изложения в новой редакции.

Проверка соотношения созданного акта с актами более низкой юридической силы позволяет сделать вывод о том, какие из этих нижестоящих актов теряют юридическую силу, какие акты следует принять во исполнение нового акта, чтобы он мог полноценно воздействовать на общественные отношения. При этом следует учитывать, отвечает ли созданный закон концепции или законодательному предложению, на которых

---

<sup>24</sup> Глава VI Закона Туркменистана «О Меджлисе Туркменистана» № 15-IV от 9 января 2009 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2009 г., № 1, ст. 15).

базируются его авторы, соответствуют ли изменения в системе правового регулирования запланированным.

Изучение места нового акта в системе законодательства, его соотношения с уже существующими актами позволяет судить о характере изменений, вносимых в систему законодательства, о направлении правового развития, обусловленного законотворческой деятельностью. Исследователи получают информацию об изменении общего характера правового регулирования в результате осуществленного законотворчества, а так же о конкретных законах и подзаконных актах, утративших силу или частично измененных. В результате можно сделать вывод о достижении (или недостижении) целей законотворчества с формально-юридической точки зрения, исходя из изменений, которым подвергся комплекс законодательства. Анализирующий с использованием этой методики делает вывод о том, изменилась ли система законодательства в своем комплексе как совокупность актов так, как было задумано при планировании законотворчества, не внесено ли при этом в нее путаницы, коллизий и противоречий между нормативными правовыми актами.

Кроме того, изучение места вновь закона или подзаконного акта в системе законодательства позволяет определить структурную составляющую системы права (отрасли, подотрасли, института), к которой можно отнести новый акт. А это в свою очередь позволяет проверить соответствие этого акта отраслевым или институциональным принципам правового регулирования, что так же очень важно при оценке соответствия или несоответствия результатов законотворчества изначальным целям их участников.

При изучении и оценке результатов законотворчества достаточно важное место занимает оценка технических характеристик созданного закона или подзаконного акта. Соблюдение основополагающих правил и принципов законотворческой деятельности, использование научно разработанных и обоснованных приемов и способов



формулирования в статьях законодательных актов норм права являются важным условием действительности как созданного акта, так и связанных с ним (актов-корреспондентов и актов-респондентов). Напротив, техническое несовершенство нормативного правового акта может стать причиной его неэффективности, невозможности в полной мере достичь желаемого результата – определенного состояния регулируемых общественных отношений. Фактическая невозможность позитивного урегулирования определенной жизненно важной сферы социальной жизни очень часто является результатом несоблюдения правил законодательной техники в ходе создания элементов писанного права. Даже, казалось бы, незначительные нарушения существующих правил и принципов законотворчества могут иметь для законодательства катастрофические последствия, сводя на нет его регулятивные возможности.

Например, в ч. 1 ст. 28 Закона Туркменистана «О миграции»<sup>25</sup> говорится, что граждане Туркменистана, не достигшие 18-летнего возраста, могут выезжать из Туркменистана без сопровождения законных представителей, т.е. родителей и лиц, их заменяющих, по нотариально удостоверенной доверенности их законных представителей на имя сопровождающего лица. Из данного положения не совсем ясно, могут ли несовершеннолетние выезжать за границу без доверенности в сопровождении только обоих родителей, или достаточно будет лишь одного из них; если недостаточно, то означает ли это, что необходима доверенность от того родителя, который не выезжает вместе с ребенком. Очевидно, что здесь имеет место техническое несовершенство указанного Закона, которое может влиять на правоприменительную практику.

---

<sup>25</sup> Закон Туркменистана «О миграции» № 30-III от 7 декабря 2005 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2005 г., № 3-4, ст. 29), с последующими изменениями и дополнениями.

При анализе технического совершенства созданного закона и подзаконного акта необходимо исследовать его текст. Следует установить соблюдение правил логики, стиля и языка закона, проверить его понятность, возможность для осознания лицами, не имеющими юридического образования. Необходима проверка созданного нормативного правового акта на наличие системных связей созданного акта с остальными элементами законотворчества, на правильность его структурирования и систематизации, на обоснованность применения тех или иных приемов и способов текстуального изложения его смысла, на целесообразность использования определенных видов предписаний и на многие иные специфические технические его характеристики. Все это может стать основанием для заключения о возможных путях технического совершенствования созданного акта (если это необходимо для повышения его регулятивных возможностей), а кроме того может послужить наглядным примером (положительным или отрицательным) для последующей законотворческой деятельности.

Анализ результатов законотворческой деятельности, как уже отмечалось, является основанием для выводов о достижении (или недостижении) целей этого процесса. Такие выводы играют большую роль в законотворчестве, так как позволяют участникам законотворчества спланировать свои дальнейшие действия, сформулировать свои новые задачи и цели, определяющие их дальнейшую профессиональную деятельность.

Оценив результаты своей деятельности, законотворцы могут прийти к заключению о достижении целей законотворчества и адекватном, запланированном урегулировании интересовавшего их комплекса общественных отношений, о возможности завершения законотворческого процесса. Однако, они могут прийти и к выводу о необходимости продолжения законотворческой деятельности, о

недостижении или неполном достижении своих целей, о неправильном, незапланированном варианте развития регулируемых общественных отношений или о неполноценном их урегулировании, о неполном преодолении пробела в праве.

В последнем случае оценка созданных нормативных правовых актов является основанием для начала нового законотворческого процесса. Законодатели делают заключение о необходимости начала нового законотворческого процесса. Этап, представляющий собой логическое окончание законотворческого процесса в соответствии с правилами диалектики может стать началом нового аналогичного процесса – на более высоком уровне. Сделав вывод о необходимости продолжения законотворческого процесса, уполномоченные лица начинают создание новых или доработку старых нормативных правовых актов. Этот вид деятельности законотворцев позволяет сделать вывод о завершенности процесса создания акта законодательства, а так же о необходимости новых изменений в системе законодательства.

Если учесть, что обновление и совершенствование системы законодательства в целом и конкретных ее составных частей необходимо проводить постоянно, можно сделать вывод, что законотворческий процесс – постоянно возобновляемый. Оценка результатов одного из его этапов – только логическое начало нового законотворческого процесса, основа, первая часть процесса законотворческого познания на новом уровне, определение необходимости нового законотворческого вмешательства с учетом только что произведенного законодательного регулирования. С философско-правовых позиций можно сказать, что законотворчество представляет собой замкнутый и непрекращающийся цикл, анализ результатов может становится важной составной частью законотворческого познания.

## ГЛАВА 6. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Законотворчество как и всякий социальный процесс проходит в условиях жизнедеятельности социальной системы, сложного, многоуровневого, состоящего из многих элементов механизма. И деятельность законотворцев не может не испытывать воздействия со стороны различных социальных факторов, которые во многом обуславливают процесс создания и изменения системы законодательного регулирования. Это естественно и неизбежно, т.к. общественные отношения, социальная действительность являются главными детерминантами правовой действительности, определяющими правовое регулирование и его законодательное выражение.

Однако, далеко не все социальные факторы носят исключительно объективный характер. Участники законотворческой деятельности должны допускать влияние на свою деятельность только тех из них, которые носят правовой характер, *в которых находят выражение основополагающие закономерности и интересы общественной жизни и развития.* Исключительно правовой характер факторов, воздействие которых на законотворчество допустимо, предопределяет их объективность, естественность, обусловленность только закономерностями функционирования социального механизма. Такие факторы должны выражать только основополагающие интересы общественной жизни и развития и быть свободными от чисто субъективных факторов: пожеланий конкретных личностей, их собственного понимания своих интересов, духовных качеств и свойств, национального менталитета и прочих личностных характеристик.<sup>26</sup> В противном случае

---

<sup>26</sup> Такие характеристики сами определяются объективными обстоятельствами жизни, но путем объективного опосредования объективной социальной действительности. Поэтому они косвенно, опосредованно зависят от

законотворческий процесс рискует превратиться в возведение в ранг закона случайных интересов и побуждений узких социальных групп, неправильно понятых социальных потребностей, амбиций политиков, интриг и прочих детерминантов, чье влияние на законодательство недопустимо.

Законодательная техника не может обойти вниманием социальные явления, оказывающие влияние на законотворческий процесс. Их исследование, классификация, фильтрация, определение правового характера, выделение на научной основе тех факторов, воздействие которых на процесс создания или изменения нормативных правовых актов допустимо и позитивно требует научной разработки, концептуального обоснования.

Попытаемся сформулировать и исследовать основные социальные детерминанты, оказывающие воздействие на законотворчество, с которыми законодателю можно и нужно считаться.

## **6.1. Участие граждан в законотворчестве**

Ведущее место в числе факторов, определяющих характер и направление деятельности по созданию или изменению нормативных правовых актов занимает деятельность народа, широких масс населения.

При этом, речь идет именно о воле социальной общности, народа в целом, определяемой глобальными интересами, свойственными всем людям (интересами, которые и объединяют людей в общество). Воздействие на законотворчество отдельных индивидов и их групп, имеющее целью возведение в закон именно их персональной воли, недопустимо. Объективный характер цели законотворчества

---

объективных условий жизни и развития общества и их воздействие на законодательное регулирование недопустимо.

определяется воздействием объективной действительности, условий материальной жизни общества и общественной практики, а результат законотворчества, не будучи арифметической суммой индивидуальных волевых актов, закрепляется в системе законодательства и не зависит от сознания и воли каждого отдельного индивида. Система нормативных правовых актов, созданных в результате законотворчества, — это воля не отдельных индивидов, а общая сложная воля всего народа, и эта система не может быть изменена по желанию или воле отдельных индивидов.

Воздействие на законотворчество основано на системе конституционных политических прав, на народном суверенитете. Таким образом, возможностью осуществлять такое воздействие обладают только граждане государства, где осуществляется законотворчество (вне зависимости от того, проживают ли они на территории этого государства или за рубежом). Иностранцы и лица без гражданства в состав народа не входят, к народному суверенитету отношения не имеют, политическими правами не обладают и воздействовать на законотворчество не могут. Попытки неграждан воздействовать на процесс законотворчества (даже если они не касаются напрямую деятельности государственных органов) являются покушением на государственный суверенитет и подлежат немедленному пресечению.

Нельзя не заметить, что в общественном сознании и в правовой науке (как, впрочем, и в большинстве других гуманитарных наук) утвердилась полная и безоговорочная вера в народ, в разум и добродетели широких масс населения. Этот тезис воспринимается как аксиома, поставить его под сомнение — значит зарекомендовать себя реакционером, антидемократом, противником положения, безоговорочно признаваемого в качестве истины и уже не требующего доказательств. Принцип народного суверенитета тщательно разрабатывался (и разрабатывается) правовой науке, он является основой конституционного строя не только Туркменистана, но и

большей части современных развитых государств. Однако, следует иметь ввиду, что истинная воля народа, его истинные потребности и интересы далеко не всегда адекватны их внешнему выражению. «Люди всегда стремятся к общему благу, – писал Ж.Ж. Руссо, – но не всегда видят, в чем оно».<sup>27</sup> Совпадение смысла народных чаяний и жизненно важных интересов, выдвигаемым требованиям и программам – не правило, а, скорее, исключение (по крайней мере – в современных условиях). И причин тому существует множество.

Для широких масс населения весьма затруднительно ясно, четко и связно сформулировать и выразить даже понятые и познанные интересы и потребности. Общество весьма разнородно, у различных социальных слоев и даже конкретных личностей интересы (истинные или мнимые) весьма различны, а иногда и противоречат друг другу. Процесс их формулирования и выражения носит субъективный оттенок и зависит от многих личностных факторов – человеческих качеств лиц их выражающих: их характера, эмоциональности, настроений, обстановки, повлиявшей на их субъективный мир. К тому же каждая личность и каждая социальная группа (этнос, класс, сословие и др.) имеют комплекс собственных интересов, которые (совершенно искренне) полагает единственными подлежащими воплощению в нормативных правовых актах.

Разнородному множеству людей весьма сложно выразить с достаточными точностью, полнотой и единогласием то, что их сплачивает, те интересы, которые являются объединяющим началом, обуславливающим формирование единого организма общества. Общественная психология еще сравнительно слабо исследована наукой, однако частая нелогичность проявляемых толпой побуждений, подавление в массовой психологии эмоциональным началом над рационального общеизвестны. Алогичность требования толпы (которой очень трудно переродиться в коллектив), их сиюминутная направленность,

---

<sup>27</sup> Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. М., 1988. С. 219.

зависимость от случайных обстоятельств, неспособность многих членов общества пожертвовать текущими мелкими интересами ради глобальных не позволяют согласиться с активно пропагандируемой либеральными идеологами догмой: «Глас народа – глас божий».

Все вышеизложенное препятствует определению и выражению народом, его широкими слоями своих объективных интересов, подлежащих выражению и закреплению в законодательстве. Именно поэтому воздействие волеизъявления народа на законотворческую деятельность нуждается в специальном научно обоснованном правовом регулировании этого процесса. Целью концептуального обоснования и специального правового регулирования будет исключение из числа воздействующих на законодательство факторов результатов неправильного понимания широкими массами населения своих интересов, эмоциональности широких масс населения, их неорганизованности или же целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей определенных политических сил. Формы, в которых возможно воздействие народа на процесс создания системы нормативных правовых актов должны обеспечивать возможность выражения и закрепления в законе только истинных глобальных интересов общества, настоящих а не мнимых чаяний различных социальных слоев.

*Референдум как форма воздействия народа на законотворчество.* Наиболее заметной и значимой формой воздействия народа на законотворчество является непосредственное участие народа в этом процессе – *принятие нормативных правовых актов на референдуме*. Как уже отмечалось выше, референдум (народное голосование) является формой непосредственного участия граждан Туркменистана в осуществлении государственной власти путем голосования.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ст. 1 Закона Туркменистана «О референдуме» № 829-ХП от 12 апреля 1993 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 1993 г., № 4, ст. 31).



Одной из форм осуществления государственной власти, без всякого сомнения, является и законотворчество. Референдум может быть всенародным или местным.

В соответствии со ст. 4 Закона «О Референдуме» предметом всенародного референдума могут быть:

- принятие нового закона;
- изменение либо отмена действующего закона или его отдельных положений;
- принятие решения, предопределяющего основное содержание законов и других актов.

Из этого следует, что референдум может проводиться как по поводу принятия законодательного акта, так и по поводу вопросов, имеющих значение для законотворческой деятельности органов государственной власти. Следует подчеркнуть, что в ходе референдума могут быть приняты только законы (обычные законы, конституционные законы, а так же новая Конституция), принятие в ходе такого народного волеизъявления подзаконных актов не допускается. Возможны случаи, когда результаты референдума предусматривают обязанность органов государственной власти разработать и принять акт законодательства, либо подписать международный нормативный договор. Кроме того, на референдуме возможно принятие решения, определяющего общее направление дальнейшей законотворческой работы, его цели принципы, формы.

Предметом же местного референдума могут быть лишь вопросы об изменении либо отмене решения органа местного самоуправления (Генгеши),<sup>29</sup> т.е. принять нормативно-правовой акт на местном референдуме нельзя, что отличает его от всенародного референдума.

В современных условиях, несмотря на особое место, занимаемое референдумом в государственной и политической

---

<sup>29</sup> Ст. 5 Закона Туркменистана «О референдуме».

жизни, несмотря на тщательную правовую регламентацию этого вопроса, в законотворчестве референдум **особой роли не играет**. Причина этого – техническая непригодность референдума (в том виде, в каком он существует в соответствии с действующим законодательством) для разработки нормативных правовых актов, а так же для иного выражения народом своей законотворческой воли. Референдум предназначен для выражения воли народа в других формах, для однозначного ответа на совершенно определенный вопрос. Общонародное голосование очень неудобно для создания текстов законов именно по причине необходимости унификации в ходе ее проведения воли всех граждан, всех общественных групп – которая, обычно, столь разнородна, которая определяется несовпадающими, а, нередко, противоречащими друг другу социальными интересами. Трудно представить себе единомышленников всех членов общества по всем элементам сложного комплекса предписаний, каковым является закон. Именно поэтому законодательство представляет собой форму достижения и закрепления социального консенсуса в интересах, референдум же, предполагающий однозначность высказываемого мнения, не годится для достижения консенсуса.

В случае, если закон принимается путем проведения референдума, его участники не имеют реальной возможности участвовать в подготовке законопроекта. Граждане не располагают компетенцией определять содержание статей будущего закона, повлиять на суть и форму содержащихся в нем предписаний – они только однозначно соглашаются (или не соглашаются) с уже готовым текстом такого закона, уже сформулированного кем-то другим. У населения в ходе референдума нет возможности выразить в тексте закона свои собственные интересы – они вынуждены сравнивать их с результатами воплощения в текстуальной форме чужой воли. Таким образом, закон, принятый на референдуме, можно рассматривать как выражение воли народа весьма условно.

Кроме того, в ходе референдума его участники вынуждены голосовать за проект закона целиком. Они не имеют возможности голосовать за определенную часть предложенного законопроекта, будучи вынуждены давать ответ по всем положениям разом, нивелируя свою волю. В случае, если индивид согласен только с частью законопроекта, ему приходится делать выбор: либо принять положения, с которыми он не согласен и голосовать за принятие закона, либо жертвовать положениями отвечающими его интересам и голосовать против законопроекта. Получается, что в этом случае граждане так или иначе голосуют против своей воли, жертвуя частью своих интересов. Это не только снижает степень объективности, а, стало быть, правового характера, это ставит под вопрос саму возможность использования референдума как средства проявления воли народа

Принятие закона путем проведения референдума вообще не носит характера обсуждения, как часто называют этот процесс. Его участники не имеют возможности повлиять на предлагаемый проект закона, внести изменения в его предписания, предложить их в новой собственной редакции.

Все изложенное выше ни в коем случае не должно рассматриваться как критика института референдума в целом, как сомнения в его значении как средства выражения воли народа, тем более как довод в пользу отказа от этого конституционно-правового института. Референдум в современной государственной жизни необходим, необходим как один из последних способов для широких слоев населения изложить свою волю напрямую, не опосредуя ее мнением своих представителей. Однако, как уже отмечалось, в том виде, в каком этот механизм существует в нашей стране в настоящий момент, он подходит для выражения мнения граждан по строго определенному, точно и однозначно сформулированному вопросу. Референдум о принятии призванного найти компромисс между социальными интересами сложного регулятивного комплекса, каковым является любой

нормативный правовой акт, неизменно превращает волю народа в условность. Однако, вполне возможно, что дальнейшее совершенствование этого конституционно-правового института позволит в будущем стать ему достаточно важной формой выражения воли народа в ходе законотворческого процесса

*Выражение общественного мнения о законопроектах.* В современных условиях гораздо большую роль в законотворчестве играет такая форма участия широких масс населения, такая форма выражение общественного мнения о готовящихся проектах нормативных правовых актов, как *высказывание мнения о законопроектах*. В законотворческой практике современного демократического государства **большую роль неизменно должно играть высказывание гражданами своего мнения о готовящихся к принятию законопроектах, оценку их правового характера и регулятивных возможностей, внесение предложений об изменении и совершенствовании этих проектов, возможно – обоснованный протест против их принятия.**

Возможность выражения мнения о готовящихся законопроектах весьма позитивно влияет на функционирование законодательной системы. Можно выделить целый комплекс положительных последствий этого института:

- законодатели получают возможность учесть в ходе своей профессиональной деятельности мнение населения, имеют информацию об интересах различных социальных слоев, имеющих значение для правового регулирования, существует даже возможность использования в законотворческой работе для решения особо сложных проблем предложений, выдвигаемых людьми в ходе обсуждения законопроектов;

- субъекты регулируемых правоотношений, адресаты формулируемых в ходе законотворчества правовых предписаний приобретают возможность заранее ознакомиться с проектами нормативных правовых актов, получить представление о характере своих будущих прав и обязанностей;

- в народе увеличивается авторитет как готовящегося акта, так и законодательства в целом, так как они воспринимаются уже не просто как исходящие от государства веления, но как проявление (в той или иной форме) собственной воли;

- повышается общий уровень государственно-правовой активности и сознательности населения, которые получают возможность участвовать в таком важном виде государственной деятельности, как формирование и совершенствование системы законодательства;

- народ получает еще одну возможность реализовать свой суверенитет, выступить носителем государственной власти.

Выраженное в ходе обсуждения законопроекта или специального опроса мнение не носит, в отличие от референдума, обязательного характера и не имеет юридических последствий. Тем не менее, государству как главному субъекту законотворчества необходимо учитывать этот фактор при формировании системы нормативных правовых актов. Для этого должен существовать специальный государственный механизм проведения обсуждения законопроекта и исследования его результатов (включающий в себя нормативную базу для регулирования процесса и систему специализированных органов). Это необходимо для обеспечения системности, организованности и объективности этого весьма сложного с организационной точки зрения процесса, а так же для нивелирования и четкого формулирования окончательного общественного мнения о законопроектах. И, конечно, для использования общественного мнения участниками законотворчества необходима научная разработка, доктринальное обоснование, которое позволило бы гражданам такое мнение выразить точно и корректно, а законотворцам – учесть его и определенным образом применять в своей деятельности. При этом, методика использования законодателями общественного воздействия должна обеспечивать воздействие на их деятельность только истинного

мнения широких народных масс, выражающего их действительные интересы. Случайное мнение, результат сиюминутных желаний, политической или социальной конъюнктуры из числа факторов, воздействующих на законодателя, исключаются.

Опыт проведения исследований общественного мнения о законопроекте позволяет выделить несколько методов выяснения заинтересованными государственными органами общественного мнения о законопроектах. Рассмотрим наиболее важные из них.

**Опрос населения.** Он представляет собой исследование общественного мнения о законопроекте на основе определенной системы критериев, по которым людям специально предлагают высказать однозначное мнение. В результате опроса опрашиваемые только отвечают на вопрос: принимают или не принимают они законопроект (а возможно – отдельные его положения), согласны они с ним или нет. Таким образом, опрос предполагает довольно пассивное, ограниченное по значимости воздействие народонаселения на процесс законотворчества. Опрос населения предполагает наличие у проводящих его государственных органов – субъектов законотворчества определенного перечня вопросов, по которым они хотят получить совершенно определенный ответ. Поэтому, можно сделать вывод о том, что именно эта форма выявления общественного мнения о законопроектах является целенаправленным – а потому, наиболее реальным для применения способом участия народа в законотворчестве. Возможно, именно по этой причине он имел наиболее частое применение в законотворческой практике нашей страны в прошлом.

В ходе опроса проводящие его непосредственные участники законотворческой деятельности должны учитывать различие в интересах и, как следствие, во мнениях и настроениях различных социальных групп, различных составных частей системы общества. Поэтому опрос может быть

как общим (общенародным), так и узкогрупповым, направленным на изучение мнения определенного социума: класса, этноса, жителей определенной территории, возрастных и других социальных групп. Проведение опроса относительно процесса законотворчества предполагает учет специфики интересов общественных групп, а так же учет роли этих групп в жизни общества в целом. Ибо нередко бывает, что мнение менее многочисленной группы, чьи интересы в большей степени отвечают интересам общественной жизни и развития, имеет не меньшее, а иногда и большее значение для законотворчества, нежели мнение социумов, превосходящих по численности.

Опрос может проводиться с использованием самых разнообразных технических приемов и методов. Такие опросы проводятся в форме анкетирования, проведения статистических исследований, получения ответов на отдельные вопросы (например, в ходе уличных опросов, опросов в научной, юридической, студенческой среде и т. д.), предложения дать по почте письменные ответы на вопросы и др. Такие действия, как отмечалось выше, можно осуществлять как в общесоциальном масштабе (что следует проводить при разработке законов, влияющих на поведение широких слоев населения), так и в отношении отдельных социальных групп (последнее предпочтительнее). Возможно (и очень эффективно) проводить опросы участников именно регулируемых отношений. Опрос представителей научного мира – специалистов в регулируемой сфере – так же может быть весьма целесообразно.

**Обсуждение** представляет собой процесс выяснения мнения населения, в ходе которого участники не просто выражают однозначную оценку по разрабатываемому акту (актам) законодательства и отвечают на поставленные вопросы, но выдвигают предложения, касающиеся формы и сущности будущих нормативных правовых актов с целью совершенствования их проектов. Обсуждение законопроектов предполагает более активное, нежели в случае с опросом, воздействие людей на процесс разработки проекта

нормативного правового акта. Обсуждение дает возможность людям более полно и системно выразить не только свое мнение, но всю позицию о необходимом в их представлении правовом регулировании.

Обсуждение может быть весьма полезным практически. В результате его проведения разрабатываемый акт может быть существенно усовершенствован и подкорректирован. Предложения вариантов правового регулирования, выдвигаемые представителями общества (среди которых есть специалисты: праведы, экономисты, социологи) могут оказаться не только оригинальными, но и удачными, может быть даже более удачными, нежели предложенные профессиональными участниками законотворчества. Объективная, беспристрастная и здравомыслящая оценка выдвигаемых представителями народа законотворческих предложений может разрешить ситуацию, безвыходную с точки зрения профессиональных законотворцев. Метод «мозгового штурма» – комплексного изучения предложений большого количества людей, вне зависимости от их кажущейся несостоятельности – очень хорошо изучен и при правильном проведении может стать способом облегчения законотворчества, решения самых сложных законотворческих проблем, нахождения оптимального варианта законодательного регулирования.

В соответствии с действующим законодательством проекты законов Туркменистана могут быть вынесены на всенародное обсуждение по постановлению Меджлиса Туркменистана.<sup>30</sup>

Технических способов проведения обсуждения существует множество. Это, например, дискуссии в прессе, в ходе которых люди имеют возможность высказывать свое мнение о возможностях законотворческого регулирования. Это и телевизионные дискуссии с возможностью телезрителей высказывать свое мнение в эфире. Это и научные диспуты, на

---

<sup>30</sup> Ст. 23 Закона Туркменистана «О нормативных правовых актах».



которых присутствуют представители законотворческих органов и в ходе которых возможно выдвижение концептуально обоснованного предложения, касающегося разрабатываемого законопроекта. Возможно даже предложение широким массам населения высказывать свои варианты законотворческого регулирования тех или иных отношений (отдельные статьи планируемого законодательного акта, а возможно и целого проекта), исправления или изменения уже составленного законопроекта. Комплексное изучение результатов обсуждения может сыграть важную роль в усовершенствовании законопроектов.

Самобытным инструментом обсуждения является Совет старейшин Туркменистана, который сформировался у туркмен в далеком прошлом и отражает особенности традиций политической культуры народа. В основе практики обсуждать наиболее важные вопросы на совете умудренных жизненным опытом аксакалов – глубокое уважение к мнению представителей старшего поколения, их непреклонный авторитет в народе. Работа Совета старейшин основана на открытом и свободном обсуждении рассматриваемых вопросов и совместном принятии решений с учетом общественного мнения. Решение Совета старейшин, которое имеет совещательный характер, принимается простым большинством голосов при открытом голосовании. Сообщение о проведении заседаний Совета старейшин, а также принятые на нем решения публикуются в печати. В заседаниях Совета старейшин могут участвовать представители государственных органов, общественных организаций, научных учреждений, средств массовой информации, а также другие приглашенные лица.

Таким образом, Совет старейшин Туркменистана – это совещательное собрание старейшин в помощь органам власти и управления при решении вопросов государственной важности, в т.ч. и при обсуждении законопроектов. Так, в повестку дня заседания Совета старейшин Туркменистана, состоявшегося 14 мая 2010 г. в г. Дашогузе, были включены вопросы

рассмотрения и обсуждения проектов законов Туркменистана «О местной исполнительной власти», «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Туркменистана и его утверждении в новой редакции», «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Туркменистане», «О семеноводстве».

## **6.2. Информационное воздействие на законотворчество**

Важнейший фактор, воздействующий на работу законодателей – информационный. Обеспечение информацией участников законотворческого процесса, характер предоставляемой им информации, ее полнота и объективность могут оказать решающее воздействие на законотворческий процесс.

Информированность участников законотворческого процесса является важнейшим условием эффективности их деятельности. Для нормативного регулирования общественной жизни необходимо предварительно сформулировать цели такого регулирования, а для этого – осознать основополагающие закономерности функционирования регулируемых социальных отношений и процессов. А это невозможно без получения единого и системного комплекса информации об этих отношениях. Правильная и объективная информация, профессиональное информационное обеспечение – важнейшее условие законотворчества. От характера получаемой информации, от того, кто снабжает участников законотворчества необходимой им для работы информацией, зависят характер и результаты их деятельности.

В ходе законотворческой деятельности участники этого процесса нуждаются в информации:

- о характере регулируемых отношений, их основных закономерностях;

- об имеющемся законодательстве, регулирующем (прямо или косвенно) эти отношения;
- об уже имеющемся опыте правового регулирования этих отношений – как в России, так и за рубежом;
- об основных социальных интересах в регулируемой области общественных отношений;
- о научных разработках относительно правового регулирования в интересующих законодателя сферах;
- о связанных с разрабатываемым актом позициях и настроениях наиболее значимых социальных групп и политических сил.

Конечно, этот перечень отнюдь не исчерпывает всех вопросов, по которым законодатель должен получить сведения. Однако, информационное обеспечение участников законотворчества именно в указанных сферах требует системности, тщательной организации и подготовки. Именно эта информация может определить характер предписаний, содержащихся в создаваемых нормативных правовых актах. Полная, своевременная и адекватная задачам законодательной деятельности информация является непременным условием оптимальной организации и осуществления законотворческого процесса.

Участники законотворческого процесса нуждаются в статистических данных, в информации о мнении по вопросам законодательного регулирования специалистов в этой области, в сведениях о научной разработке тех или иных вопросов, имеющих отношение к регулируемым вопросам и самому процессу законотворчества, о путях и методах регулирования в интересующей их сфере в других странах и других правовых системах.

Удовлетворения потребностей участников законотворческой деятельности в необходимой им информации является целью процесса информатизации. Процесс информатизации представляет собой организационный

социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Информационное обеспечение может оказать колоссальное по значимости, зачастую определяющее влияние на деятельность законотворцев. По этой причине методика снабжения информацией участников законотворческой деятельности нуждается в тщательном систематизировании, научном обосновании и законодательном регулировании.

В первую очередь необходимо определиться с субъектами информационного обеспечения законотворческого процесса.

Объективность, точность и полнота информации, предоставляемой участникам законотворческой деятельности предполагают незаинтересованность субъектов такого информирования в его результатах, в характере принимаемого законодательного акта и его направленности, а так же регулярность и профессиональный характер их деятельности. Именно эти требования и определяют круг участников информатизации законотворчества.

Прежде всего, к числу субъектов, осуществляющих информационное обеспечение участников законотворческой деятельности относятся специализированные структуры парламента, в первую очередь – специальная *парламентская библиотека*. Именно парламентская библиотека должна быть основным источником необходимой для законотворческой работы информации. Она должна снабжать по специальным запросам депутатов, сотрудников парламентских комитетов и других работников парламента необходимыми сведениями по самым разнообразным предметам. Это сведения правового, статистического, научно-технического, политического, экономического и иного характера. Для этого парламентская библиотека должна располагать необходимой литературой, регулярно получать определенный перечень периодических

изданий (в первую очередь, правового характера), иметь связь с основными электронными правовыми базами данных, с помощью которых можно осуществлять поиск по основным элементам принимаемого законодательства: принимаемых нормативных правовых актов, вносимых в них изменений, их отмены (причем, речь идет как о законах, так и о подзаконных актах).

Информационное обеспечение законотворчества осуществляется так же *специальными информационно-статистическими подразделениями министерств и ведомств*. Их главной функцией в законотворческом процессе является обеспечение необходимой информацией сотрудников юридических подразделений тех же министерств и ведомств, осуществляющих подготовку проектов нормативных правовых актов. Информационно-статистические подразделения министерств и ведомств располагают большими возможностями по сбору, обобщению и анализу данных, связанных с областью специализации этих государственных органов, а в других сферах общественной жизни они не располагают возможностью осуществлять информационное обеспечение. Этим обусловлена ограниченность возможности их участия в законотворческом процессе.

Очень часто происходит использование в информационном обеспечении законотворческой деятельности и *специализированных научно-исследовательских организаций*. Они могут привлекаться к участию в законотворчестве для получения консультаций в очень специфических сферах общественного бытия, которые по тем или иным причинам не исследуются с необходимой для законодателей тщательностью государственными органами.

Возможно участие в информировании участников законотворчества и иных субъектов: *ученых, иных специалистов в регулируемой сфере общественных отношений, исследователей, специализирующихся на правовом регулировании этих отношений*, возможно получение

необходимых сведений из различных *средств массовой информации, поисковых систем Интернета* и т.д.

Обеспечение участников нормотворчества необходимой им информацией является средством воздействия на этот процесс. Поэтому, с учетом необходимости обеспечения правового характера законотворчества, отражения в создаваемых нормативных правовых актах только объективно существующих закономерностей и интересов общественной жизни и развития, следует придерживаться определенных правил получения необходимых законодателям сведений.

В первую очередь, необходимо лишить субъектов информационного обеспечения возможности сознательно воздействовать на деятельность законодателей. Предоставление информации должно осуществляться только по специальному запросу, самостоятельная инициатива по предоставлению сведений субъектами, обладающими такой информацией, недопустима. Направляя запрос, полномочным участникам законотворческой деятельности не следует указывать целей запроса, адресат запроса не должен знать, в связи с чем, с разработкой какого акта затребована информация. Такая неизвестность должна быть обеспечена и формулировкой запроса, чтобы из характера вопросов нельзя было сделать точного вывода о целях направляющего запрос законодателя.

Участникам законотворческой деятельности целесообразно для получения необходимых им сведений использовать одновременно несколько источников, например, направлять запросы нескольким субъектам информационного обеспечения. Это является еще одной гарантией объективности и верности предоставляемых данных. Кроме того, весьма полезны повторные запросы, результаты которых могут дать основания для выводов об обоснованности (или необоснованности) первоначально полученной информации.

Для получения точной и правильной информации по интересующим законодателя вопросам, запрос должен быть сформулирован точно, корректно, с исчерпывающим перечнем

вопросов. При этом, как уже отмечалось, формулировка запроса должна исключать возможность установления цели запроса (разрабатываемого нормативного правового акта), а так же подсказок (вольных или невольных) ожидаемых автором запроса ответов на поставленные вопросы.

Информационное обеспечение законотворческого процесса, при условии правильно организованного и научно обоснованного его проведения, является очень важным условием позитивных результатов процесса создания, изменения, совершенствования и отмены нормативных правовых актов.

## ГЛАВА 7. ЛОГИКА, СТИЛЬ И ЯЗЫК ЗАКОНА

Важнейшей составной частью законодательной техники являются такие проблемы, как правила и принципы логического построения нормативно-правовых актов, стиль закона и используемый при его создании язык. Именно с них следует начинать изучение техники формулирования в статьях законодательных актов правовых предписаний. Логика, стиль и язык закона – теоретическая основа этого процесса. Эти элементы законодательной техники *обеспечивает смысловое единство между нормой права и ее выражением в тексте нормативных правовых актов.*

Создание системы законодательства и каждого конкретного нормативно-правового акта предполагает применение строго определенных приемов для воплощения норм права в тексте законов. Речь идет о точном отражении в текстовой форме объективной необходимости, познанной и осмысленной участниками законотворческого процесса. А это невозможно без четко разработанной логической системы, научно обоснованного стиля и особого, во многом отличного от общепринятого, языка закона.

Значение этих элементов законодательной техники трудно переоценить. Именно они обеспечивают связь между нормой права, которую законодатель вознамерился воплотить в законодательстве, и статьей нормативно-правового акта. Смысловой разрыв между мыслью, идеей и пожеланиями законодателя и результатом его деятельности – текстом закона – ведет к высшей степени негативным последствиям – к недостижению целей законотворчества, к неурегулированности общественных отношений или их неправильному, неправовому регулированию (вопреки общественному интересу).

«Нарушение логики закона, неточность его понятий, формулировок, неопределенность использованных терминов



порождают многочисленные запросы, влекут изменения и дополнения, различные толкования и разъяснения, вызывают непроизводительную трату времени, сил и энергии, одновременно являясь питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять»<sup>31</sup>. Логика, стиль и язык закона – элементы законодательной техники, функциональным назначением которых является обеспечение правильного понимания нормативно-правовых предписаний, содержащихся в законодательстве, правильное восприятие субъектами правоотношений требований нормы права, выраженной в законе, точность выражения в тексте нормативных правовых актов целей законодателей. Способность и готовность законодателя грамотно, логически последовательно излагать текст нормативно-правового акта, строго выдержанный и юридически правильный стиль их оформления – обязательное требование культуры законотворчества.

## 7.1. Требования к логике закона

**Логика закона** – система необходимых смысловых связей между составными частями нормативно-правового акта, характеризующие его как единое смысловое образование, направленное на регулирование поведения людей. Это система связей, обеспечивающая смысловое единство нормативного правового акта, его единую смысловую направленность, его целостность, обусловленную функциональным назначением. Можно выделить несколько основных тесно между собой взаимосвязанных требований к логике закона или подзаконного акта.

**И.** Главным требованием к логике закона является *его регулятивная направленность*, его смысловое подчинение

---

<sup>31</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника. – М., 2000. С. 55

единой цели – урегулированию определенного комплекса общественных отношений. Системообразующим началом закона является его регулятивный характер, главная цель, объединяющая закон воедино. Именно регулирование некоего фрагмента общественных отношений должно быть главной логической направленностью любого нормативно-правового акта и определять его содержание.

Регулятивный характер нормативного правового акта выражается в том, что его текст содержит нормативные предписания совершения участниками правоотношений неких действий или бездействия в определенной ситуации. Закон или подзаконный акт предписывает участникам правоотношений определенный вариант поведения, которого они обязаны придерживаться в определенных этим актом случаях. То есть, главным логическим смыслом создаваемого в результате законотворчества акта является придание деятельности субъектов правового регулирования определенного характера, совершение ими строго определенных этим актом действий или воздержание от неких действий. Акт должен быть посвящен выражению строго определенной модели поведения, которой все адресаты обязаны придерживаться безусловно. Регулятивный характер не допускает возможности толкования предписаний, необходимости самостоятельных выводов об их сути.

Нормативность предписаний законов и подзаконных актов предполагает их адресованность либо всем участникам правоотношений, либо определенной их категории, но не конкретным лицам. Кроме того, предписания законодательного акта должны носить длящийся характер, предусматривать необходимость совершения предписываемых действий (бездействий) всякий раз при наступлении условий, предусмотренных гипотезой выраженной в акте нормы – либо в течение определенного времени (срочные, временные акты), либо бессрочно (бессрочные акты, встречающиеся много чаще). Предписания разового характера, предусматривающие

совершение конкретных действий (серии конкретных действий) не являются нормативными и не должны выражаться в тексте нормативного правового акта

Нарушение этого требования, к сожалению, нередки в законотворческой работе. Наиболее часто такие нарушения встречаются в форме изложения текста закона в чрезмерно возвышенной, торжественной, форме, за которой теряется регулятивное предписание. Нередко, желая подчеркнуть значимость нормативно-правового акта, его особую роль в системе правового регулирования, законодатель выражает его в столь высокопарных выражениях и формулировках, что он приобретает *декларативный* характер и не может рассматриваться как полноценный регулятор общественных отношений. Декларативные положения представляют собой констатацию определяющего необходимость правового регулирования факта и фактически не служат для выражения предписания. Они представляют собой бессмысленные с регулятивной точки зрения пожелания и заключения авторов. Декларативные положения могут, например, выражать цели законодателя, определять регулируемую сферу общественных отношений, констатировать необходимость именно законодательной их регламентации. Закон приобретает слишком общий, неопределенный, помпезный характер, для полноценного регулирования общественных отношений он уже не пригоден. Он (по крайней мере, в какой-то своей части) оказывается направлен на обоснование собственной значимости, собственной важности для жизни общества. Такой акт, фактически, служит для выражения благих намерений законодателя, абстрактных, не имеющих регулятивного значения принципов из которых он исходит, осуществляя правовое регулирование, но не для их воплощения в жизнь, не для регулирования общественных отношений. Примеров подобных нарушений логических правил составления законов существует множество. К сожалению, стремление законодателя к торжественности и декларативности издаваемых ими законов,

губительной для их регулятивных возможностей, не изжито и до сих пор (хотя нельзя не признать определенного повышения уровня их профессионализма, выразившегося, в том числе, и в большем уважении к логическим правилам изложения нормативно-правовых актов).

Декларативность как общая характеристика допустима только для одного нормативно-правового акта – Конституции страны. Служа основой, ядром системы права, Основной закон устанавливает общие принципы законодательства, поэтому большая часть конституционных статей имеют декларативный характер. Для разъяснения смысла этих статей, для создания правового механизма их реализации, для придания им реальной регулятивной силы издаются конституционные законы. Однако, трудно себе представить закон, разъясняемый другим законом.

Декларативность статей закона не просто исключает из механизма правового регулирования определенные фрагменты закона. Ломается единая структура всего закона, регулирование общественных отношений становится отрывочным, бессистемным, фрагментарным. Регулятивное воздействие такого акта осложняется и затрудняется, его нормативная ценность падает.

Эффективным и действенным средством преобразования жизни, регулирования общественных отношений служит лишь тот нормативно-правовой акт, который точно и конкретно определяет правомочия и обязанности субъектов правоотношений, их правовой статус, четко формулирует меры по обеспечению выполнения предписаний (правовые санкции, способы поощрения, стимулирования, организационные меры). Лозунговый стиль превращает закон в пустую декларацию, никого ни к чему в действительности не обязывающую, дает широкие возможности для его произвольного толкования и применения. Декларативность превращает нормативно-правовой акт в чисто пропагандистский документ, мало пригодный для регулятивного воздействия на общественные отношения.

Однако, необходимо отметить, что в ходе законотворчества невозможно полностью и безоговорочно отказаться от декларативных положений, определяющих предмет правового регулирования нормативного правового акта, цели и пожелания законодателя, причины необходимости принятия нормативного правового акта. Отдельные декларированные положения нужны. Они служат как бы связкой выраженных в законе правил поведения, определяя их социальное назначение и место в общей системе законодательства. Декларативные положения могут использоваться для *определения предмета правового регулирования*, осуществляемого определённым законом, для *формулирования причин, обуславливающих необходимость принятия этого закона*, а так же для *выражения общих целей, из которых исходили авторы этого закона*, которые могут рассматриваться как база, обоснование принципов правового регулирования, определяющих содержание и последующее толкование сформулированных законодательных положений. Это может быть необходимо, например, для случаев, когда следует более точно осуществить толкование акта, выбрав необходимые для этого официально закреплённые общеправовые или отраслевые принципы правового регулирования, или, например, более точно установить смысл, значение содержащихся в нем предписаний. Принципы правового регулирования отраслей и институтов права требуются для точного понимания декларативных норм (хотя сами таковыми не являются, о них подробнее будет сказано ниже). Только в таком качестве и только в строго определенных актах (являющихся основополагающими, ключевыми для отрасли или института права) допустимо использование общих декларативных положений, не несущих непосредственно регулятивной нагрузки. Такие положения в тексте закона не следует помещать среди нормативных предписаний, целесообразнее выделить для них отдельную структурную составляющую – преамбулу. Правила составления преамбул

будут подробно изложены ниже. Но, самое главное, декларативные предписания должны быть чётко отделены в тексте закона от нормативных предписаний.

Кроме того, иногда (главным образом, в подзаконных нормативно-правовых актах) первый принцип логики закона может нарушаться в форме включения в текст акта, наряду с нормативными предписаниями, индивидуальных властных распоряжений, предписывающих конкретный акт поведения (разового характера) строго определенным участникам правоотношений. Таким образом, некоторые авторы пытаются одновременно с изданием и формальным закреплением нормативно-правовых предписаний создать и механизм для их реализации. Последствия подобных нарушений так же выражаются в нарушении системности нормативно-правовых актов, в принятии регулирования ими общественных отношений бессистемного характера и, как результат, в снижении их регулятивной эффективности.

Впрочем, и здесь невозможно полностью избежать включения подобных положений в текст законодательства. Очень часто возникают ситуации, когда целесообразнее некоторые элементы механизма реализации того или иного нормативно-правового акта включить непосредственно в его текст (например, положений о назначении ответственных за исполнение или о создании коллегиальных органов, предназначенных для исполнения акта). Однако, для соблюдения требований к логике закона, для обеспечения его регулятивного характера такие положения так же должны быть выделены в отдельную структурную единицу и не смешиваться с нормативными правовыми предписаниями. Например, возможно выделение правоприменительных индивидуально-властных положений в особую выделяющуюся из общей смысловой системы акта статью (обычно именуемую «Переходные положения»). Или другой пример, когда в издаваемых постановлениях Президента Туркменистана нормативные предписания содержатся в правилах, положениях

или порядках – особых структурных составляющих, утверждаемых такими постановлениями, остальная же часть акта состоит из индивидуальных властных предписаний. Как мы видим, и в этом случае, если без индивидуальных положений обойтись невозможно, они не должны смешиваться с нормативными предписаниями, дабы не ломать единой логики закона.

Таким образом, логической основой закона в первую очередь выступает его регулятивная направленность, нормативные предписания как основа, смысловой фундамент. Присутствие нерегулятивных положений нежелательно, а если, всё же, без них нельзя обойтись (что случается крайне редко), они должны быть строго отделены в тексте нормативного правового акта от регулятивных предписаний и играть вспомогательную роль. Это положение определяет второе требование к логике закона.

**II.** В качестве второго требования к логике закона можно выделить его *логическое единство*.

Любой нормативно-правовой акт и, в первую очередь, закон должен представлять собой единый и монолитный механизм, имеющий вполне определённые цели и общую функциональную направленность на регулирование строго определённого комплекса социальных отношений и на придание им определенной направленности. Эта определенность предмета правового регулирования является лучшей гарантией логического единства, внутренней системности нормативно-правового акта (а особенно это важно для законов), так как обуславливает единый и целостный характер его функционального назначения. Все статьи закона, все его составные части подчинены единой цели – упорядочению строго определённого элемента общественных отношений. Этим обеспечивается не только логическая системность и логическое единство конкретного закона или подзаконного акта. Обеспечивается единство и системность всей системы законодательства, в которой каждый из ее элементов, каждый

нормативно-правовой акт занимает свое определенное предметом правового регулирования положение, у каждого из них свое строго определенное функциональное назначение, четко выделенный предмет правового регулирования.

Логическое единство предполагает, прежде всего, единство предмета правового регулирования. Нормативно-правовой акт должен быть направлен на регулирование строго определенных общественных отношений, его создание должно иметь строго определенную единую цель – придать определенному комплексу общественных отношений некое состояние, соответствующее представлениям участников законотворческого процесса о объективной социальной необходимости, его действие должно основываться на строго определённой отраслевой правовой методологии.

Логическое единство закона или подзаконного акта означает, что он регулирует общественные отношения в какой-то одной строго определенной сфере и принадлежит к определенному нормативно-правовому образованию (отрасли, подотрасли, институту). Грубейшим нарушением и правил создания акта и принципов формирования системы законодательства будет создание законодательного акта, одновременно относящегося к двум или более отраслям права. Регулятивные возможности такого акта будут сильно ограничены, а системность законодательства от его принятия сильно пострадает. Причина этого – невозможность использования в таком акте единой методологии правового регулирования, которая у каждой отрасли индивидуальна. Для предписаний такого межотраслевого законодательного акта (если пренебречь правилами логики закона и создать его) невозможно будет сформулировать единые принципы, определяющие содержание предписаний (они у каждой отрасли свои), а так же создать иные общие положения. В результате, положения такого нормативного правового акта будут казуальны, бессистемны, запутаны. Смешение в одном законе элементов юридических норм, входящих в различные отрасли



права – грубейшая техническая ошибка законодателей. Особенно трагичны её последствия будут, если в одном законодательном акте параллельно содержатся нормы, принадлежащие к материальным и процессуальным отраслям – их отличия в методике регламентации общественных отношений отличаются наибольшим радикализмом.

Нежелательно (хотя, к сожалению, в современных условиях не исключается) так же создание нормативно-правового акта, регулирующего одновременно общественные отношения, принадлежащие к предмету регулирования нескольких разных институтов права. Создание подобных законов иногда бывает неизбежным (межинституциональное законодательство), но оно допустимо только в смежных правовых отраслях и институтах, и злоупотребление такими актами может отрицательно сказаться на единстве механизма правового регулирования этого акта, вызвать путаницу в его методах.

Логическое единство нормативного правового акта является своего рода продолжением такой характеристики права вообще, как системность. Будучи составной частью, элементом единой системы права, нормативно-правовой акт может выступать в качестве эффективного инструмента нормативно-правового воздействия только как самостоятельный и логически целостный, неделимый механизм.

**III.** В качестве третьего требования к логике закона можно выделить *его логическую системность и смысловую завершенность*, что выступает как продолжение его логического единства. Системность нормативно - правового воздействия, являющаяся залогом ее эффективности, предполагает структурно и смыслово законченный характер воздействия каждого конкретного нормативного правового акта. Каждый закон и подзаконный акт должен представлять собой функционально самостоятельную законченную систему, определяющую поведение индивидов и их групп. Системность его воздействия означает наличие определенной внутренней

структуры, имеющей целью упорядочить, уложить в определенные логические этапы процесс правового регулирования и тем самым оптимизировать его регулятивную эффективность.

Акт законодательства должен содержать нормативно-правовое предписание целиком, либо содержать ссылки на другие акты, связанные с ним по смыслу и содержащие определенные элементы выражаемого предписания. Смысл нормы права должен быть понятен, исходя только из акта (или комплекса связанных между собой актов).

Логическая системность и законченность закона предполагает в обязательном порядке связное и системное изложение в законодательстве всех трех элементов нормы права: гипотезы, диспозиции и санкции. Законченное отражение в законодательстве всех этих трех составляющих являются необходимым условием действительности нормативно-правовых предписаний, посвященных выражению и формальному закреплению нормы права. При этом вовсе не обязательно выражение всех трех элементов в одном нормативно-правовом акте, но в законодательстве вообще они должны найти отражение. Норма права, нашедшая отражение в конкретном нормативно-правовом акте должна быть изложена полностью, в противном случае, ни один из законов или подзаконных актов, являющихся ее источниками, полноценно действовать не будет. Такие законы просто не могут рассматриваться как полноценные регуляторы общественных отношений, даже если субъекты правового регулирования захотят подчинить содержащимся в них требованиям свое поведение, они просто не всегда смогут это сделать. Незаконченное, структурно логически ущербное нормативно-правовое предписание воздействует на поведение людей однобоко, некомплексно, фрагментарно, а потому – с недостаточной эффективностью, а иногда и просто неисполнимо.

**IV.** В качестве следующего требования к логике закона можно выделить *логическую последовательность* изложения

нормативно-правовых предписаний. Регулятивные возможности нормативно-правового акта во многом зависят от того, в каком порядке изложены его положения, как они между собой связаны. Логически правильно, в определенной последовательности изложенные, связанные между собой по смыслу требования позволяют более полно и точно понять их, оказывают более эффективное психологическое воздействие. Этот принцип предполагает гармоничное согласование всех правовых требований, выражаемых в нормативно-правовом акте, выражение их в определенной последовательности и во взаимосвязи между собой. Закон или подзаконный акт представляет собой единую по смыслу конструкцию, не требующую дополнений. Статьи и их пункты, главы, разделы и другие составные части нормативно-правового акта должны вытекать друг из друга, каждая структурная составляющая закона или подзаконного акта должна быть органически связана с другими, проистекать из них и дополнять их. «Иначе говоря, закон должен представлять собой целостную систему, каждый элемент которой дополняет, конкретизирует или развивает предыдущий и одновременно служит основой для развертывания положений последующих элементов».<sup>32</sup>

Логическая связанность положений закона предполагает смысловую последовательность, упорядоченность и единство его предписаний. Деструктурирование этой системы, нарушение единства и стройности предписаний могут вызвать проблемы с осознанием и усвоением субъектами правовых предписаний их истинной сути. В связи с этим, не следует нагружать статьи закона большим количеством упоминаний об исключениях из предписаний. Исключения ломают логическую связь между смысловыми составляющими акта, поэтому их использование нежелательно (хотя и неизбежно). Главный нормативный смысл закона должен содержаться в его основных положениях, упоминания об исключениях допустимы только при условии,

---

<sup>32</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 2000. С. 60.

что они носят единичный характер, основное должно превалировать над исключениями, если можно так выразиться, подавлять их по смыслу.

Это требование к логике закона определяет последовательность изложения предписаний, зависящую от смысла предписаний и являющуюся проявлением общих правил и законов логики. Практика законотворчества позволяет сформулировать следующие рекомендации по внутреннему направлению развития смысла правовых предписаний: *от общего – к специальному, от простого – к сложному, от важного – к второстепенному, от более простого – к более сложному, от общего правила – к исключению* (если таковые есть, что, впрочем, нежелательно).

Логическая последовательность изложения норм права в тексте нормативных правовых актов позволяет сложиться в сознании субъектов правового регулирования единой комплексной модели поведения, которая следует именно из закона (подзаконного акта), познать и освоить цели этого акта, и в точности исполнять содержащиеся в нем предписания. Это очень важно, так как правовые предписания, выражаемые в законодательстве весьма сложны, обладают многозвенной структурой. Как правило, эти предписания предполагают необходимость целой системы связанных между собой и взаимообусловленных действий (бездействий) различных лиц в зависимости от целого комплекса условий и факторов. И очень большой проблемой является правильное и точное осознание субъектами правоотношений всей этой совокупностью требований. Соблюдение рассматриваемого требования к логике закона заметно облегчает эту задачу.

Логические требования к построению нормативно-правового акта во многом определяют его структуру, очерёдность изложения в нем требований, являющихся проявлением требований нормы права. Логика закона определяет порядок изложения нормативно-правовых

предписаний, а так же иные характеристики нормативных правовых актов.

## 7.2. Требования к стилю закона

Основополагающие требования к логике закона определяют такую важнейшую его характеристику как **стиль**.

**Стиль закона** можно определить как *систему правил, приёмов способов и принципов изложения текста закона, совокупность характерных черт формулирования словами его смысла*. Стиль закона позволяет сформулировать его требования оптимально емко, четко и лаконично, что является залогом правильности их воздействия на сознание субъектов правового регулирования, адекватного восприятия сути предписания и эффективности действия. Стиль закона делает текстуальное выражение предписаний нормативного правового акта регулятором поведения членов общества, он является той особенностью, которая отличает закон как выражение правового предписания от литературных произведений и прочих текстов. Эти функции и определяют следующие основные к нему требования:

1. В качестве первого требования к стилю закона можно выделить его **директивность и официальность**. Формулировки нормативно-правового акта должны носить волевой, властно-обязывающий характер. «Субъекты права обязаны вести себя в строгом соответствии с указаниями закона, в строго установленных рамках предписанного им долженствования. Это – не художественный стиль, с помощью которого создаются образы или описываются те или иные факты, события, явления или процессы, чувства или переживания героев... Это – стиль строгих предписаний, требований, приказов выполнять законом установленные правила»<sup>33</sup>. При создании нормативно-правового

---

<sup>33</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 2000. С. 61.

акта недопустимо изложение его положений в виде объяснений или убеждений, объясняющих причины необходимости соблюдения предписаний.

Стиль закона предполагает жесткий приказной характер текста, предполагающий независимость исполнения предписаний от воли индивида, от согласия или несогласия с этим предписанием. Нормативные правовые акты не должны аргументировать сами себя, не должны содержать доказательств и убеждений необходимости соблюдения содержащихся в нем предписаний. Такая аргументация весьма опасна, так как может дать моральное основание к невыполнению акта (например, если такая аргументация покажется адресату предписаний неубедительной). Кроме того, текст нормативного правового акта должен быть официальным, использовать стандартные исчерпывающие формулировки

2. В качестве второго необходимого условия к стилю закона, можно выделить **логическую полноту и законченность текста**. Нормативно-правовое предписание должно быть по смыслу целостно выражено и не оставлять возможности для дополнения акта путем, если можно так выразиться, домысливания невыраженных положений нормы права, осуществляемого в форме расширительного толкования, основанного на аналогии. В законе должны найти место все без исключения атрибуты законченных фраз, положений и правил, субъект правоотношений не должен нуждаться в разъяснении смысла выраженной в законодательстве правовой нормы.

Логическая целостность текста означает подробное изложение нормативно-правовых предписаний, таким образом, чтобы их смысл был доступен целиком, без необходимости «додумывать» его. Например, недопустимо использование выражений типа «и т. д.», «и т. п.» без точного критерия, позволяющего сделать вывод о том, что законодатель имеет в виду, что попадает в этот перечень. Текст нормативного правового акта должен представлять собой единый смысловой комплекс, из которого субъект правоотношений имел бы

возможность получить исчерпывающую информацию о предписываемом ему варианте поведения, о всех признаках и характеристиках этого варианта.

3. Из этого принципа следует следующее условие к стилю закона: **точность и определенность юридической формы**, которая предполагает наибольшую конкретизацию значения содержащихся в законе формулировок и выражений. Текст нормативного правового акта должен быть исчерпывающе понятен, смысл его не должен быть «растворен» среди неясных фраз, способных иметь несколько значений. Стиль нормативных правовых актов должен исключать возможность их различного толкования (по крайней мере, с использованием лингвистического метода). Эффективное правовое регулирование посредством законов возможно, если для усвоения их смысла необходимо применять лингвистическое и формально-юридическое толкование, необходимость использования других методов свидетельствует о несовершенстве стиля изложения текста закона.

Указанный принцип имеет целью достижение наибольшего соответствия между идеей законодателя и нормативной формулировкой, обеспечение точного и полного соответствия между смыслом нормы права и её текстуальным выражением. «Это требование, непосредственно проистекающее из специфика права как регулятора общественных отношений, имеет особое значение для юридической деятельности. Закон содержит обязательный эталон поведения, модель будущих поступков человека. В нем недопустимы недомолвки и двусмысленности. Неточность словесного воплощения нормы, расплывчатость и отсутствие единообразных понятий и терминов может привести к неправильному пониманию и применению закона, к возможности отхода от его буквального смысла, а это может оказать прямое влияние на судьбы людей, производственную деятельность предприятий и коммерческих

фирм, интересы государства и общества в целом»<sup>34</sup>, - отмечает известный российский правовед, видный специалист в области законодательной техники Ю. А. Тихомиров.

Однако, некоторые исследователи<sup>35</sup> напротив полагают, что нет необходимости подробно регламентировать каждый правозначимый акт поведения участников правоотношений, достаточно ограничиться формулированием общих принципов правового регулирования в соответствующей области. Сторонники такой позиции полагают, что в ходе законотворчества текст закона следует ограничить формулировкой только общих принципиальных положений, предоставив правоприменительным органам (и, в первую очередь, судам) возможность их толкования в приложении к конкретным случаям – по примеру англо-саксонской правовой системы. Высказывается мнение, что детальный закон, подробно устанавливающий права и обязанности, не может урегулировать весь сложный комплекс общественных отношений с исчерпывающей полнотой, что позитивизм (под которым понимается «...детальное регулирование в законе всевозможных единичных случаев»<sup>36</sup>) в сочетании с невозможностью широкого и свободного толкования нормативно-правовых актов ведет к перегруженности законодательских органов работой, к бессистемности, казуальности и ущербности правового регулирования, а так же создает угрозу диктатуры и всевластия государства.

Несмотря на кажущуюся убедительность аргументации подобных положений, с ними нельзя согласиться. Именно общий и декларативный стиль нормативно-правового акта влечет за собой снижение его эффективности, так как в

---

<sup>34</sup> Тихомиров Ю. А. Как готовить законы. М., 1992. С. 32-33.

<sup>35</sup> См. напр. Экштайн Карл. Законодательная техника. Регулировать детально или ограничиться общими принципами?// Вестник публичного права №2. С. 3-6

<sup>36</sup> Там же. С. 5



результате в жертву полноте правового регулирования приносится ясность законодательства. Возникает не просто возможность, а необходимость толкования нормативно-правовых предписаний, что увеличивает роль правоприменительной практики и снижает значение самого правового регулирования. Возможность свободного толкования общих нормативно-правовых актов влечет свободу субъектов правового регулирования в определении варианта поведения, они просто получают правомочие самостоятельно решать, исходя из каждого конкретного случая, как понимать требования закона, как строить свое поведение. Это создает широчайшие возможности для произвола, особенно для органов исполнительной власти. Неопределенность, общий характер требований нормативно-правового акта есть питательная база для беззакония, всевластия власти и бесправия граждан.<sup>37</sup>

Что же касается невозможности с помощью подробных и детальных положений и формулировок полно и всесторонне урегулировать общественные отношения, то профессионализм законодотворцев, владение ими известными современной науке приемами и способами воплощения нормы права в статьях нормативно-правовых актов, соблюдение правил законодательной техники эту проблему разрешает. Опасения сторонников краткого, если так можно выразиться, общего и принципиального стиля закона представляются совершенно напрасными.

---

<sup>37</sup> Не случайно при разработке французскими законодателями «Конституции VIII года республики», которая должна была обеспечить всевластие Наполеона, амбициозный и дальновидный Первый консул наставлял своих юристов: «Пишите так, чтобы было кратко, кратко и непонятно», излагая этими словами главный принцип конституционного законодательства диктатуры: когда речь идет о требованиях закона (а особенно ограничивающих верховную власть), нужно писать покороче, что вызывает туманность формулировок, их неясность и неопределенность и развязывает руки стоящим у власти потенциальным диктаторам, толкующим закон по своему усмотрению.

4. Непременным требованием к стилю закона является **максимальная экономичность, оптимальная емкость, компактность законодательных формулировок**. Нормативно-правовой акт должен быть короток, лаконичен, иметь строгий и деловитый вид. Чрезмерно обширный и громоздкий текст, наличие многочисленных излишних деталей вовсе не является необходимым условием для полноты правового регулирования, эффективности действия нормативно-правового акта, но затрудняет ориентирование в законодательстве, создавая значительные проблемы с осознанием смысла правовых предписаний.

Очевидно, что требование экономичности текста законодательства касается не выражения идей законодателя, сути предписаний норм права, не их смысла, а их словесного выражения, не содержания, а формы права. Краткость в правотворчестве – это не его общий и неконкретный характер, а оптимальная экономичность изложения мысли законодателя, лаконизм при сохранении полноты его содержания.<sup>38</sup> Таким образом, это требование к стилю закона ни в коем случае не противоречит предыдущему, а напротив, дополняет его, является его продолжением.

Неоправданная громоздкость законодательных формулировок, «многосложность» его текста, наличие сложных по смыслу текстовых конструкций сильно затрудняет использование законодательства, оттеняя и скрывая смысл норм права. Поэтому неэкономичность и пространность стиля нормативно-правового акта не могут быть оправданы ни традициями правовой системы,<sup>39</sup> ни стремлением (обычно

---

<sup>38</sup> См. Тихомиров Ю. А. Как готовить законы. М., 1992. С. 35 – 36.

<sup>39</sup> Английские юристы, имея ввиду традиционный для британских статутов стиль, отстаиваемый британскими авторами законодательных доктрин, шутят, что вместо того, чтобы сказать ребенку: «Возьми апельсин», они автоматически хотят произнести: «Я даю и передаю тебе в полное владение, пользование и распоряжение без каких бы то ни было ограничений настоящий фрукт, именуемый апельсин, сорта «Марос» с его кожурой,

неумелым) к полноте правового регулирования, ни другими факторами. В тексте актов законодательства следует по возможности избегать сложноподчиненных предложений с несколькими придаточными предложениями, причастными и деепричастными оборотами. Целесообразно больше употреблять простые глаголы, а не заменяющие их отглагольные существительные (использовать – использование, применять – применение и др.).<sup>40</sup>

Не следует использовать пояснительные предложения, выражающих уже изложенные предписания (элементы предписаний, системы предписаний) другими словами, в иных выражениях без изменения смысла.

5. В качестве еще одного требования к стилю закона можно выделить **его спокойствие и бесстрастность**. При выражении предписаний законодателю следует остерегаться экспрессивных и образных средств языка. Нормативно-правовой акт должен быть изложен ровно, спокойно, без эмоций, сдержанно. «В законе нужен ровный, спокойный тон изложения, не окрашенный субъективным переживанием, не зависящий от характера трактуемого предмета, без пышной торжественности, нервной взволнованности, романтической приподнятости или бытовой заземленности»<sup>41</sup>. Недопустимы пышность, торжественность, риторика, пафос, экспрессия. Исключается использование слов в их переносном значении (троп) направленных на усиление мысли образных преувеличений (гипербол), образных сравнений (метафор), аллегорий. В тексте

---

цедрой, мякотью и косточками, не обремененный залогом, обязательствами и иными ограничениями, свободный от притязаний третьих лиц, а так же все права на вышеуказанный фрукт, включая права владения, пользования и распоряжения, вместе с проистекающими из них правомочия, без каких бы то ни было ограничений и изъятий, а так же юридическую возможность требовать признания этих прав от третьих лиц».

<sup>40</sup> См. Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации. М. 2000., С. 280.

<sup>41</sup> Пиголкин А. С. (ред.) Язык закона. М. 1990. С. 29.

законодательства, например, используется термин «государство», но недопустимы его эмоциональные синонимы: «держава», «отчизна», «отечество» и др. Законодатель может оперировать термином «преступник», но должен избегать слов: «злодей», «злоумышленник» и других подобных выражений. Термин «смерть» не должен заменяться словами: «гибель», «кончина», «конец» и т.п. Естественно, исключается использование нарочито грубых выражений и, конечно, ругательств и проклятий.

Такой принцип стиля нормативно-правового акта «...создает впечатление о его бесцветности, серости, однообразности, формализованности, но это впечатление ошибочно, ибо яркость, выразительность, красота и изящество стиля закона – в логичности и последовательности, экономичности и рациональности, мотивированности и формальной определенности, в однозначности, точности и четкости изложения смысла правовых предписаний».<sup>42</sup>

**6. Унифицированность, формальность и стереотипность** – это требование к стилю нормативного правового акта служит гарантией правильного понимания и толкования его смысла. Стиль изложения текста у каждого человека индивидуален, даже точное соблюдение вышеизложенных принципов не означает неизбежного устранения индивидуальности стиля конкретных законодателей. Это может создать определенные трудности при толковании законодательства, запутать субъектов правового регулирования. Поэтому унифицированность и стереотипность должны быть присущи способам изложения текста актов законодательства. Для формулирования схожих предписаний должны применяться схожие выражения, словосочетания, смысловые конструкции. То есть, во-первых, монолитным по форме и способу изложения словами смысла предписаний должен быть сам нормативный правовой акт, стиль его изложения не должен изменяться. Во-

---

<sup>42</sup> Керимов Д. А. Законодательная техника. М., 2000. С. 61.

вторых, для обеспечения смысловой связи, для облегчения ориентирования в массиве законодательства, а так же для единства и точности толкования нормативных правовых актов, единый стиль должен быть характерен всем нормативным правовым актам (по крайней мере, регламентирующих определенную общую сферу общественных отношений). Соблюдение этого принципа освобождает субъектов правового регулирования от необходимости усваивать различные манеры вербального изложения смысла правовых предписаний.

**7. Культура стиля закона.** Закон, являющийся общеобязательным образцом, эталоном поведения должен служить примером культуры речи.

Культура стиля закона означает правильное составление текстовых конструкций в соответствии с правилами соответствующего используемого языка. Соблюдение при написании нормативно-правовых актов правил грамматики, синтаксиса, пунктуации и, самое главное, стилистики имеют огромное значение для регулятивной эффективности законодательства. Зачастую от них просто зависит смысл закона. И если грамматические ошибки могут быть исправлены путем обычного технического редактирования (хотя иногда и с этим могут возникнуть сложности), то исправить, например, пунктуационные ошибки бывает уже труднее, ибо часто пунктуация определяет смысл текста (вспомним классический пример «Казнить нельзя помиловать» - запятая определяет значение предписания). Стилистические ошибки еще опаснее, ибо могут полностью исказить истинное значение предписания. Исправить же их обычные корректоры уже не имеют права. А подобные стилистические нарушения, к сожалению, нередки. Борьба с такими нарушениями предполагает повышение общего культурного уровня участников законодательного процесса, создание специальной системы контроля и целый комплекс иных мер.

Культура стиля закона обеспечивает не только регулятивную эффективность отдельных нормативных

правовых актов, но и авторитет законодательства вообще, уважительное отношение к содержащимся в нём предписаниям – как со стороны простых граждан, так и со стороны государственных служащих.

### 7.3. Требования к языку закона

Требования к логике и стилю закона напрямую влияют на язык законотворчества.

Само понятие языка закона далеко не однозначно, различными исследователями оно понимается по-разному. В целях исследования методики законотворчества, это понятие должно быть чётко отделено от логики и, особенно, стиля закона (с которым его путают чаще всего). **Язык законотворчества может быть определен как система терминов, используемых при формулировании текстов нормативных правовых актов.**

Язык законодательства несколько отличается от общепринятого обиходного языка. Мало он похож и на классический литературный язык. Несмотря на то, что в правовой науке постоянно отмечалось и отмечается, что законы надлежит писать обычным, доступным для понимания простых людей языком, в ходе создания системы законодательства используется совершенно специфичная система терминов, обуславливающая особый характер языка закона. Разумеется, принципиальных различий между обычным языком и языком, используемым законодателем быть не может. Закон должен писаться на правильном литературном языке с соблюдением всех правил грамматики. Однако, обиходный и даже литературный язык в силу своей многозначности и образности далеко не всегда подходит для полноценного формального выражения нормативно-правовых предписаний. Главная причина этого – возможность нескольких значений у одного и

того же слова и словосочетания, а так же индивидуальность его воздействия. Кроме того, нельзя забывать о том, что литературный язык постоянно развивается, смысловое значение слов и терминов в нем постоянно изменяется. Все это влечет недостаточную определенность положений, выраженных литературным или обиходным языком, необходимость сужения и закрепления значения слов, используемых для формулирования текста нормативных правовых актов. Законодательный же текст нуждается в четкости, определенности и унифицированности своего воздействия.

Целью профессионализации законотворческого языка является обеспечение сочетания **полноты** и, в то же время, **четкости и ясности правового регулирования**. Эта цель достигается путем, как уже было сказано, использованием участниками законотворческой деятельности в ходе подготовки нормативно-правового акта системы специальных терминов, которые призваны обеспечить точное и полное выражение положений нормы права в тексте нормативно-правового акта в форме, доступной для осознания участниками правоотношений.

Можно выделить две основных группы специальных терминов, используемых в ходе законотворческой деятельности:

- специальные юридические термины, не употребляемые в обычном языке и неизвестные подавляющему большинству людей. Это термины, используемые для обозначения специфических юридических понятий, например «франчайзинг» (он же «договор коммерческой концессии») – это слово совершенно ни о чем не говорит человеку, не знакомому с действующим гражданским законодательством. Как правило, это термины иностранного происхождения, обозначаемые ими юридические понятия и институты были заимствованы из иностранных правовых систем, аналогов их в отечественном механизме правового регулирования до такого заимствования не было.

- термины, известные в обиходном языке, но имеющие совершенно иное, отличное от юридического значение. В

качестве примера можно привести понятие «хулиганство» имеющее очень широкое значение в повседневном языке, на котором мы общаемся и совершенно другое – в законе (в сфере уголовного и административного права);

- специальные неюридические термины, употребляемые в неюридических сферах профессиональной деятельности (технике, экономике, финансах и др.), используемые в тексте закона и так же непонятные большинству людей (например, «маржа» или «ставка рефинансирования» - финансовые термины, часто встречающиеся в гражданском и финансовом законодательстве).

Безусловно законодательство должно быть понятным для субъектов правового регулирования, к которым адресованы требования норм права. Поведение участников правоотношений не может быть предметом полноценного воздействия неясного закона, смысл которого люди не в состоянии уяснить без посторонней помощи. Поэтому специальной терминологией при составлении закона не следует злоупотреблять. Недопустимо использовать профессиональные понятия, формулировки и выражения в тех случаях, когда в обиходном языке существует полноценный аналог, позволяющий точно и однозначно выразить идею законодательства. Язык законотворчества должен быть максимально приближен к обычному литературному языку. Но с другой стороны, полностью избежать при создании системы законодательства использования специальных узкоюридических терминов невозможно, если законодатель хочет создать действенные и эффективные нормативно - правовые акты. И причин тому существует несколько.

Во-первых, такие термины дают возможность добиться краткости и четкости закона, а это очень важно для его осознания. Представим себе на минуту, что в законодательстве вместо юридического термина «вменяемость» (используемого в очень многих отраслях права) повсеместно начинает использоваться его определение: «способность лица отдавать



себе отчет в своих действиях и руководить ими». В результате текст законодательства значительно увеличится в объеме, смысл же предписаний будет теряться за этим многословием, усвоить суть правового веления станет намного труднее. А ведь есть гораздо более емкие юридические термины. Раскрытие смысла некоторых из них требует целых статей. Использование вместо таких терминов (которые в тексте закона будут встречаться неоднократно) развернутых определений (а точность и полнота правового регулирования требует такой развернутости) просто невозможно, ибо превратит закон в череду постоянно повторяющихся многосложных формулировок, в результате чего понять его смысл станет невозможным.

Во-вторых, юридические термины, имеющие строго определенное значение, могут выразить идею, устремление законодателя максимально точно, исключив двусмысленность и возможность искажений. Как правило, каждый юридический термин имеет только одно строго определенное значение и представляет собой правовое понятие, единственный смысл которого формально определен и закреплён. Фактически, очень многие юридические термины представляют собой настоящие правовые институты, имеющие определяющее значение в целых отраслях общественной жизни. В специальном языке закона вырабатываются оптимальные способы передачи комплекса правовой информации, взаимодополняя и определяя друг друга, специальные термины и понятия составляют систему смыслового воздействия на участников правоотношений, позволяющую достичь единообразного понимания текста нормативно-правовых актов.

Известная профессионализация законодательного языка необходима для **сочетания в тексте закона точности, ясности и полноты предписаний**, исключая возможность его произвольного толкования и искажения в процессе правоприменительной практики.

Использование участниками законотворческой деятельности специальной юридической системы терминов

подчинено строго определенным объективно существующим требованиям к языку законодательства.

1. Как уже было сказано, первым требованием к языку закона является его **ясность, понятность**, предполагающая доступность смысла терминов законодательства, лежащих в основе правовых предписаний, для сознания людей. Закон или подзаконный акт должен быть доступен населению, что достигается, прежде всего, простотой словарного запаса, используемого законодателем. В тексте закона следует использовать максимально простые слова, термины и фразы, широко употребляемые в обычном обиходе и понятные большинству участников правоотношений. Как уже отмечалось, к минимуму должно быть сведено применение при составлении законодательства узкоюридических и других специальных терминов, неизвестных не обладающим специальной подготовкой людям.

Использование специальных терминов (как юридических, так и из иных сфер общественной жизни) так же осуществляется в соответствии со специальными правилами.

Ясность законодательного языка предполагает четкую и законченную определенность всех использованных в нем профессиональных (притом, не только юридических) терминов. Внесение в текст нормативно-правового акта **дефиниций, официальных легальных определений** используемых в нем понятий, неизвестных в обычном языке, используемом широким кругом людей или имеющих в законе иное значение, нежели в общепринятом языке является тем инструментом, который позволяет обеспечить всеобщую ясность, популярность законодательства, в котором для обеспечения его полноты и краткости используется специальная терминология. Специальные нормы – дефиниции позволяют, кроме того, обеспечить единообразное понимание специальных терминов, исключая возможность произвольного их толкования и искажения изначального смысла.

Такие официальные легальные определения могут включаться в текст закона двумя основными способами. В малых по объему нормативно-правовых актах, в которых используется небольшое количество нуждающихся в определении понятий, из норм-дефиниций может быть составлена особая вводная структурная часть (статья или глава). В значительных по объему актах (например, в кодексах), содержащих большое число терминов, это невозможно. Такая вводная статья была бы слишком большой по объему, а кроме того, необходимость постоянного обращения к ней сильно отвлекала бы внимание и сильно затрудняло субъектам нормативно-правовых предписаний осознание их смысла. Поэтому для таких законов больше подходит определение термина по тексту закона. При первом употреблении термина сначала дается его полное легальное определение и в скобках дается указание, что далее для обозначения этого понятия используется определенный термин.

При создании текста закона не следует так же злоупотреблять иностранными словами. В том случае, если иностранное слово имеет местный аналог, его использование в тексте закона нецелесообразно. Только если иностранное слово имеет международное употребление, используется повсеместно или не имеет местного аналога, использование его в тексте закона оправдано. Так же не следует использовать в тексте закона местных слов и выражений, неизвестных на остальной территории страны.

2. Следующим требованием к тексту закона, непосредственно следующим из необходимости ясности правовых требований, является **терминологическое его однообразие**. Этот принцип предполагает использование при формировании законодательства единой терминологии, юридических конструкций и формулировок, унифицированного языка. Одному термину должно соответствовать одно определение, и наоборот, одно определение должно обозначаться только одним термином. Недопустимо, чтобы под

одним термином в различных случаях (в зависимости от обстоятельств) понимались разные понятия, нельзя так же, чтобы для обозначения одного и того же понятие в различных случаях использовались различные термины.

Унифицированность, стандартизированность законодательных формулировок – необходимое условие правильного и единообразного их понимания. Использование при разработке закона специальной терминологии предполагает однозначность используемых терминов, их одинаковый смысл во всех нормативно-правовых актах. В противном случае отсутствовала бы возможность единообразного понимания и толкования законодательства. При определении смысла нормативно-правовых предписаний возникла бы путаница, ошибки и неправильное усвоение смысла норм права стали бы неизбежными. «Различие терминологии – как справедливо отмечал К. Маркс, - является далеко не безразличным, ибо оно решает тысячи человеческих судеб».<sup>43</sup>

Именно поэтому нормы-дефиниции должны быть основаны на научной базе, при их создании надлежит руководствоваться едиными и унифицированными (насколько это возможно) постулатами и достижениями правовой науки в соответствующей области. Научная разработка юридических терминов является важнейшей формой концептуального обоснования всего правового регулирования посредством законодательства.

В связи с этим, нельзя согласиться с мнением некоторых исследователей о том, что терминология различных отраслей права может отличаться.<sup>44</sup> Такие отличия десистематизируют законодательство, препятствуют складыванию в сознании адресата правового регулирования единой модели поведения,

---

<sup>43</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С. 516.

<sup>44</sup> См., напр., Корнев А. П. Законодательная техника и кодификация советского административного права// Правоведение. Известия ВУЗов. 1961. №3. С. 34

создают губительные по последствиям внутриправовые барьеры, не дают отраслям права полноценно взаимодействовать между собой. Термин, однажды использованный в нормативном правовом акте, становится единым для всего законодательства.

Единство законодательной терминологии предполагает её устойчивость. Изменение терминологической системы не создаёт больших проблем, только если она производится в форме дополнения, включения в её состав новых, ранее не известных и не применявшихся понятий. Замена же термина, введение нового вместо старого, а так же корректировка содержания определения в высшей степени нежелательны. Она может быть оправдана только если новый термин более правилен, более правильно выражает соответствующее юридическое понятие. Основанием для такого изменения законодательства (как правило, весьма болезненного) может выступить стремление к достижению соответствия мировой законодательной практике, научным выводам или же терминам, используемым в иных отраслях права. В этом случае, можно сказать, что такая замена термина представляет собой исправление ошибки, допущенной ранее законодателями, что в трудностях с усвоением нового термина адресатами законодательных предписаний, приведением в соответствие с новыми формулировками иных нормативных правовых актов повинны допустившие эту ошибку. Впрочем, страх перед такими трудностями не должен останавливать законодателей в стремлении исправить, усовершенствовать действующее законодательство.

3. Следующим требованием к законодательному языку выступает его **точность и определенность**. Максимальная ясность и четкость правовых предписаний, оптимальное по точности соответствие текста закона мыслям, идеям и целям законодателя так же является задачей спецификации языка закона. В тексте закона каждая фраза, каждое словосочетание, каждое предложение должны быть выражены с абсолютной

определенностью, исключая возможность различного понимания. Закон должен четко, строго и жестко определять границы правовых дозволений, предписаний и запретов, не допуская возможности различного их восприятия.

Недопустимо использовать в тексте закона неопределенных словосочетаний, допускающих различное толкование смысла закона. Например, отрицательно скажутся на точности восприятия правовых предписаний слова типа: «следует», «целесообразно», «другие», «подобные», «аналогичные» (в случае если далее не содержится оснований для однозначного их понимания, не ясно, чем следует руководствоваться при их понимании). Следует так же избегать использования таких слов, как «как сказано», «то же самое», «вышесказанное», «как бы то ни было», «где бы то ни было» и других не вполне определенных, допускающих возможность расширительного толкования указаний на уже сформулированные в тексте нормативного правового акта положения.

При упоминании в тексте нормативного правового акта государственного органа не следует использовать в качестве термина его полное официальное наименование, так как оно может в будущем измениться, и акт утратит свою точность, будет нуждаться в изменениях. Целесообразнее в тексте закона (или подзаконного акта) использовать широкие определения органов, основанные на указании его.

Используемые в основном тексте нормативного правового акта цифры следует оформлять в буквенном выражении. При оформлении же таблиц, приложений, при обозначении номеров статей и пунктов используется цифровое написание. Цифрами следует так же обозначать дни и годы в датах, а месяцы – в буквенном выражении (например, 1 января 2006 года). Веса, расстояние, длину, объем, температуру и другие естественные показатели в основном тексте закона следует давать в буквенном написании, а в приложениях,

таблицах и схемах – в цифровом выражении. Дробные числа целесообразно писать буквами.

Физические лица как субъекты правоотношений в тексте нормативных правовых актов на русском языке должны обозначаться существительными мужского рода (пенсионер, студент, налогоплательщик, должник и т.д.). Это необходимо для унификации языковых средств выражения смысла предписания. Только в том случае, когда правовое предписание касается исключительно особ женского пола (например, «находящаяся в состоянии беременности», «кормящая мать», «потерпевшая» в делах об изнасиловании), возможно использование женского рода. Использование для обозначения субъектов предписания среднего рода не допускается. В текстах на туркменском языке, очевидно, такой проблемы не возникает.

4. В качестве следующего требования к языку закона можно выделить его **краткость**. Использование в тексте нормативно-правового акта языковых средств должно быть максимально лаконичным и экономичным. Не следует излагать содержание закона слишком длинными фразами и предложениями – за сложными текстовыми конструкциями теряется их смысл. Используемые термины должны быть, по возможности, короткими, односложными, использование в качестве термина словосочетания (особенно, длинного, состоящего более чем из двух слов) нежелательно. Большое внимание законодатель должен уделять борьбе со словами – «паразитами», не несущими смысловой нагрузки в использовании которых нет необходимости. Такие употребляемые в законах слова, как «поднять», «повысить», «активизировать», «укрепить», а так же целые словосочетания типа «крупные достижения», «высокая эффективность», «тесное взаимодействие», «широкий охват» лишены конкретной информационной и нормативной нагрузки и только засоряют текст актов законодательства.

Однако, краткость языка закона не должна негативно сказываться на его полноте. Сочетание полноты правового

регулирования и краткости, четкости и, потому, понятности закона может быть достигнуто в результате изучения и использования основных законов и правил законодательной техники.

5) Важнейшим требованием к языку закона, являющимся проявлением аналогичного требования к его стилю, является **культура**.

Культура языка закона предполагает использование в нем только терминов, официально признаваемых. Недопустимо использование в текст законов жаргонизмов, слов и словосочетаний, основанных на сленге – неважно на каком: профессиональном, территориальном или другом.

Не следует допускать использование в тексте закона устаревших или нарочито общенародных слов и словосочетаний. Недопустимо использование в законодательстве невразумительных жаргонизированных сокращений, таких, как «бомж», «жилплощадь», «капстроительство», «госорган» и т.д. Подобные нарушения свидетельствуют о низком культурном уровне участников законодательной деятельности, негативно влияют на авторитет законодательства в народе, на правосознание и заметно снижают регулятивные возможности законодательства.

Официальное признание термина, дающее возможность его использования в тексте законодательства, предполагает его частое, вошедшее в привычку использование в официальных государственных структурах и в научных кругах. Весьма полезным в этом плане является научная проработка и обоснование нового термина. При заимствовании из иностранной правовой системы ранее не известного юридического института, как уже отмечалось, возможно и заимствование нового термина. Однако, в любом случае, такой термин должен отвечать требованиям культуры. Использование недопустимых в лексиконе нормального культурного человека выражений вульгарности, жаргонизмов, снижение общего культурного



уровня не должны служить основанием для бескультурья языка закона.

## **ГЛАВА 8. ТЕХНИЧЕСКИЕ ПРАВИЛА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА**

### **8.1. Структура нормативно-правового акта**

Правила структурирования нормативно-правового акта достаточно хорошо изучены, проработаны и нашли воплощение в законодательстве, но тем не менее будет полезно повторить.

Оформление нормативно-правового акта единым текстом нецелесообразно, так как в этом случае возникают большие трудности с усвоением смысла его предписаний и механизма его действия. Поэтому в отечественной практике акты законодательства традиционно имеют определенную структуру, которая и позволяет его выразить логически стройно и системно. Такое деление четко обозначает каждое конкретное правовое предписание. Разбивка нормативно-правового акта на системно-структурные составляющие значительно облегчает пользование им, улучшает и систематизирует его внутреннее построение, делает возможным применение ссылок, помогает ориентироваться в нормативном материале. Рубрикация нормативно-правового акта делает его более эффективным, упрощает его систематизацию, производство ссылок улучшает внутреннее построение акта, способствует соблюдению требований к его логике и стилю.

В мировой законодательской практике наблюдается довольно пестрая картина структурирования актов законодательства. Применяется множество самых разнообразных систем рубрикации, используются разнообразные виды структурных составляющих законов и (особенно) подзаконных актов: части, главы, разделы, титулы, книги, статьи, параграфы, пункты, абзацы и др.

К настоящему моменту в большинстве стран постсоветского пространства фактически сложилась методика

структурирования нормативно-правовых актов, определена система их структурных составляющих. При создании нормативно-правовых актов применяются следующие структурные единицы (по нисходящей):

- часть;
- раздел (подраздел);
- глава;
- статья.

1. Первичной структурной единицей закона является **статья** - своего рода гнездо, узел регулятивного воздействия. Вся структура закона основана на статьях, которые служат основой для всех остальных составляющих. Статья служит главным инструментом выражением смысла нормативно-правовых предписаний, в статье находят свое выражение юридические нормы. Это функциональное назначение определяет основные требования к формулированию статей законов и подзаконных актов.

В подзаконных нормативно-правовых актах аналогом статьи, основной смысловой ячейкой, клеточкой является *пункт*, который несколько менее заметно выделен. *Иных структурных составляющих кроме пунктов в подзаконных актах применять не следует.*

Статьи не только служат для структурирования текста нормативно-правового акта. Статья (в подзаконных актах – пункт) служит главным средством выражения правовой нормы, в ней формулируется государственно-властное веление, общеобязательное для исполнения. Поэтому статьи служат только для выражения *нормативных предписаний*, нецелесообразно в них выражать положения декларативного характера, не пригодные для непосредственного регулирования общественных отношений – пожелания, цели и мотивы издания акта, примеры из практики, анализ положения дел по регулируемому вопросу и т.д. Недопустимо так же формулирование в статьях призывов, констатирование неудовлетворительного положения дел по тем или иным

вопросам, приведение примеров неправильной практики и объяснение ее причин. Для всего этого существует преамбула, смешение подобных положений с регулятивными предписаниями ведет к нарушению системности правового воздействия законодательства, нарушает логику нормативно-правового акта.

Не следует так же формулировать в статьях (пунктах) нормативно-правового акта индивидуальные властные предписания (поручения, предписания и др.), не несущие собственно нормативной нагрузки. Ненормативные предписания, регулирующие конкретный акт поведения конкретных строго определенных участников общественных отношений предназначены для одноразового исполнения и после такого исполнения теряют смысл. Их смешение с нормативными предписаниями приводит к нарушению структурной целостности закона, в тексте которого эти ставшие бессмысленными положения сохраняются. Поэтому все необходимые в связи с принятием нормативно-правового акта оперативные поручения (о назначении исполнителей, о принятии конкретных мер к исполнению и др.) целесообразно выражать в специальном постановлении о введении этого акта в действие или же, если это неизбежно – в отдельных структурных составляющих.

Каждая статья нормативно-правового акта представляет собой нечто единое, выражает единую законченную мысль в полном объеме. Смешение в этом структурном кирпичике нескольких смысловых комплексов, нескольких регулятивных предписаний недопустимо. Такое концентрирование разнородных предписаний в одной статье (осуществляемое, обычно, с целью уменьшения числа статей) влечет нарушение смыслового единства акта, целостности и последовательности выраженных в нем предписаний. *Одна статья должна содержать элементы (гипотезу, диспозицию или санкцию) не более, чем одной правовой нормы*, неоправданно и вредно наличие в одной статье элементов нескольких норм, которые не

имеют прямой и непосредственной связи друг с другом, их надлежит выражать в разных статьях.

В исключительных случаях возможно формулирование в одной статье законодательного акта элементов двух близких по смыслу норм, но не более. В этом случае не следует излагать содержание этих норм в статье единым текстом, а лучше каждой из элементов самостоятельной нормы посвятить отдельную часть статьи.

Все статьи законов (пункты подзаконных актов) должны иметь *сквозную нумерацию*. Во избежание путаницы, после принятия нормативно-правового акта изменение номеров структурных составляющих нормативных правовых актов не допускается. Иначе в системе законодательства начнется путаница: нарушится структура самого акта, возникнет необходимость вносить соответствующие изменения во все нормативно-правовые акты, ссылающиеся на этот акт, это повлечет за собой необходимость внесения новых изменений. Поэтому, даже изменение закона или подзаконного акта не может служить основанием для покушения на нерушимость нумерации глав, статей и пунктов нормативно-правового акта. Если дополнения вносятся в конец законодательного акта, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию частей, разделов, глав, статей (например, последней была глава 5 – дополнить главой 6; последней была статья 7 – дополнить статьей 8).

Если дополнения вносятся в конец структурной единицы статьи, то также необходимо продолжать имеющуюся нумерацию (например, в статье последней частью была часть 3 – дополнить частью 4; в части последним пунктом был пункт 3 – дополнить пунктом 4 и т.д.).

В случае внесения в нормативно-правовой акт дополнительных структурных единиц (и, в первую очередь, если это статьи), они нумеруются специально. Целесообразнее всего им всем присваивать номер предыдущей равнозначной структурной единицы и давать дополнительную нумерацию

(например: «Статья 10.1, статья 10.2, статья 10.3 », или «Статья 10-1, статья 10-2, статья 10-3 » и т. д. или «Статья 10\*, статья 10\*\*, статья 10 \*\*\*») или иным подобным способом). В случае исключения из акта структурных единиц, следующие за исключенными главы и статьи сохраняют свой изначальный номер.

Нумерацию статей надлежит осуществлять с использованием арабских цифр, которые более удобны, чем римские или чем буквенная нумерация, ибо количество статей в современных законах обычно достаточно велико.

Каждой статье кроме номера следует присваивать *собственное наименование*. Оно определяет содержание статьи и значительно облегчает участникам законотворческой деятельности ориентирование в тексте нормативно-правового акта, нахождение и определение необходимых им правовых предписаний. Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование статьи печатается с прописной буквы в именительном падеже полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера статьи, после которого ставится точка. Это позволяет выделять статью по тексту.

Создание нормативно-правового акта без названий статей в высшей степени нежелательно, так как это значительно затрудняет его полноценное использование в ходе правоприменительной практики. Отсутствие заголовков статей – значительное нарушение законодательной техники, которое, к сожалению, иногда встречается.

Если статья все же не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом.

Статья закона может в свою очередь делиться на структурные составляющие: части, пункты, подпункты, абзацы, параграфы. Деление статей закона на эти более мелкие структурные составляющие применяется для логически

последовательного изложения содержания большого объема предписаний, содержащихся в одной статье. Впрочем, создание статей законодательства, имеющих сложную структуру, нежелательно.<sup>45</sup> Их громоздкость и многоступенчатая градация сильно затрудняют ориентирование в системе предписаний, чем создают дополнительные препятствия к комплексной реализации нормативно-правовых актов. Кроме того, на такие сложные по структуре статьи трудно ссылаться – многоступенчатая система ее первичных компонентов обуславливают необходимость в строго определенной последовательности всех их перечислять, что очень неудобно. Поэтому гораздо эффективнее и целесообразнее будет создать больше статей меньшего объема, нежели искусственное и неразумное их укрупнение (которое нередко осуществляется с целью уменьшить количество статей в законе, сделать его более компактным). Чем меньше текста в статье, чем он проще по структуре, тем яснее и применимее содержащиеся в ней предписания. Законодатель вовсе не должен стремиться обязательно структурировать статью – этот приём следует применять только в случае необходимости. Если же такой необходимости нет, то статья должна оставаться монолитной.

Самой крупной структурной составляющей статьи закона является **часть** (которую не следует путать с частью как структурной составляющей закона). Деление статьи на части служит для выражения в ней элементов различных норм права, фрагментов нескольких различных предписаний, посвящённых регламентации близких по смыслу, но не совпадающих полностью вопросов. Например, части статьи могут служить для выражения простого и квалифицированного состава юридического предписания. Возможно так же выражение в первой части статьи сути основного предписания, а во второй – исключения из неё (в одной статье их целесообразнее выразить,

---

<sup>45</sup> См. Тихомиров Ю. В. Как готовить законы. М. 1993. С. 44-46; Пиголкин А.И. Законотворчество в Российской Федерации. М., 2000. С.271-272.

дабы не отрывать их друг от друга, не вызывать разрыва в восприятии сознанием адресата предписания). Части статей закона обозначаются арабской цифрой и точкой. Собственного названия части статей не имеют. Впрочем, деление статьи закона на части не является обязательным требованием к её структуре – нередко, статьи сразу, минуя деление на части, делится сразу на более мелкие составляющие.

Более мелкой структурной составляющей статьи закона является **пункт**. Пункты в статье обозначаются арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой. Это позволяет отличать их по тексту от статей, выделяя как менее крупные структурные составляющие.

Пункты служат для формулирования логически обособленных положений, входящих в состав элемента юридической нормы. Эти положения едины по содержанию и, дополняя друг друга логически, составляют единое по смыслу предписание. Поэтому, при формулировании и компиляции пунктов особенно важно соблюдение правил логики закона. Пункт может выступать как составная часть статьи закона, но может входить в состав части статьи.

Пункты подразделяются на **подпункты**, обозначаемые строчными буквами алфавита с закрывающей круглой скобкой и не имеющие номера. Подпункты служат для дробления большого по объёму и сложного по смыслу положения пункта, которое, не будучи разделённым, будет трудным для осознания и усвоения.

В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи закона могут подразделяться на **абзацы** (в статье закона их может быть не более пяти). Абзацы обычно используются для перечисления однородных положений, формулирования перечня элементов предписания (например, участников правоотношений, прав, обязанностей, объектов этих прав и обязанностей и т. д.). Для идентификации абзацев возможно использование как букв алфавита, так и цифр. Возможно использование для этого знака параграфа. Так же возможно



формулирование абзацев без каких бы то ни было идентификационных признаков.

Ограничение количества возможных абзацев не распространяется на статьи, содержащие перечни основных понятий, используемых в законопроекте.

Деление пунктов в частях статьи либо в разных статьях одного нормативно-правового акта и на подпункты, и на абзацы, которые в тексте пункта будут следовать после двоеточия, не допускается.

В подзаконных нормативных правовых актах пункт выступает главной по смыслу структурной составляющей – аналогом статьи. Более крупных структурных единиц в подзаконных актах не используется.

2. На основании относительной общности предмета правового регулирования, статьи законов могут объединяться в главы. Глава служит для более крупного структурирования закона. Она объединяет статьи, структурно соответствуя развитию логики, смысла предписаний. В главах объединяются нормативно-правовые предписания, составляющие небольшие по объёму, несложные по структуре и второстепенные по значению институты права, а так же подинституты (субинституты) права). Элементы норм права могут объединяться в главы на основании как предметного, так и функционального критерия. То есть, главы могут составляться как из норм, объединенных общим предметом правового регулирования, так и из норм, имеющих одинаковое функциональное назначение в механизме такого регулирования (выражение конкретных предписаний непосредственно к поведению субъекта или же законодательное изложение и закрепление общих положений для правильного толкования конкретных предписаний).

Глава представляет собой не только структурную единицу закона, но и относительно автономное смысловое образование в его составе. Глава (как и прочие объединения

статей в составе закона) представляет собой с одной стороны сложную смысловую и структурную систему, а с другой стороны – элемент более крупной системы. Формирование глав и их положение в структуре закона должно определяться логикой этого закона, смысловым развитием содержащихся в нем предписаний.

3. В наиболее крупных (по объему и по значению в системе правового регулирования) законах главы могут объединяться в разделы. Раздел используется для комплексного и логически единого выражения юридических норм, составляющих подотрасли, а так же крупные по объёму, сложные структурно и играющие большую роль в функционировании правового механизма институты права. Таким образом, в разделах законов объединяются для системного изложения достаточно крупных комплексов правовых норм, объединённых общностью предмета правового регулирования, относительно обособленного в рамках регламентируемого определенной отрасли права комплекса общественных отношений. Этот вид структурных составляющих закона представляет собой законодательное образование, обладающее особыми целями, особой ролью в механизме законодательного воздействия на социальную жизнь.

Структурирование на разделы возможно в отношении больших по объёму законах, имеющих общеотраслевое или межинституциональное значение. Использование этой структурной единицы возможно при создании актов законодательства, играющих определяющую роль в целой отрасли или подотрасли права, или же объединяющих в себе несколько институтов права (впрочем, последний вариант нежелателен). Например, нередко разделы служат наиболее крупной структурной составляющей кодекса, комплексно выражая основные институты, входящие в кодифицируемую отрасль права. Такая методика структурирования характерна для кодексов, являющихся законодательным выражением норм сравнительно небольших, несложных структурно и пока не

получивших глубокой научной разработки отраслей права. Кодексы, состоящие из разделов, создаются в тех случаях, когда законодатель использует при проведении кодификации так называемую французскую методичку, предполагающую, что главный упор делается на нормы непосредственного правового регулирования при отсутствии большого системного массива общих положений.

Кроме того, как крупнейшая структурная составляющая, раздел встречается в больших по объёму и сложных по содержанию законах, являющихся основополагающими источниками для отдельных крупных комплексов институтов, подотраслей, а так же нескольких тесно взаимосвязанных между собой институтов права, входящих в одну отрасль. При формировании разделов закона возможно использование как предметного, так и функционального критерия. Использование такой структурной составляющей, как подраздел нежелательно и допустимо только если это необходимо для обеспечения структурной стройности закона (например, для особой регламентации небольшого, но отличающегося существенными особенностями вопроса, который не может быть урегулирован другими разделами по причине своей специфичности).

Наименования разделов и подразделов пишутся в именительном падеже, обозначаются полужирным шрифтом по центру страницы и нумеруются римскими цифрами.

Вводить такую структурную единицу закона, как раздел (подраздел), не следует, если в законе нет глав.

4. Наиболее крупной (и наиболее редко встречающейся) структурной составляющей нормативных правовых актов является **часть**.

Подразделение на части возможно только для такой специфической формы законов, как кодекс. Части предназначены для отдельного выражения различных по регулятивному назначению юридических предписаний, для отделения в тексте кодификационного нормативного правового акта общих положений, направленных на систематизацию и

обеспечение единства толкования законодательных велений от основанных на этих общих положениях предписаний, направленных непосредственно на регулирование строго определённых общественных отношений, содержащих в себе законченные модели поведения субъектов правоотношений в определённых условиях. Такое выделение в тексте кодексов общих и конкретных юридических предписаний способствует достижению большей системности в их изложении, облегчает их комплексное восприятие, а так же правильное, точное и единое их толкование.

Именно эта основная цель применения такой структурной составляющей закона, как часть предопределяет тот факт, что деление на части применяется только в отношении кодексов. Этот вид законов используется как основа законодательного выражения и закрепления (а иногда и единственный источник) самых крупных систем юридических норм, объединённых общностью предмета и целей правового воздействия – отраслей права (в порядке исключения кодекс может служить для системного выражения и наиболее крупных и обособленных институтов права, однако, в этом случае создаваемый кодекс на части не делится). В связи с этим, в кодексах присутствует как непосредственные, конкретные предписания, так и общие положения, причём, последних оказывается очень много – они и составляют основу, базовую часть отрасли права, для системного и комплексного изложения положений которых и осуществляется кодификация, создаётся кодекс. В иных законах (а тем более, подзаконных актах), которые выражают только определённую часть входящих в отрасль права норм, таких общих положений либо нет вовсе, либо их очень мало, нет необходимости в специальной структурной составляющей для их выражения.

Следует отметить, что даже не каждый кодекс имеет в своей структуре части. Наличие двух частей – общей и особенной – свойственно так называемой пандектной структуре кодекса, использование которой характерно для германской

методики кодификации (об этом подробнее будет сказано ниже). Применение этой методики предполагающей включение в структуру кодекса общей и особенной частей, целесообразно при проведении кодификации отраслей права, которые велики по объёму, сложны и хорошо научно проработаны. Только в таких условиях общие положения становятся настолько многочисленными, объёмными и сложными, что разделение кодекса по функциональному принципу на части становится целесообразным.

Классическая пандектная структура кодекса предполагает органическое сочетание двух частей – общей и особенной. Общая часть, как это ясно из названия, объединяет в себя общие положения, особенная – непосредственные предписания, имеющие целью прямое воздействие на поведение субъектов правоотношений. В законодательстве Туркменистана примером использования такой структуры кодекса является действующий Уголовный кодекс. Этот важнейший нормативный правовой акт наглядно демонстрирует преимущества разделения текста кодекса, огромного по объёму и обладающего сложной структурой с огромным количеством сложных и хорошо проработанных научно общих положений. В действующем Уголовном кодексе достигнуто очень удачное соотношение между общими и специальными положениями, логическая взаимосвязь и взаимодействие.

Можно сделать вывод, что часть как структурная составляющая кодекса может создаваться только на основе функционального принципа, когда в них сосредотачиваются нормы, имеющие строго определённое назначение в механизме правового регулирования – либо особенные, непосредственно определяющие поведение участников правоотношений, либо общие, обеспечивающие правильное, единообразное и системное толкование норм особенных. Практика существования и функционирования кодексов показывает, что нецелесообразно компоновать статьи по предметному критерию, сосредотачивая в частях положения, объединённые общим

предметом правового регулирования. И, тем более, недопустимо смешивание этих оснований для объединения положений закона в части, формируя одну из этих структурных составляющих из общих норм права и ещё несколько – из положений различных институтов или подотраслей права. Наиболее удачной, если есть необходимость разделения положений кодекса на части, является именно двузвенная структура кодекса, включающая в себя общую и особенную части. Нарушение такой структуры не позволяет достичь необходимой для кодекса системности изложения законодательных предписаний, а ведь такая системность – цель проведения кодификации.

5. Подзаконные нормативные правовые акты по сравнению с законами занимают вторичное положение не только по юридической силе, но и по смыслу. Главная логическая цель издания органами исполнительной власти подзаконных нормативных правовых актов – толкование и конкретизация положений, выраженных и закреплённых в законах. Помимо прочего, это предопределяет упрощённую структуру подзаконных актов. В подзаконных нормативных правовых актах, как уже упоминалось, пункт выступает главной по смыслу структурной составляющей – аналогом статьи. Более крупных структурных единиц в подзаконных актах не используется.

6. Из общей системы структурных единиц, используемых при создании нормативных правовых актов, выделяются несколько особых составляющих, применяемых в исключительных случаях и имеющих специальное функциональное назначение.

Особое место среди структурных составляющих нормативных правовых актов занимают примечания (к статьям, главам, разделам, частям или акту в целом), призванным особо выделить и специфицировать определенные составляющие части нормативного правового акта. Примечание представляет собой структурную составляющую нормативного правового акта, предназначенную для специального текстового подчёр-

кивания. Главная характерная черта примечания – сопроводительный, комментирующий характер обязательных предписаний, содержащихся в нём.

Примечания нормативных актов могут быть предназначены для того, чтобы:

- расширить или сузить сферу действия определенных положений закона (подзаконного акта);
- предусмотреть исключения из общего правила, установленного законодательным актом;
- уточнить смысл того или иного термина или всей статьи (дефиниции по тексту акта);
- определить пределы действия изложенной в нормативном правовом акте нормы;
- определить условия применения положения статьи;
- уточнить содержащиеся в нормативном правовом акте оценочные понятия или стоимостные критерии;
- определить орган государственной власти, который будет осуществлять правоприменение в регулируемой сфере или решить иные вопросы о компетенции;
- закрепить самостоятельные по смыслу нормы, выделяющиеся из общей логической системы акта.

Примечания позволяют добиться более высокой степени конкретности и понятности сложных и неоднозначных предписаний, изложенных в нормативном правовом акте. Они могут выступить весьма ценным инструментом обеспечения логической связи между общими и особенными положениями.

Однако, использование примечаний не должно быть обычной практикой в ходе создания и изменения актов законодательства. Частое использование примечаний при создании нормативных правовых актов недопустимо. Они засоряют и загромождают законодательство, ухудшают структуру нормативных актов, отвлекают внимание исполнителей и затрудняют ссылку и цитирование норм права. Примечания деструктурируют акт, рассеивают внимание

субъектов правового предписаний, затрудняют формулирование норм, создавая впечатление неравноценности, второстепенности изложенных в примечаниях положений, так же являющихся выражением норм права. По этой причине, использование в тексте законодательства примечаний нежелательно. Такого рода положения лучше формулировать в качестве самостоятельных статей или включать непосредственно в текст той структурной единицы, к которой они относятся. И уже совершенно недопустимо сопровождение одной статьи закона несколькими примечаниями.

Поскольку примечания затрудняют восприятие законов и пользование ими, следовательно, в законодательстве их нужно использовать только в исключительных случаях. Только в особых случаях, когда нормативное положение носит дополнительный, толковательный характер, выделяется по смыслу из общей канвы акта, закрепление его в нормативном акте в качестве примечания к статье теоретически возможно. Использование примечаний оправдано в случаях, если:

1) в нормативном акте не разрешается тот или иной конкретный вопрос и для разрешения этого вопроса делается ссылка на другую статью или на другой нормативный акт, где он решается, или же приводится тот орган, который может решить этот вопрос;

2) в примечании нормативного акта законодатель объясняет смысл выражений и терминов, используемых в двух или более статьях. Это относится в первую очередь к понятиям узконаправленных технических терминов, которые необязательно закреплять в самостоятельных статьях;

3) в статьях есть перечисление, один из пунктов которых нуждается в особом пояснении;

4) правотворческий орган считает необходимым толковать помещенный в приложении нормативного акта материал – таблицы, диаграммы и прочее.



Но даже в вышеуказанных случаях использования примечаний в целях сохранения ясности и логической целостности акта следует по возможности избегать.

По той же причине нежелательно использовать и **подстрочные примечания (сноски)**. Помещение подстрочных примечаний возможно только в процессе систематизации законодательства, при подготовке официальных сборников нормативного материала, когда возникает необходимость прокомментировать текст.

Использование **приложений** возможно для формулирования положений, по смыслу отличающихся от основного нормативно-правового массива, автономных от них. Например, в приложениях можно приводить таблицы, расчеты, графики, перечни, тарифы, графические изображения, образцы документов, бланков и т.д. Кроме того, в приложении может быть приведена программа мероприятий по реализации акта законодательства. Нормативные предписания включать в текст приложений не следует.

Использование в тексте нормативного правового акта курсивов, петитов и других способов выделения части текста представляется нецелесообразным. Все составляющие законодательного акта, все слова, словосочетания, предложения, пункты, статьи и т. д. по своему значению равны. Нет ни необходимости, ни смысла в дополнительном выделении какой-либо части текста акта, это может только дезориентировать субъектов правовых предписаний, создав у них впечатление об исключительном положении этой части, о ее приоритете над остальным текстом. В петитах и курсивах, при условии соблюдения правил логики и стиля закона, необходимость не возникает.

## **8.2. Смысловая система (содержание) нормативного правового акта**

Теперь рассмотрим правила смысловой системы нормативно-правовых актов, определяющие форму и порядок изложения его содержания. Этот вопрос является не менее важным для законотворческой техники, чем предыдущий. Участнику законотворческой деятельности очень важно уметь правильно соединить смысловые составляющие нормативно-правового акта, дабы обеспечить логическое единство и последовательность изложения нормативно-правовых предписаний.

Содержание нормативно-правового акта зависит от его объёма, формы и вида, а так же от предмета правового регулирования. Они же определяют структуру нормативно-правового акта, который в значительной мере влияет на его регулятивные возможности. Структура законопроекта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования и соответствовать раскрытию его предмета, что очень важно для понимания и усвоения смысла нормативно-правовых предписаний.

Наиболее оптимальной с точки зрения расположения смысловых составляющих нормативно-правового акта представляется следующая конструкция:

- 1. Наименование нормативно-правового акта.**
- 2. Преамбула, включающая декларативные положения.**
- 3. Общие положения:**
  - *основные принципы правового регулирования, вводимые и закрепляемые законом;*
  - *легальное определение используемых в законе специальных терминов;*
  - *иные общие положения.*

4. *Изложение конкретных правовых предписаний по регулируемому вопросу.*
5. *Определение санкций за нарушение этих предписаний.*
6. *Переходные и заключительные положения.*
7. *Положения о вступлении акта в законную силу.*

Рассмотрим подробнее суть и значение этих основных составляющих нормативно-правового акта.

Нормативно-правовое регулирование во многом определяется *наименованием* акта, которое призвано отражать его содержание и основной предмет правового регулирования. И по своему положению и по смысловой роли наименование является начальной частью нормативно-правового акта. К формулированию наименования предъявляются особые требования, во многом отличные от предъявляемых к формулированию нормативно-правовых предписаний. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчетом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро отыскать. Указание на предмет правового регулирования должно быть не слишком конкретным (дабы наименование не стало излишне длинным и многосложным) и приводится в предложном падеже (за исключением кодексов).

Наименование нормативно-правового акта должно быть кратким и простым. Законодательные акты со сложными и неоправданно длинными наименованиями загромождают законодательство, затрудняют систематизацию и понимание законодательных актов. Особенно они неудобны при ссылках на них в других нормативных правовых актах, актах применения права, документах, статьях и т.д. Сталкиваясь с таким многосложным названием участник правоотношений не всегда может сразу осознать общий смысл нормативно-правового акта, понять, этот ли акт ему нужен, есть ли необходимость

знакомиться со всем его содержанием. Кроме того, неоправданно длинные и сложные наименования делают трудным точное запоминание акта, что в свою очередь затрудняет его поиск

Наименование нормативно-правового акта должно содержать основные его идентификационные данные: вид, дату принятия и утверждения, номер, под которым он принят (для подзаконных нормативно-правовых актов, подлежащих регистрации в Министерстве юстиции – дату и номер такой регистрации) акта, точное полное его название. Все эти основные составляющие должны быть выделены и не сливаться одно с другими. Наименование совместного нормативно-правового акта, принятого одновременно несколькими органами власти (например, межведомственный подзаконный акт) должно содержать наименование всех принявших его органов и все номера (каждый из которых следует помещать непосредственно после названия принявшего органа).

Недопустимо вносить изменения в название закона после его вступления в силу.

Правильное формулирование названия нормативно-правового акта позволяет более эффективно, системно, едино и целостно выразить основные предписания, а кроме того делает его более действенным, облегчая его поиск, запоминание и использование. Единая методика именования нормативно-правовых актов – необходимое условие их системности.

Законы, направленные на регулирование широкой сферы общественных отношений, определяющие содержание многих иных нормативных правовых актов, могут содержать *преамбулу*, в которой излагаются доктринальные положения, которые могут иметь значение для правового регулирования: цели и мотивы принятия закона, предмет осуществляемого им правового регулирования, основополагающие цели правового регулирования, осуществляемого законом, а так же его регулятивное значение. Преамбула служит для выражения

намерений законодателя, определяет основы регулирования определенной системы норм права (отрасли, подотрасли, института) и играет достаточно большую роль в законодательном воздействии на общественные отношения. В преамбуле формулируются и закрепляются положения, являющиеся основой для общих предписаний. Эта составляющая часть необходима только для законов, представляющих собой основу отрасли или института права, являющихся ключевыми для правового регулирования в определенных сферах общественной жизни. Особую роль играют декларативные положения преамбул при восполнении пробелов в праве путем применения аналогии права, когда возникает необходимость в ясном и формально закреплённом выражении основных начал правового регулирования в этой отрасли общественных отношений.

В преамбулу можно включать положения, которые не могут сами по себе использоваться для воздействия на поведение людей (ни прямо, ни косвенно), но выражающие общее направления правового регулирования, являющиеся смысловым фундаментом нормативных предписаний. В число таких декларативных положений, подлежащих включению в преамбулу закона, входят, в первую очередь, перечень регламентируемых им общественных отношений, определение составляющего предмет правового регулирования создаваемого акта законодательства спектра социальной жизни. Кроме того, во-вторых, в преамбулу могут быть включены основные причины, определившие необходимость принятия этого закона, обоснование его востребованности в системе правового регулирования. В-третьих, в преамбулу могут быть включены основные цели, преследуемые законодателями при разработке и принятии закона, ожидаемый ими социальный результат его регулятивного воздействия на жизнь и развитие общества, на социальные процессы. И, наконец, в-четвёртых, возможно включение в преамбулу общеправовых принципов, зафиксированных в Конституции. Речь идёт о именно о

декларативных принципах, определяющих всё правовое регулирование, характерных для любой отрасли права, не связанные непосредственно ни с одной отраслью права или иной группой юридических норм. Эти декларативные принципы сами по себе никакого влияния на непосредственное правовое регулирование оказать не могут – для этого они нуждаются в конкретизации отраслевыми общими принципами правового регулирования (и эти два вида принципов не следует путать между собой).

Включение в преамбулу нормативных предписаний, непосредственно воздействующих на поведение, не допускается, так как это внесет в регулирующий механизм путаницу и нарушит единую логическую систему закона. Особо следует беречься включения в преамбулы общих положений. В целях сохранения своего декларативного характера, преамбула не должна делиться на статьи или иные структурные единицы, содержать ссылки на другие нормативно-правовые акты, включать в себя легальные дефиниции, формулировать предмет регулирования закона. Преамбула не нумеруется, как другие структурные составные части закона. Нарушение этих требований может привести к смешению принципиально-декларативных положений закона и непосредственно нормативно-правовых предписаний, выраженных в нем, что является, как уже отмечалось, нарушением основных требований к логике законодательных актов и снижает регулятивные возможности.

Не следует включать преамбулу в подзаконный нормативно-правовой акт, который, будучи создаваемым во исполнение закона, по своей сути не должен служить основой правового регулирования, ему не свойственна такая функция, как выражение принципов и целей деятельности законотворцев. В случае, если преамбула все же оказывается необходимой для подзаконного акта, это свидетельствует о том, что допущена существенная законотворческая ошибка, что орган исполнительной власти взятся осуществлять нормативно-

правовое воздействие на сферу, подлежащую регулированию законами.

Не следует так же предварять преамбулами структурные составляющие закона, которые не могут иметь собственных принципов и целей, отличных от общих начал определяющих закон в целом.

В начале нормативно-правового акта, непосредственно после преамбулы (если таковая имеется) в отдельной статье надлежит изложить *общие положения*. Это предписания, в той или иной форме определяющие всё правовое регулирование определённой сферы общественных отношений, распространяются на всю отрасль права или на большую часть составляющих эту отрасль институтов. Такие общие положения выступают базовыми началами как для формулирования предписаний, непосредственно воздействующих на поведение субъектов правоотношений, так и для точного, правильного, системного и единообразного толкования этих конкретных предписаний. Они принципиально отличаются от декларативных положений тем, что сами по себе оказывают воздействие на правовое регулирование, выступают именно как нормативные предписания. Всегда можно проследить логическую связь между общими положениями и предписаниями, непосредственно направленными на регламентацию поведения субъектов правоотношений.

Следует отметить, что изложение общих положений целесообразно далеко не в любом нормативном правовом акте. Идеальным вариантом является выражение и формальное закрепление общих положений в особом законе, служащим для комплексного и системного изложения основ обособленной группы юридических норм - отрасли права или специфического института права. В качестве такого нормативного правового акта целесообразнее всего использовать кодекс (или иные виды кодификационных нормативных правовых актов), ибо их форма наиболее подходит для выражения общих положений и

соотнесения их с конкретными предписаниями. Однако, возможно формулирование общих положений и в иных формах законов – например, в законах, посвященных изложению норм отдельных институтов права, в случаях, когда создание кодекса признано нецелесообразным, но необходимость отразить специфику правового регулирования всё же существует. Выражение общих положений в подзаконных актах представляется нецелесообразным и может иметь место только в порядке исключения. Нецелесообразно изложение общих положений в подзаконных нормативных правовых актах (хотя, это и не исключается).

Выражению и закреплению общих положений следует посвятить особую структурную составляющую закона, причём, желательно, более крупную, чем статья – главу, раздел или часть (как уже отмечалось, последняя используется при составлении кодексов). Формулирование общих положений в отдельных статьях, следующих по тексту закона, может затруднить правильное установление субъектами правового регулирования логической связи как между общими положениями, так и между ними и конкретными предписаниями.

Наиболее важными для правового регулирования из числа общих положений выступают *принципы правового регулирования*. Эти принципы выступают базовыми основами для остальных норм, но в каждой системе норм права (например, в отрасли права) система таких принципов своя, она может существенно отличаться от комплекса принципов иных отраслей. В принципах выражается специфика отрасли, а иногда – отдельных обособленных институтов права. В силу своей важности, принципы правового регулирования отражаются в законах сразу после преамбулы (если она есть), перед всеми остальными предписаниями. Выражению каждого принципа должна быть посвящена отдельная статья или иная, более крупная структурная составляющая. Выражение отраслевых (специальных) принципов правового регулирования возможно



только в такой специальной структурной составляющей, в ней же целесообразно отражение и общеправовых принципов.

Принципы излагаются в нормативных правовых актах, являющихся законодательной логической основой для выражения норм определённой группы норм права (отрасли права, института права и др.). В связи с этим, выражение принципов наиболее целесообразно в кодексах (их особая форма наилучшим образом для этого приспособлена). В простых регулятивных законах выражение этого вида общих положений нежелательно. Точно так же нежелательно дублирование положений об основных принципах правового регулирования положениями различных законов – именно поэтому наиболее целесообразным является изложение этих принципов в базовом, основополагающем законе, единое и не повторяющееся, что позволяет избежать различное его понимание. Если же по какой-либо причине всё же пришлось отразить одни и те же принципы правового регулирования в двух (или более) законах, то их формулировка должна полностью дословно совпадать. И совершенно недопустимо формулирование и закрепление общих принципов правового регулирования в подзаконных нормативных правовых актах, которые являются инструментом уточнения и конкретизации положений законов и не могут быть базовыми для правового регулирования. Как и в случае с преамбулами, необходимость изложения в тексте подзаконных актов принципов правового регулирования (отраслевых или институциональных) свидетельствует о том, что соответствующий орган исполнительной власти пытается брать на себя функции законодательных органов и урегулировать своими предписаниями отношения, заслуживающие законодательного регулирования, грубо нарушая тем самым важнейшие правила законодательной техники.

Другим видом общих положений, которые очень часто отражаются в самых разнообразных нормативных правовых актах (и не только в кодексах) являются *дефиниции*, то есть *нормативное определение используемых в законе специальных*

*терминов*, не имеющих в литературном языке аналога или имеющие в нем другое, отличное от юридического, значение. Такие дефиниции необходимы для правильного и, что не менее важно, единообразного понимания смысла требований норм. Дефиниции требуются для определения как юридических, так и иных специальных терминов (технических, финансово-экономических и др.)

Этот вид общих положений встречается в нормативных правовых актах очень часто, гораздо чаще, чем рассмотренные выше принципы правового регулирования. Они могут закрепляться как в кодексах, так и в обычных регулятивных законах. Более того, возможны случаи, когда дефиниции содержатся даже в подзаконных нормативных правовых актах – если соответствующие термины применяются только на подзаконном уровне (например, когда определяются специфические технические термины или узкопрофильные юридические понятия, используемые при регулировании очень узкого круга второстепенных по значению общественных отношений).

В том случае, если официальное определение специального юридического термина содержится в законах, не следует дублировать его в подзаконных нормативно-правовых актах. Неправильно так же давать в законе определения термину, уже однажды определенному в законодательстве, а если все же дефиниция повторяется – она должна в точности соответствовать уже закреплённому легальному определению. В противном случае оказывается невозможным обеспечить терминологическое единообразие законодательства, возникает путаница и неясность с истинным значением используемых в законодательстве терминов. В результате же соблюдения этого требования формируется унифицированная система законодательных терминов и понятий, необходимая для создания единой и непротиворечивой системы законодательства.

Формулирование дефиниции представляет собой перечисление существенных признаков определяемого термином явления или предмета. И чем больше таких качественных признаков содержится в определении – тем лучше, ибо их большое количество сужает возможность различного понимания смысла термина. При этом, очень важно, чтобы в дефиниции были отражены только существенные признаки, в которых отражается сущность этого предмета. Дефиниция должна быть адекватной, то есть иметь совпадающий объём с определяемым понятием. Грубой ошибкой будет включение в дефиницию терминов, используемых в самом таком понятии (тавтология).

Наиболее целесообразным, как уже было сказано, представляется перечисление таких определений в отдельной статье закона (пункте подзаконного нормативного правового акта). В таком концентрированном виде их следует излагать в алфавитном порядке. В этом случае в ходе правореализации не возникнет проблем с поиском, пониманием и, самое главное, усвоением используемой в тексте специальной терминологии. Найти закреплённую таким образом дефиницию будет достаточно просто. Однажды получив информацию о значении терминов, изучающий текст нормативно-правового акта субъект правоотношений в дальнейшем не будет испытывать проблем с их пониманием.

Однако, посвящение дефинициям отдельной статьи далеко не всегда возможно и целесообразно. Объёмный нормативно-правовой акт может содержать слишком много требующих разъяснения терминов, концентрация их определений в начале может привести к тому, что смысл понятий будет все время забываться, постоянно обращаясь к специальной вводной статье субъект правоотношений просто запутается, потеряет логическую нить, связывающую акт воедино. Поэтому, например, при создании большого по объёму кодекса, определяющего правовое регулирование большой и хорошо разработанной научно отрасли права, не следует

сбирать в отдельную структурную составляющую вышеуказанные определения терминов, а лучше будет дать такие определения по тексту по мере применения. То есть, при первом использовании в нормативно-правовом акте термина дается его полное определение, а далее в скобках указывается, что далее это понятие обозначается определенным термином. Это особенно подходит для определения терминов, используемых только в определенной части закона.

Некоторые исследователи предлагают и иные способы формулирования дефиниций в тексте нормативных правовых актов<sup>46</sup>, однако в законотворческой практике встречается удачный опыт использования только этих двух методов. Возможно, этого вполне достаточно.

После определения основных юридических терминов, следует закрепить в тексте законодательного акта иные общие положения. К их числу относятся *юридические конструкции, правовые презумпции и фикции, юридические аксиомы*. Логика закона предполагает необходимость их формулирования и закрепления после определения специальных понятий, но перед предписаниями, содержащими непосредственное предписание к поведению субъектов правоотношений. Для изложения этих общих положений наиболее подходят кодексы.

Основной смысловой частью любого закона или подзаконного акта будет ***изложение конкретных правовых предписаний по регулируемому вопросу***. Эта структурная составляющая является стержнем нормативно-правового акта, все остальные части находятся в логическом и смысловом ее подчинении.

---

<sup>46</sup> См. напр. Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2007; Туранин В. Ю. Проблема выбора оптимального способа закрепления дефиниций в законодательном тексте//Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т. 1. Нижний Новгород, 2001. – С. 253.

При составлении этой структурной составляющей, в ходе непосредственного формулирования нормативных требований и дозволений необходимо оценить возможные последствия их применения с тем, чтобы не проектировать требований, изложение которых может иметь негативные, нежелательные для общественной жизни и развития последствия. Следует заботиться о реалистичности и исполнимости предписаний, их соответствии уровню развития регулируемых общественных отношений, о наличии надежного механизма их защиты и охраны. Именно на этом этапе работы законодателя проявляется его владение логикой, стилем и языком закона, проявляется его способность ясно и внятно выразить словами свои мысли, идеи и желания.

Изложение конкретных правовых предписаний излагается путём закрепления в положениях нормативного правового акта условий, при которых субъект обязан следовать предписываемому этим актом варианту действий (бездействий), а затем – изложение этой необходимой (или возможной – в зависимости от характера предписания) модели поведения. Такая схема с точки зрения правил логики наиболее удобна и даёт возможность обеспечить наиболее эффективное, полное и системное восприятие сути изложенной в акте законодательства нормы права.

Изложение непосредственно правовых предписаний предполагает формулирование только их гипотезы и диспозиции. ***Определение санкции за невыполнение предписания***, указание на меры государственного принуждения, последующие за неисполнение нормы права надлежит излагать отдельно, после самого предписания. Такое правило следует из особенностей психологического механизма восприятия требования определенного поведения – сначала до сознания человека должен дойти смысл требования, а потом – обстоятельства, обуславливающие необходимость ему подчиниться.

При определении санкции следует учитывать особенности отрасли права, к которой принадлежат нормы, выражаемые в акте, применяемые в этой отрасли меры и формы юридической ответственности.

Все второстепенные нормы, не нашедшие в силу своей малой значимости отражения в основном тексте нормативно-правового акта, излагаются отдельно, в статье или главе, посвященной **переходным и заключительным положениям**. Такой раздел (отдельная глава, статья и т. д.) помещаются в конце акта.

Особая структурная единица посвящается порядку вступления закона в силу. Статья о порядке вступления в силу вводится в законопроектах в случае, если необходимо установить особый порядок вступления в силу данного законодательного акта, отличный от определенного законом как стандартный. Это касается, в первую очередь, определение срока вступления в силу закона или отдельных его частей (разделов, глав, статей). При этом определение даты вступления нормативного правового акта в силу диапазоном дат не допускается. Момент вступления закона в силу, определенный точной календарной датой, нельзя ставить в зависимость от события, которое обязательно должно произойти.

В случае необходимости в специальной части определяется, имеет ли нормативный правовой акт обратную силу, могут ли его положения распространяться на отношения, возникшие до его вступления в силу, а если может – то на какие именно. В случае, если акт имеет обратную силу, устанавливаются способы завершения дел, находящихся в делопроизводстве, прекращения или пересмотра в соответствии с положениями нового закона решенных судами или иными государственными органами дел.

В этой же части следует перечислить нормативные правовые акты, которые с принятием нового закона (подзаконного акта) теряют свою силу или претерпевают

изменения. Часто применяемая формула о том, что противоречащие данному закону старые законы не имеют силы, в принципе верна, но создает сложности для правоприменителей, поэтому ее следует избегать и определять в тексте нового закона все изменения в действующем законодательстве, которые влечет его вступление в законную силу. Законодательные акты, подлежащие признанию утратившими силу, в таком перечне располагаются в хронологическом порядке (по дате их подписания). В пределах одной и той же даты подписания законодательные акты располагаются в соответствии с их регистрационными номерами в возрастающем порядке. Перечень законодательных актов, подлежащих признанию утратившими силу, должен быть юридически обоснованным и исчерпывающе полным, не должен быть упущен ни один законодательный акт, противоречащий новому акту, в связи с которым составляется этот перечень.

В случае необходимости упоминается, какие акты, из посвященных регулированию того же предмета, что и новый акт, и в какой части сохраняют свое действие (например, такая оговорка представляется обоснованной, если речь идет о сохранении силы нормативных правовых актов Советского Союза). Здесь же возможно указание о создании, сохранении или ликвидации органов и должностей в связи с изменениями, внесенными в систему законодательства.

Возможны так же закрепление положений о необходимости подготовки других нормативных правовых актов – во исполнение принятого, а так же о приведении в соответствие с ним существующего законодательства (например, ведомственных подзаконных актов), хотя, это нежелательно.

### 8.3. Способы и приемы изложения положения норм права в статьях нормативно-правового акта

Существует множество приемов и способов формулирования правовых предписаний в тексте законодательства. Рассмотрим наиболее важные из них.

Исходя из формы изложения правовой нормы в нормативно-правовом акте выделяются два способа такого изложения: **абстрактный и казуистический**.

**Абстрактный способ** характеризуется тем, что правовое предписание формулируется в обобщенном виде, без привязки к конкретным жизненным обстоятельствам, не основываясь на примерах из жизни. Абстрактная норма связывает предписания с общими родовыми характеристиками, типичными чертами и проявлениями регулируемых отношений и предназначенных для их регламентации предписаний. Даются только общие определения и признаки юридических фактов, участников отношений, регулируемых нормой и обязательного их поведения. Абстрактный способ не предполагает указаний в тексте нормативного правового акта на конкретные примеры как указания образцов поведения. В этом случае в тексте законодательного акта содержатся только общие указания, формулируются признаки правомерного поведения, адресатов предписания, последствий несоблюдения требований и т. д. Статьи нормативных правовых актов, изложенные абстрактным способом, предполагают возможность достаточно активного их толкования.

**Казуистический способ** означает, что все основные положения норм характеризуются индивидуальными признаками, путем перечисления тех или иных конкретных случаев (казусов), которые используются в качестве примеров, образцов. Казуистичная норма связывает предписания (обычно, гипотезу и диспозицию закрепляемой в законодательстве нормы права) с



отдельными строго определенными частными случаями. Ее использование оправдано, если такой частный случай трудно (или вообще невозможно) определить с помощью абстрактного метода. Дается полный перечень обстоятельств, обуславливающих возникновение, изменение или прекращение правоотношений, даются подробные предписания, список которых в статье исчерпывающ, перечисляются все субъекты правового регулирования. Казуистический способ изложения предписаний не дает возможности для активного их толкования, а иногда и вовсе исключает его (например, когда дается закрытый перечень чего – либо). Примером использования этого способа может стать ст. 8 Гражданского кодекса Туркменистана, содержащая строго определенный и закрытый перечень конкретных обстоятельств, которые могут послужить основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей.

При осуществлении законотворчества следует использовать оба этих способа, определяя выбор между ними в каждом конкретном случае целью, приоритетом характеристики полноты правового регулирования. Для полноты такого регулирования более предпочтителен абстрактный способ, позволяющий более эффективно избегать пробелов в праве, охватывая более широкий круг общественных отношений. Абстрактный способ изложения нормативно-правовых предписаний свидетельствует о более высоком уровне законодательной техники участников законотворческой деятельности. Однако, полностью отказаться от казуистического способа все же невозможно, да и нет в этом необходимости. Казуистический способ позволяет более четко и с большей определенностью регулировать общественные отношения, с наибольшей, исчерпывающей точностью (без необходимости толкования) регулировать общественные отношения. Поэтому абстрактный способ изложения предписаний следует применять в тех случаях, когда важна полнота правового регулирования, его всеобщность, казуистический же способ более подходит для

регулирования отношений, требующих большей конкретности, не терпящих возможности широкого толкования предписаний.

Исходя из полноты изложения нормы права в статье нормативно-правового акта в правовой науке выделяются три способа изложения норм права в статьях нормативно-правового акта: прямой, отсылочный и бланкетный.

**Прямой способ** предполагает изложение всей нормы права целиком, всех трех ее элементов в одной статье нормативно-правового акта. Наиболее часто этот способ применяется при изложении норм гражданского права. Этот способ идеален с точки зрения техники выражения, полноты, ясности и понятности предписания, но, к сожалению, на практике применим редко. Очень сложно, а зачастую невозможно выразить все правовое предписание (которые часто характеризуются сложностью и многозначностью), вместе с условиями применения и санкцией в случае неисполнения в одной статье. Как правило, прямой способ используется для выражения небольших по объему и второстепенных по значению норм права.

**Отсылочный способ** изложения нормы права предполагает ее изложение в нескольких статьях одного и того же нормативно-правового акта. Этот способ подходит для изложения норм права в статьях значительных по объему нормативно-правовых актов, например – кодексов. Статьи такого акта содержат ссылки друг на друга. В качестве примера можно привести ч. 2 ст. 59 Уголовного кодекса Туркменистана: «Исключительными могут быть признаны как отдельные смягчающие обстоятельства, так и совокупность обстоятельств, предусмотренных статьёй 57 настоящего Кодекса»,<sup>47</sup> т.е. часть

---

<sup>47</sup> Уголовный кодекс Туркменистана, утвержденный в новой редакции Законом Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Туркменистана и утверждении его в новой редакции» № 104-IV от 10

гипотезы этой статьи содержится в другой статье того же Кодекса. Отсылочный способ предназначен для обеспечения единства большого и сложного нормативного правового акта, содержащего множество самостоятельных по смыслу, но взаимосвязанных между собой норм.

**Бланкетный** способ означает изложение нормы права в различных нормативно-правовых актах, когда в статьях одного акта содержится ссылка на другой закон или подзаконный акт. В этом случае в одном нормативном правовом акте содержится ссылка на другой акт, к которому следует обратиться для того, чтобы получить недостающую смысловую составляющую нормы права. В качестве примера можно привести ч. 2 ст. 33 Уголовно-процессуального кодекса Туркменистана, оговаривающую процедуру оформления решения о прекращении уголовного дела: «Суд, судья, прокурор, а также дознаватель, следователь с разрешения прокурора вправе вынести определение или постановление о прекращении уголовного дела по основаниям, указанным в статьях 71-73 Уголовного кодекса Туркменистана».<sup>48</sup> Эта часть за гипотезой (условием вступления нормы в силу) отсылает к другому акту – Уголовному кодексу Туркменистана.

---

мая 2010 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2010 г., № 2, ст. 28), с последующими изменениями и дополнениями.

<sup>48</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана, утверждённый Законом Туркменистана «Об утверждении и введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Туркменистана» № 28-IV от 18 апреля 2009 г. (*Ведомости Меджлиса Туркменистана*, 2009 г., № 2, ст. 29), с последующими изменениями и дополнениями.

## 8.4. Правила оформления ссылок в нормативных правовых актах

Как отмечалось выше, большая часть нормативных правовых предписаний излагаются и закрепляются в действующем законодательстве с использованием отсылочного и бланкетного способов. Эти способы изложения норм права предполагают использование особых предписаний, содержащих **ссылку** на другой нормативно-правовой акт, подробно регламентирующий соответствующие общественные отношения (например, содержит ответственность за нарушение правил, закрепленных другим нормативно-правовым актом), или же содержащих ссылку на другую статью того же нормативно-правового акта. Ссылка представляет собой *предписание обращаться за каким-то элементом нормы права к определенной статье того же или иного нормативно-правового акта.*

От ссылок необходимо отличать **отсылки**, которые только в общем виде показывают связь нормативно-правового акта с другими правовыми предписаниями без четкого указания на конкретную статью определенного закона или подзаконного акта. Например, отсылочными являются фразы типа: «по действующему законодательству», «в порядке, установленном законом», «по основаниям, установленным в законе» и т. д.

Ссылки должны обеспечивать единство и целостность излагаемой нормы, не допускать разрыва между ее структурными и смысловыми составляющими. Именно поэтому правила создания нормативно-правовых актов включают в себя правила и приемы создания системы ссылок, которым участники законотворческой деятельности должны неукоснительно следовать. Несоблюдение этих правил особенно опасно, так как влечет нарушение единства системы выражения норм права в законодательстве, невозможность для субъекта

правового регулирования получить комплексное представление о сути нормативно-правового предписания.

Прежде всего, не следует злоупотреблять ссылками. Слишком частое, неоправданное их использование сильно затрудняет правильное и целостное понимание сути нормативно-правового предписания, содержащегося в законодательстве. Ссылки в статьях на другие статьи, а также на ранее принятые законодательные акты применяются только в случае, если необходимо показать взаимную связь правовых норм или избежать повторений.

По юридическому значению можно выделить два вида ссылок, используемых в нормотворческой практике современных правовых систем. **Ориентирующие ссылки** не несут нормативно-регулятивной нагрузки, а просто указывают на другие части того же законодательного акта или на другие акты, которые следует знать для правильного понимания и применения статьи, содержащей эту ссылку. Они имеют скорее комментаторское, пояснительное значение. Примером такой ссылки может стать ст. 171 Кодекса о браке и семье Туркменистана: «Органы опеки и попечительства освобождают опекунов и попечителей от выполнения их обязанностей в случае возвращения детей на воспитание родителям, при усыновлении или при помещении лиц, находящихся под опекой или попечительством, в государственные или общественные учреждения (статья 156 настоящего Кодекса)».<sup>49</sup> **Регулятивные ссылки** имеют нормативное значение и служат для установления обязательной связи между правовыми установлениями, изложенными в разных статьях законодательства, определяя характер соподчиненности этих статей. Именно регулятивные

---

<sup>49</sup> Кодекс о браке и семье Туркменской ССР, утвержденный Законом Туркменской ССР от 29 декабря 1969 г. (*Ведомости Верховного Совета ТССР*, 1969 г., № 24, ст. 141), с последующими изменениями и дополнениями.

ссылки играют более важную роль в правовом регулировании, и, потому, им следует уделить особое внимание.

Ссылки можно делать только на вступившие в силу (введенные в действие) законодательные акты. Ссылки на утратившие силу законодательные акты и законопроекты недопустимы. Если нормативно-правовой акт, на который делается ссылка, утратил силу, ссылка должна быть исправлена – лучше всего, переадресована к новому нормативно-правовому акту. Естественно, возможны ссылки только на туркменские нормативные правовые акты и международные соглашения, ратифицированные Туркменистаном.

Ссылки в законодательных актах могут даваться только на законодательные акты высшей или равной юридической силы. Ссылки на конкретные нормативные правовые акты низшей юридической силы или их отдельные структурные единицы не допускаются (например, ссылка в законе на конкретное постановление Кабинета Министров Туркменистана).

В тексте нормативного правового акта недопустимы ссылки на нормативные предписания других законодательных актов, которые, в свою очередь, являются ссылочными (ссылки на ссылки).

Перейдем к изучению конкретных правил оформления ссылок, используемых в действующей системе законодательства Туркменистана.

При необходимости сделать ссылку на законодательный акт, указываются его следующие реквизиты в определенной последовательности: вид законодательного акта и наименование законодательного акта (пример: «... организует свою деятельность в соответствии с ... Законом Туркменистана «О Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов в Туркменистане»).

Ссылки на Конституцию Туркменистана оформляются только с указанием, что речь идет именно о Конституции

Туркменистана. О том, что имеется ввиду именно действующая конституция специально не указывается – в этом нет необходимости, ссылки на недействующие документы не производятся.

По той же причине при ссылке на кодекс указывается только название кодекса. Дата подписания и регистрационный номер кодекса не указываются, но указывается, что речь идет о кодексе Туркменистана («...в порядке, установленном Таможенным кодексом Туркменистана», «...в соответствии с частью второй Гражданского кодекса Туркменистана»). При ссылках на конкретную статью кодекса, состоящего из нескольких частей, название части кодекса (общая или особенная) не указывается, так как статьи в этих частях имеют сквозную нумерацию (например: «регулируются статьей 221 Налогового кодекса Туркменистана», «в порядке, установленном статьей 217 Гражданско-процессуального кодекса Туркменистана», «в соответствии со статьей 190 Уголовного кодекса Туркменистана»). При этом, при ссылках на кодексы не допускается применение сокращений и аббревиатур названий этих кодексов (УК, ГК, КоАП Туркменистана и т.д.), так как не существует единой системы таких аббревиатур и возможна путаница и неопределенность (например, обозначение «ГК Туркменистана» с равным успехом может быть понято и как «Трудовой кодекс Туркменистана» и как «Таможенный кодекс Туркменистана»).

При необходимости дать ссылку не на весь законодательный акт, а только на определенную его структурную единицу сначала указывается эта конкретная единица (начиная с наименьшей). При этом обязательно указание статьи и более мелких единиц (если они есть), более крупные структурные единицы нормативно-правового акта не указываются.

Ссылки на структурные единицы того же законодательного акта (при применении отсылочного метода изложения нормы права), оформляются упрощено, без указания

всех реквизитов этого акта следующим образом: «...содержащиеся в главе 4 настоящего Закона», «...в соответствии с положениями настоящей главы», «...в соответствии с частью 1 статьи 15 настоящего Кодекса», «...в соответствии с частью 2 статьи 5 настоящего Закона», «...в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи», «...в соответствии с настоящим Кодексом».

## **8.5. Правила внесения изменений в нормативно-правовые акты и правила отмены нормативных правовых актов**

Изменение нормативно-правовых актов является неотъемлемой составной частью законотворческого процесса. Система законодательства меняется постоянно, и это естественно. Это не обязательно является следствием ее несовершенства, нарушения ее создателями правил законодательной техники. Просто общественные отношения не стоят на месте, они постоянно динамично поступательно развиваются. Вместе с ними должна обновляться и система законодательства, устаревшие и потерявшие правовой характер положения которой должны заменяться на новые, соответствующие новым социальным условиям, отвечающие новым потребностям жизни и развития общества. И очень часто достаточно внести изменение в одно конкретное положение акта – и он вновь приобретает правовой характер, для этого вовсе не обязательно принимать новый. Именно поэтому внесение изменений в нормативно-правовые акты является естественным процессом и изучения правил внесения таких изменений представляет собой неотъемлемый элемент законодательной техники. Чрезмерное накопление в законодательстве устаревших актов, утративших правовой характер или противоречащих более поздним актам более высокой



юридической силы существенно снижает эффективность и регулятивные возможности законодательства. И для туркменского законодательства эта проблема весьма актуальна.

Изменение нормативно-правового акта может осуществляться путем принятия другого акта (равного ему или более высокого по юридической силе), регулирующего те же общественные отношения. Принятый позже акт имеет приоритет в действии перед принятыми раньше, коллизия разрешается в его пользу. Однако такой способ обновления действующего законодательства является в высшей степени нежелательным. В результате таких изменений субъекты правового регулирования не имеют возможности своевременно усвоить суть изменений, получить представления о новых требованиях, предъявляемых правом к их поведению. Практика внесения изменений в законодательные акты, если можно так выразиться, «автоматически», «молчаливо», лишь установлением нового правила в другом акте свидетельствует о низком уровне законодательной техники и ведет к снижению регулятивной эффективности новых предписаний. Тем более, что нередко старые в новые законы пересекаются неполно, частично, в результате чего возможны серьезные недоразумения и ошибки в правореализующей (особенно в правоприменительной) практике при определении подлежащих воплощению в жизнь норм.

Все изменения в законодательные акты должны быть четко и ясно определены, и сделано это должно быть официально. Субъект правового регулирования должен иметь исчерпывающее представление о том, в какую статью, часть или абзац какого закона или подзаконного акта вносятся изменения или дополнения. В связи с этим представляется необходимым любые изменения в нормативные правовые акты вносить путем принятия специального акта о внесении изменений.

Для внесения изменений в акты законодательства таким способом применяется специальная техника, позволяющая сохранить после изменений системность законодательства и

избежать путаниц, повторений и, что, пожалуй, наиболее важно, пробелов и коллизий. Кроме того, научная разработка методологии внесения изменений в нормативные правовые акты позволяет сохранять единство законотворческого воздействия на сознание субъектов правового регулирования, сохранить преемственность между старыми (отмененными) и новыми предписаниями.

Попытаемся сформулировать и перечислить правила внесения изменений в существующие законодательные акты.

Внесением изменений считается:

- замена слов, цифр;
- исключение слов, цифр, предложений;
- исключение структурных единиц не вступившего в силу законодательного акта;
- новая редакция структурной единицы законодательного акта;
- дополнение структурной единицы статьи законодательного акта новыми словами, цифрами или предложениями;
- дополнение структурными единицами законодательного акта;
- приостановление действия законодательного акта или его структурных единиц;
- продление действия законодательного акта или его структурных единиц.

Не следует упоминать об изменениях в закон в новом законе, посвященном непосредственному фактическому регулированию общественных отношений – во вновь принятом законе можно только лишать юридической силы ранее действовавший нормативный правовой акт, внесение же изменений может повлечь за собой путаницу (тем более, что, принятие акта может повлечь изменения в актах более низкой юридической силы).

Все изменения и дополнения в нормативный правовой акт вносятся путем принятия специального изменяющего акта той же юридической силы. Закон изменяется законом, конституционный закон – конституционным законом, указ Президента – указом Президента, постановление хякима – постановлением того же должностного лица и т.д. Не допускается внесение изменений в нормативный правовой акт актом иной формы или иной юридической силы (даже, более высокой).

В ходе разработки нового нормативного правового акта одновременно следует начинать подготовку к приведению в соответствие с этим актом ранее действовавшего законодательства. Для приведения существующих законодательных актов в соответствие с вновь принятым актом, устранения множественности правовых норм по одним и тем же вопросам, разрабатывая законопроект, участники законотворческой деятельности должны готовить предложения о приведении законодательства в соответствие с вновь принимаемым законодательным актом путем внесения изменений в законодательные акты. Одновременно с законопроектами, устанавливающими новое правовое регулирование, на рассмотрение парламента следует вносить самостоятельные законопроекты о действующих законодательных актах или их структурных единицах, подлежащих изменению.

Закон о внесении изменений в принятый ранее закон отличается по форме значительными особенностями. Можно выделить следующие особенности закона о внесении изменений:

- в его названии содержится указание на целевое назначение этого закона – внесение изменений в ранее принятый и действующий закон, ссылка на который дается здесь же, в названии (например: Закон «О внесении изменений в Закон...»);

- такой закон имеет упрощенную структуру: в его составе имеются только статьи, более крупных структурных составляющих при его создании не выделяется;

- статьи такого закона не имеют собственных названий – только номера;

- первым положением такого закона является положение о внесении изменений с обязательным указанием вида изменяемого закона, даты подписания изменяемого закона, его регистрационного номера, наименования, а также соответствующих источников его официального опубликования (например: «Внести следующие изменения и дополнения в Закон Туркменистана «О беженцах», принятый 12 июня 1997 года (Ведомости Меджлиса Туркменистана, 1997 г., № 2, ст. 18)»);

- в таком законе не содержится непосредственных предписаний к поведению субъектов правоотношений – есть только указания о внесении изменений;

- изменения в закон об изменениях не вносятся (это может повлечь путаницу), в случае необходимости внесения новых, повторных изменений в основной закон следует принимать новый изменяющий закон;

- изменяющий закон не должен быть длинным, представляется неоправданным включение в состав такого закона более 20 статей – если изменения носят масштабный характер, меняется большинство статей закона, его лучше изложить в новой редакции. В противном случае субъект правового регулирования рискует просто не запомнить всех чрезмерно многочисленных изменений и запутаться в действовавших ранее и нововведенных предписаниях.

Эти же правила применяются и в ходе внесения изменений и в подзаконные акты – в форме издания специального изменяющего нормативного правового акта, равного по силе изменяемому.

В одном изменяющем нормативном правовом акте могут содержаться изменения нескольких действующих законодательных актов. Каждая статья изменяющего закона посвящена одному конкретному изменению и содержит указания на это, включая повторение всех реквизитов изменяемого акта. Выражение в одной его статье нескольких изменений не допускается, так как это будет нарушение изложенных выше правил структурирования нормативных правовых актов. Однако, положения о внесении изменений и об утрате силы могут располагаться в одной статье. При этом вносимые изменения и признание утратившими силу должны быть изложены последовательно (постатейно).

При внесении изменений в кодексы, состоящие из нескольких частей, принятых различными законодательными актами, в обязательном порядке указывается часть кодекса, в которую вносятся изменения.

При внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений (замена или исключение слов, исключение структурных единиц, дополнение и др.). Внесение изменений в законодательный акт следует оформлять, начиная с наименьшей структурной единицы.

При внесении изменений в нормативные правовые акты соответствующий текст заключается в кавычки. Внесение изменений в обобщенной форме в законодательный акт (например, замена слов и словосочетаний с использованием формулировки "по тексту") не допускается. По общему правилу каждое изменение должно быть оформлено отдельно с указанием конкретной структурной единицы законодательного акта, которая изменяется.

При внесении дополнений в статью, часть статьи, пункт, подпункт, абзац указываются слова, после которых это дополнение должно находиться: «...статью 1 после слов «.....» дополнить словами «.....»

В случае, если дополняется словами определенная структурная единица статьи нормативного правового акта и это дополнение должно находиться в конце данной структурной единицы, применяется следующая формулировка: «...пункт 1 статьи 1 дополнить словами: «.....».

При необходимости заменить цифровые обозначения употребляется термин «цифры», а не «числа» (например: «цифры «12, 14, 125» заменить цифрами «13, 15, 126»). При необходимости заменить конкретные слова употребляется термин «слова» (например: «...слова «в 50 раз» заменить словами «в 100 раз»...»).

При необходимости внесения в изменяемый акт новых структурных составляющих необходимо заботиться о сохранении сквозной нумерации этих составляющих.

В случае, если поправки кардинально изменяют первоначальный смысл законодательного акта, его предписания начинают носить принципиально новый характер, этот акт целесообразнее изложить в новой редакции. Изложение в новой редакции представляет собой новое, повторное принятие того же акта с уже внесенными изменениями, в результате которого ранее действовавший акт теряет силу. Эта форма внесения изменений допустима только в случаях если необходимо:

- внести в законодательный акт изменения, требующие переработки законодательного акта по существу и не позволяющие ограничиться новой редакцией его отдельных структурных единиц (например, если существует необходимость изменить принципы правового регулирования, на которых он основан);

- внести в законодательный акт изменения, затрагивающие большую часть его структурных единиц (например, более половины его глав или разделов);

- сохранить значение только отдельным структурным единицам законодательного акта, причем частично;

- внести изменения в законодательный акт, признанный утратившим силу в неотделимой части.

Изложение в новой редакции возможно не только всего акта, но и отдельных его статей. Структурная единица законодательного акта излагается в новой редакции в случаях, если необходимо внести существенные изменения в данную структурную единицу или если в текст этой структурной единицы неоднократно вносились изменения.

Изложение структурной единицы законодательного акта в новой редакции не является основанием для признания утратившими силу всех промежуточных редакций данной структурной единицы.

В случае возникновения необходимости отмены акта законодательства (полностью или частично), это может быть сделано двумя способами. Во-первых, для отмены действующего законодательного акта может быть принят новый акт, регламентирующий по-новому те же общественные отношения. Этот метод предпочтительнее, так как в этом случае в результате отмены нормативного правового акта не возникает пробела в праве. В этом случае необходимо в тексте нового акта (в структурной составляющей, посвящённой переходным положениям) специально указать, какой акт теряет свою юридическую силу и в какой части. Во-вторых, возможно принятие особого нормативного правового акта, который лишает юридической силы другой акт. И в том и в другом случае для отмены законодательного акта требуется принятие акта той же юридической силы.

Прекращения действия закона (или подзаконного акта) не влечет восстановления юридической силы нормативных актов, которым ранее было прекращено действие приостановленным актом. При прекращении действия нормативного правового акта, прекращающего действие другого ранее принятого акта, юридическая сила этому ранее прекращенному акту не

восстанавливается, если иное не установлено в самом законе. Указанное правило равно применяется в отношении структурной единицы закона.

После вступления в силу нового закона недопустимо вносить изменения в перечень нормативных актов, которым в этой связи прекращается их действие, равно как недопустимо изменять порядок (в том числе дату) его вступления в силу. Нельзя изменять дату прекращения действия закона, если такое изменение произойдет после ее наступления.

Прекращение действия последней нормативной структурной единицы закона должно осуществляться путем прекращения действия закона в целом.

Нежелательно повторное введение в действие отменённого закона (подзаконного акта).

Безусловно, вышеуказанными правилами методика изложения текста нормативного правового акта не исчерпывается. Однако, они представляются наиболее важными и значимыми, определяющими весь остальной процесс формулирования в законодательстве текста конкретных нормативных правовых предписаний.



## ГЛАВА 9. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ КОДИФИКАЦИИ

### 9.1. Понятие, значение и виды систематизации законодательства

Правовая наука и практика правового регулирования свидетельствуют, что одним из главных требований к правовому регулированию является его системность. Однако, постоянное динамичное развитие системы законодательства делает невозможным сохранение в неприкосновенности сложившейся структуры системы права. Постоянные изменения в законодательстве, создание новых нормативных правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их – все это в значительной мере десистематизирует законодательство, нарушает его структуру и изменяет соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов. Системность правового регулирования требует периодического упорядочения законов и подзаконных актов, удаления повторений, коллизий, недействующих постановлений, унификация предписаний и приведение их в соответствие друг с другом. Все это обуславливает значительную роль в функционировании законодательства систематизаций.

**Систематизация законодательства** может быть определена как *комплекс мер, направленных на приведение нормативных правовых актов в определенную структурную упорядоченность*. Систематизация представляет собой внесение в массив нормативных правовых актов порядка, размещение их в соответствии с определенным критерием. В результате систематизации законодательство в определенной мере восстанавливает свою внутреннюю структуру, гармоничность, утраченные в ходе развития и изменения, восстанавливает свои регулятивные возможности. Законодательство нуждается в

периодическом проведении систематизаций различного уровня и формы.

Систематизации законодательства можно разделить на **официальные и неофициальные**.

Официальные систематизации проводятся органами государственной власти (или отдельными должностными лицами) в рамках осуществления ими своих служебных обязанностей. Официальные систематизации законодательства, как правило, имеют формально-юридические последствия: создаются обязательные для всеобщего признания правовые сборники или даже новые комплексные нормативные правовые акты.

Характер систематизации законодательства определяется основными ее целями. Систематизация нормативных правовых актов неизменно направлена на создание в их массиве определенной упорядоченности, которая может помочь субъектам правового регулирования найти нужное им в конкретной ситуации нормативно-правовое предписание быстро и точно. Однако, эта цель может быть достигнута различными путями – в зависимости от приоритетов, из которых исходят субъекты систематизации.

Необходимо выделить следующие виды систематизации законодательства:

1) **Инкорпорация**. Этот вид систематизации законодательства представляет собой 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). Инкорпорация представляет собой внешнюю систематизацию законодательства – его объединение в разного рода сборниках на основании определенных общих признаков, без изменения нормативного содержания. Официальная инкорпорация представляет собой подготовку и издание соответствующих систематических собраний и сборников законодательства

уполномоченными на то государственными органами. Это самый простой с технической точки зрения вид систематизации законодательного массива. В ходе инкорпорации в нормативные правовые акты не вносятся никаких изменений, просто выбирается системообразующий критерий и нормативные правовые акты разбиваются на соответствующие группы. Субъекты правоотношений в результате инкорпорации могут более быстро и точно отыскать подходящие для конкретного случая нормативные правовые акты, но при этом не имеют возможности оперативно определить, подлежит ли конкретный акт применению, не претерпел ли изменений.

Инкорпорация как метод систематизации законодательства в условиях современного Туркменистана оказывается весьма востребованным в процессе реализации правовых предписаний. Она заметно облегчает участникам правоотношений ориентирование в системе нормативных правовых актов. Субъекты правового регулирования получают первичное представление о направлении поисков необходимого им акта законодательства, имеют возможность ориентироваться в массиве нормативных правовых актов. Кроме того, инкорпорация очень важна для других видов систематизации, которые будут описаны ниже, она является их первым шагом. Особое распространение в Туркменистане получили частные инкорпорации, которые проводятся быстро и оперативно – в основном, в форме составления сборников законодательства по определенному, как правило, достаточно узкому предмету регулирования.

Главное преимущество инкорпорации, которое и определяет выбор именно этого вида систематизации законодательства – возможность оперативного ее проведения (особенно, если речь идет о создании сборника нормативных правовых актов, посвященных определенному предмету правового регулирования). Главный недостаток – недостаточное практическое значение, низкая живучесть создаваемых в результате инкорпорации сборников, слишком ограниченное

время возможности их использования, ибо изменения во включенных в такие сборники актов значительно снижает потенциал их востребованности (а может и принести вред) в ходе правоотношений.

2) **Консолидация.** Это систематизация на более высоком уровне, 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 составления сборника. Консолидация позволяет субъектам правового регулирования не просто ориентироваться в массе законов и подзаконных актов, но и получить точное указание о том, каким из них и в какой форме надлежит руководствоваться при определении своего правозначимого поведения.

Результатами консолидации являются разного рода сборники только действующего законодательства. Впрочем, возможно и создание путем консолидации нормативного правового акта, в котором объединяются (без изменения содержания) действующие нормы права, объединенные определенной общностью – в истории правового регулирования можно найти немало таких примеров. Консолидированными законами называются такие законодательные акты, которые лишь суммируют предписания нескольких изданных прежде по данному предмету законов, не изменяя в чем-либо существенном их содержания и не стремясь при этом объединить эти старые законы в какой-либо единой логической конструкции. При этом, не происходит переработка предписаний, не определяются общие положения, не восполняются пробелы в законодательных предписаниях. В структуру вновь образованного консолидированного акта, как правило, входят отдельные однопрофильные статьи, главы, параграфы, расположенные в определенной последовательности.

Преимущество консолидации, определяющие выбор этого вида систематизации законодательства – более высокая

степень востребованности, возможность для субъекта правового регулирования получить надежный сборник действующих нормативных правовых актов, исключающий возможность наличия в нем недействующих, отмененных или измененных предписаний. Затрудняет проведение консолидаций большая трудоемкость процесса поддержания консолидированного сборника законодательства в таком состоянии, чтобы входящие в него акты постоянно были изложены в действующей редакции, в которой они имеют юридическую силу.

В прошлом проведение инкорпораций и консолидаций было весьма затруднено, так как трудно было обеспечить жизнеспособность создаваемых (в основном, на бумажных носителях) сборников – любое изменение в законодательных актах, содержащихся в этих сборниках, означало необходимость проводить инкорпорацию заново. Это было очень трудно, поэтому удачные консолидации еще несколько десятилетий назад были большой редкостью. Современные же технические средства делают возможным регулярное обновление правовых сборников, поддержание их в таком состоянии, чтобы законы и подзаконные акты в них были приведены только в действующей редакции. Примерами могут служить активно используемые электронные правовые информационные базы данных (например, в России – это Гарант, Консультант+, а в США – Westlaw, LexusNexis). В Туркменистане пока подобных полноценно функционирующих электронных правовых баз данных нет. Первым опытом в направлении является электронная база данных по законодательству Туркменистана, подготовленная Центром ОБСЕ в Ашхабаде.<sup>50</sup>

Консолидированные сборники нормативных правовых актов дают возможность более эффективно разбираться в огромном, постоянно изменяющемся и дополняемом массиве действующего законодательства, отыскивая в системе

---

<sup>50</sup> См. <<http://www.turkmenlegaldatabase.info/>> на <<http://www.osce.org/ashgabat/>>.

законодательства именно действующие, подлежащие применению предписания. Консолидации оказывают огромную помощь юристам в их практической деятельности, значение такой систематизации законодательства даже более велико, нежели значение инкорпораций. Особенно востребованными результаты консолидации оказываются в работе юристов – практиков, связанной с динамично изменяющимися системами юридических норм: например, в сфере финансового, банковского, налогового права.

3) Но самым действенным и эффективным способом систематизации законодательства является **кодификация**. Кодификация представляет собой очень интересный с технической точки зрения процесс, исследование которого играет огромную роль в правовой науке и предполагает кардинальное преобразование всей системы законодательства. Она является самым трудоемким видом систематизации законодательства, но предоставляет наибольшие возможности преодолеть негативные для правового регулирования последствия бессистемности, запутанности, большого объема и пробельности множества нормативных правовых актов. Из всех способов систематизации законодательства кодификация является единственной, связанной с созданием нормативных правовых актов, с внесением кардинальных изменений в существующую систему законодательства. Фактически, в современных условиях инкорпорация и консолидация выступают скорее как вспомогательные действия, направленные на подготовку к проведению кодификации. Этот вид систематизации<sup>51</sup> нормативно-правового массива как правило

---

<sup>51</sup> Впрочем, некоторые исследователи высказывают мнение, что кодификация представляет собой не систематизацию законодательства, а только совершенно особую самостоятельную форму законотворчества – см. напр. Пиголкин А. С. Законотворчество в Российской Федерации. М. 2000. С. 130. С этим мнением трудно согласиться, если принять во внимание значение кодификации для функционирования системы законодательства, которое и определяет цели ее проведения.

является одной из весьма специфичных форм законотворчества и заслуживает особого изучения.

## 9.2. Понятие и значение кодификации

Определений кодификации существует довольно много. В самом общем виде кодификацию можно определить как особый вид систематизации законодательства, представляющий собой выражение норм права, содержащихся в систематизируемых нормативных правовых актах и иных формах права в одном новом акте, официальное принятие и утверждение которого в качестве акта законодательства лишает законной силы все эти 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 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 – действенное средство

увеличения регулятивной эффективности права, она служит для устранения множества бессистемных и разнородных нормативно-правовых актов путем объединения их смысла в новом едином акте, носящем комплексный характер и служащем для комплексного единого выражения нормативно-правовых предписаний, ранее содержавшихся в большом массиве законодательства. Такое значительное изменение законодательства позволяет сконцентрировать элементы норм права (гипотезу, диспозицию и санкцию), сосредоточив их в одном системном комплексном нормативном правовом акте. Кодификация представляет собой метод борьбы с излишним объемом законодательства, с его разбуханием, запутанностью, дублированием друг друга различными его элементами. Этот вид систематизации предполагает комплексное совершенствование законодательного массива, регламентирующего определенный комплекс общественных отношений, а так же, в конечном итоге, всего законодательства, действующего в государстве. «В задачу кодификации входит внутренняя обработка действующего законодательства путем приведения его в единую логическую систему. Обработка действующего законодательства при кодификации касается не только внешних ее сторон, но и проникает в существо отдельных правовых актов. В процессе кодификации заново пересматриваются все действующие правовые нормы, отменяются устаревшие, создаются новые нормы, восполняющие пробелы в законодательстве, устраняются несогласованности, неоправданные повторения и противоречия между отдельными правовыми предписаниями, объединяются и укрупняются связанные между собой правовые акты».<sup>52</sup>

Кодификация кардинально изменяет систему писанного права, устраняя из него одни элементы и вводя новые, уничтожая коллизии и, что особенно важно, в борьбе за

---

<sup>52</sup> Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техника. М. 1962. С. 33-34.



системность законодательного регулирования восполняя существующие в праве пробелы.

В ходе кодификации систематизируемые правовые предписания излагаются в едином комплексном нормативном правовом акте (как правило – в законе). Новые нормы, ранее не известные законодательству, так же могут найти в таком акте отражение (это возможно, когда в ходе кодификации выявляются пробелы в праве, которые тут же восполняются), но это не является главной целью кодификации, это второстепенно по значимости, производно от главной цели – систематизации уже существующего законодательного массива.

Посредством создаваемого в ходе кодификации законодательного акта унифицируются и концентрируются все необходимые правовые предписания, как официально определенные или санкционированные специальными уполномоченными государственными органами, так и существующие фактически, но не формально. Кодификационный акт, нормативно-правовой результат официальной кодификации выступает как концентрированное выражение комплекса предписаний, необходимых для полноценного и позитивного по результатам правового регулирования определенной сферы общественных отношений. Получив выражение именно в законодательном акте, адресаты таких предписаний получают возможность усвоить его суть, смысл более эффективно, используя все преимущества нормативного правового акта как формы права (которые и позволяют законодательству играть определяющую роль в правовом регулировании большинства современных правовых систем).

В любом случае, вне зависимости от того, преследовали ли авторы кодификации в качестве основной цели логическое упорядочение существующих правовых предписаний, или они стремились совершенствовать, дополнить и обновить систему выраженных в законодательстве норм права, 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. Кодексы содержат в себе основные специфические принципы правового регулирования в конкретной области общественных отношений, основные дефиниции и правовые схемы, а так же иные основополагающие начала определенного комплекса норм права. Действительно, отмечалось, что: «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».<sup>53</sup>

Кодификация законодательного массива позволяет в той или иной мере решить множество проблем правового регулирования (причем, связанных не только с законодательством). Можно выделить целый комплекс, если можно так выразиться, выгод, которые она дает.

1. В результате кодификации происходит концентрация правовых предписаний, субъекты правоотношений имеют возможность более ясно и системно получить и усвоить эти предписания. Правовые нормы излагаются структурно упорядоченно, что делает более эффективным их воздействие на сознание и поведение индивидов. Субъекты правового регулирования избавляются от необходимости штудировать большой массив законодательства в поисках строго определенных положений, регулирующие конкретные отношения, в которых они непосредственно участвуют. Всю необходимую информацию о должном (или возможном) с правовой точки зрения варианте поведения они могут получить из единого источника, одного акта, комплексно, без

---

<sup>53</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1893. С. 305

необходимости длительных поисков и размышлений о том, какие акты в конкретном случае могут быть им необходимы и в какой части, в какой мере.

Концентрированность правового регулирования влечет за собой его определенность, которая не только удобна в правовой жизни, но еще и намного снижает возможности произвола и злоупотреблений, которым так способствуют неясность и запутанность правового регулирования.

2. Кодификация представляет собой способ ликвидировать накопившиеся в законодательстве коллизии. Кодификационный акт законодательства, отменяя все систематизируемые им нормативные правовые акты, оставляет содержащиеся в них предписания только в действующей редакции. Когда правовое регулирование осуществляется кодексами, участники правоотношений оказываются застрахованы (по крайней мере, отчасти) от опасности принять отмененные нормативные предписания за действующие, по ошибке воспользоваться положениями, утратившими юридическую силу. Устойчивость и определенность – весьма важное достоинство кодексов. Именно по этой причине представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве (возможно, даже, на конституционном уровне) приоритет юридической силы кодексов над другими актами законодательства. Крайне важно избежать возможности внесения изменений в положения этих результатов кодификации, чтобы кодификационные нормативные правовые комплексы являлись фундаментальной основой правового регулирования в определенных сферах общественной жизни, стабильной, устойчивой и не подверженной изменениям текущим законотворчеством, не носящим глобального характера. Кодификация избавляет от необходимости устанавливать действующую редакцию необходимого им акта, сравнивая его с нормативными правовыми актами, принятыми позже. Снижается вероятность неправового поведения,

основанного на ошибочно используемом устаревшем варианте правового регулирования.

3. Системность законодательства предполагает не только упорядоченность, но и целостность правового регулирования. Имея единое и комплексное представление о закрепленных в законодательстве нормативных правовых предписаниях по определенному вопросу, участники законотворчества имеют возможность точно и своевременно обнаружить и эффективно восполнить существующие пробелы, законодательно урегулировать социальные отношения и процессы, которые в силу своей важности для общественной жизни и развития заслуживают правового регулирования, но до сих пор такого регулирования не получили. Кодификация позволяет, системно изложив в одном акте требования воплощенных в законодательстве норм права, быстро обнаружить нарушения в этой системе. Более того, последовательность и смысловая целостность кодекса, системные связи между содержащимися в нем правовыми положениями оказывает большую помощь в точном определении характера и смысла недостающих правовых директив.

Следовательно, кодификация может рассматриваться как один из способов обеспечения большей степени соответствия системы нормативных правовых актов истинному смыслу правовых предписаний, обеспечения правового характера системы законодательства, который может быть частично утрачен со временем (в результате несоответствия статичности нормативных правовых актов и динамизма социальных отношений).

4. Важнейшим достоинством кодификации является возможность выделить, сформулировать и формально закрепить в кодексе системообразующие начала кодифицируемых отраслей или институтов права. В качестве таких отраслевых (институциональных) правовых начал выступают так называемые 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 представляют собой специальные юридические средства унификации правового регулирования, выработанные юридической наукой и практикой в процессе развития правовой системы общества. Именно поэтому их изложение наиболее желательно именно в кодексах.

5. Выделение, формулирование и нормативное закрепление в ходе кодификации общих положений дает возможность обеспечить системность не только уже принятых законодательных актов, но и тех, которые будут созданы в будущем. Кодификация упорядочивает и процесс законотворчества, еще только предстоящее нормативно-правовое регулирование. Общие положения играют огромную роль как для создаваемого кодекса (или кодифицирующего нормативного правового акта иной формы), так и для остального законодательства, связанного с кодифицируемым нормативным правовым массивом, определяя его в том или ином виде. Они определяют его принципиальную основу, терминологическую систему, используемые в систематизируемой сфере законодательства юридические схемы и конструкции. Все это подчиняет единому началу, единой цели правового регулирования процесс создания нормативных правовых актов, являясь дополнительной гарантией структурной выдержанности и логической завершенности результатов предстоящего законотворчества. Можно сделать вывод, что кодификационные акты за счет своих общих положений систематизируют, упорядочивают не только уже существующий нормативно-правовой массив, но и дальнейшее законодательное регулирование в определенной сфере общественных отношений (так как такой кодифицирующий акт редко выступает единственным формальным источником права в соответствующей сфере правового регулирования), последующее издание нормативных правовых актов,

регулирующих ее. Общие положения кодексов являются гарантией от возникновения в будущем бессистемности в определенном сегменте законодательства. Подчинение законотворчества в будущем определенным системообразующим началам является очень важным фактором, обеспечивающим сохранение законодательством системности и структурной упорядоченности в ходе его дальнейшего развития и усложнения.

Кроме того, следует отметить, что кодификация выступает как фактор не только систематизирующий, но и стабилизирующий дальнейшее развитие законодательства в определенной сфере общественных отношений. Кодификация выступает как признание (а если речь идет об официальной кодификации – как формальное закрепление) достаточно высокого уровня развития определенного комплекса юридических норм, регулирующих специфический спектр общественных отношений. Систематизация правового воздействия на эту сферу общественной жизни путем проведения кодификации предполагает закрепление (формально-правовое, доктринальное или иное – в зависимости от формы проведения кодификации и субъектов, ее осуществляющих) этого уровня и стабилизацию дальнейшего развития отрасли (института) права. Спонтанное и казуальное увеличение законодательного материала после кодификации в этой области правового регулирования прекращается. «Годы, следующие за принятием какого-либо кодекса, небогаты на реформы, как будто кодификация опустошает всю законодательную энергию».<sup>54</sup>

Следует отметить, что это последствие кодификации некоторыми исследователями рассматривается и как, в какой то мере, негативное для дальнейшего развития законодательства изменение в правовом регулировании. Создание кодекса, влекущее стабилизацию дальнейшего совершенствования

---

<sup>54</sup> Кабрияк Р. Кодификации. М. 2007. С. 154.

системы нормативных правовых актов, воспринимается ими как консервация этого комплекса в определенном его состоянии, как фактор, препятствующий дальнейшему развитию правового регулирования. Кодификация, по мнению сторонников этой точки зрения, является процессом, мешающим дальнейшему формальному выражению и закреплению в форме законодательных предписаний новых норм права, возникших уже после кодификации. На стабилизацию в развитии законодательства как результат проведения кодификации специально обращал внимание еще Савиньи, подвергая его критике. По мнению этого выдающегося ученого-правоведа, кодексы (а в первой половине XIX века в Германии искусственно навязывался Гражданский кодекс Франции – знаменитый Кодекс Наполеона) препятствуют праву естественно развиваться согласно своей чести и убеждениям, то есть не дают ему осуществлять законотворчество в соответствии с истинной общей волей, с социальной необходимостью.<sup>55</sup> По их мнению, кодификационный нормативный правовой акт создает серьезный риск «...заморозить законодательные положения, которые не будут более отвечать потребностям современной экономики»<sup>56</sup> (впрочем, следует учитывать, что подобная позиция Савиньи была во многом продиктована его патриотизмом – навязывание германским государствам французского законодательства было в то время одной из форм экспансии наполеоновской Франции в Европу). Схожей позиции в той или иной степени придерживались и некоторые другие исследователи.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> См. Z. Krystufek. La guerelle entre Saigny et Thibaut et son influence sur la pensee juridique europeenne//Revue historique de droit francais et etranger, 1966, p.65.

<sup>56</sup> Кабрияк Р. Кодификации. М. 2007, С. 155.

<sup>57</sup> См. напр. Thaller E. Rapport preliminaire sur la question de la revision du Code civil//Bulletin de la Sositee d'etudes legislatives, 1904, p. 497; Salleilles R. Introduction a l'etude du droit allemande, op. cit., p. 89; Bureau D. La

С подобной точкой зрения трудно согласиться. Создание кодекса (даже официальное, в форме нормативного правового акта) вовсе не означает прекращение совершенствования правового регулирования, не означает прекращения развития правового регулирования, не влечет за собой невозможности возникновения новых норм права, а так же изменения или отмены старых. Даже законодательство как средство формального выражения и закрепления положений соответствующей отрасли права после официальной кодификации не приобретает статичности, не прекращает своего развития. Оно приобретает стабильность в своем прогрессе. В результате кодификации комплекс нормативных правовых актов, регулирующих определенную сферу общественных отношений, переходит в своем развитии на новую ступень, его дальнейшее совершенствование подчинено единой цели, общим для всех систематизируемых норм права принципам, с использованием четко сформулированных и ясно выраженных юридических конструкций, терминов и понятий. После кодификации, когда выражены общие положения, определяющие отраслевое правовое регулирование (или регулирование в рамках институтов права), дальнейшее развитие такого регулирования происходит в основном в форме конкретизации уже выраженных в кодексе положений, которые выступают системообразующим началом в законодательной регламентации общественных отношений. «Кодификация, кристаллизуя действующее право, не замораживает его навек: она способствует познанию права, позволяя лучше выявить его недостатки, несовершенства, что служит точкой отсчета для новых реформ»<sup>58</sup>. Кроме того, дальнейшее воплощение в статьях нормативных правовых актов правовых предписаний

---

codification du droit international prive? Art/ cite №45; Letourneur M. Reflexions sur la codification en droit administrative // Melanges J. de la Morandiere, 1964., p. 281. и некотор. др.

<sup>58</sup> Кабрияк Р. Кодификации. М. 2007. С. 159.



осуществляется более структурировано – развиваются уже составляющие кодификационного правового комплекса: подотрасли, институты, подинституты права. Таким образом, наступающая в процессе кодификации стабилизация законодательного материала (или эффект кристаллизации, как его еще называют) ни в коем случае не может рассматриваться как тормоз на пути правового прогресса.

6. Общие положения, определяемые и формально выражаемые при проведении кодификации, обеспечивают системный характер не только нормативно-правового регулирования, но и, во многом, процесса реализации правовых предписаний. В результате кодификации субъекты правоотношений получают не только единый комплекс нормативно-правовых предписаний, но и комплекс указаний по их претворению в жизнь. Адресаты правовых велений их общих положений кодексов получают возможность более точно, а главное, единообразно истолковать нормы права, уяснить их истинный смысл. В результате эти участники правоотношений имеют дополнительные гарантии истинно правового характера своего поведения, его более точного соответствия истинным интересам жизни и развития общества. Общие положения кодифицирующих законодательных актов помогают субъектам правового регулирования четко определить смысл специальных юридических (и не только юридических) понятий и терминов, базируясь на принципах правового регулирования с использованием юридических схем и конструкций унифицировать процесс воплощения в жизнь нормативно-правовых предписаний. Правореализация при наличии общих положений кодексов осуществляется на единых нормативно закрепленных базовых началах, относительно едино, системно, без необходимости домысливать и самостоятельно толковать законодательные положения, определяя точное соответствие между формальным предписанием и фактическим актом поведения.

7. Кодификация значительно облегчает соблюдение в ходе законотворчества такого важного его принципа, как научная обоснованность. Общие положения кодексов предоставляют прекрасную возможность в концентрированной форме выразить доктринальные тезисы, лежащие в основе правового регулирования определенной сферы общественных отношений.

Особую роль в научном обосновании правового вмешательства в общественные отношения играют принципы правового регулирования. Основные принципы правового регулирования, формулируемые и нормативно закрепляемые в ходе кодификации, являются концентрированным выражением объективной социальной необходимости, определяющих по значимости интересов общественной жизни и развития в регулируемой сфере общественных отношений. Познание таких интересов предполагает научное изучение основополагающих социальных закономерностей, факторов, определяющих направление и характер общественных процессов. Общие принципы кодифицированного законодательства, выраженные в общей части созданного в результате нормативного правового акта, являются средством выражения научных выводов о целях, а так же методах и путях оптимального правового регулирования. Научность законотворчества проявляется и в используемых в таких актах юридических схемах и конструкциях, разработанных путем научного осмысления сущности отдельных локальных правовых институтов, сложных многозначных понятий, доктринальной их разработки, а так же исследования логических и функциональных связей между ними. Специальные юридические понятия так же являются результатом научно-правовой разработки и обеспечивают научную обоснованность требований законодательства. Концентрированное выражение в кодексах правовых предписаний обуславливает и предопределяет научное их осмысление для выделения сути, основных идей такого регулирования.

Кодексы в своих общих положениях выступают как средство выражения и формального закрепления доктринальных научных начал в качестве основ правового регулирования. Кодификация служит средством воплощения научных положений (которые в странах романо-германской правовой семьи сами по себе формальным источником права не являются) в качестве легальной базы непосредственной правовой жизни.

Научность законотворчества является дополнительной гарантией их правового характера, независимости от субъективных факторов, соответствия социальным потребностям и функциональному назначению правового регулирования. Таким образом, через научность процесс кодификации выступает как дополнительное обеспечение соответствия законодательства истинному смыслу норм права.

8. В ходе кодификации в кодификационном акте законодательства воплощаются нормы права, ранее выражавшиеся с помощью иных форм (формальных источников) права. Во всякой правовой системе кроме комплекса нормативных правовых актов (которые в большинстве государств являются основным по значимости и по объему правового регулирования источником права) используются иные способы выражения и формального закрепления правовых предписаний. Они (по своему логическому значению) призваны дополнять систему законов и подзаконных актов, выражать нормы, которые по какой-либо причине отразить в законодательстве оказалось невозможным. Но параллельное использование нескольких различных видов форм права хотя и (как показывает практика правового регулирования) необходимо, неизбежно, но весьма нежелательно (по крайней мере, в условиях романо-германской правовой семьи, к которой принадлежит и правовая система Туркменистана). Количество используемых вспомогательных формальных (официально признаваемых) источников права следует свести к минимуму. Ибо механизмы воздействия различных форм права на поведение субъектов правоотношений

различны: отличаются методика выражения предписаний, способы обеспечения реализации этих предписаний, техника совершенствования соответствующих систем, механизмы наложения ответственности за невыполнения предписаний, способы разрешения споров о праве и т. д. Различные формы права по-разному определяют правозначимое поведение физических и юридических лиц, взаимодействие различных источников права обычно оказывается делом трудным, а подчас – невозможным. И эту проблему правового регулирования так же помогает решить кодификация. В ходе глобальной систематизации нормативно-правового воздействия на социальные отношения и процессы в составляемом кодификационном акте объединяются все правовые предписания, регламентирующие определенную сферу общественной жизни, вне зависимости от способа внешнего выражения и формального закрепления этих предписаний. Кодификационный акт служит средством унификации выражения норм права, способствуя их концентрированному выражению именно в законодательном акте, что позволяет, во – первых, привести упорядоченность в их изложение, а во – вторых – реализовать все преимущества именно законодательного регулирования. Определенная система норм права (отрасль, подотрасль, институт права) оказывается основана на писаном праве, иные виды источников из нее вытесняются. В результате не только усиливается системность законодательства, но и увеличивается эффективность правового регулирования в целом, так как роль в этом механизме законодательства усиливается, и именно законодательство становится его сердцевинной.

9. В конечном итоге, кодификация играет огромную роль не только в совершенствовании законодательного регулирования, но и в развитии всей системы права. Кодификация служит для окончательного формирования и выделения структурных составляющих системы права – его отраслей (в меньшей степени – подотраслей и, в порядке

исключения, институтов). Формальное выражение и закрепление в кодификационных нормативных правовых актах общих положений является, помимо всего прочего, еще и выделением основополагающих начал, служащих для выражения общности определенных норм права. Эти общие положения (которые удобнее всего формулировать и формально закреплять именно в ходе кодификации) выражают общее в правовом регулировании определенных правовых систем: общие цели правовой регламентации определенных сфер общественной жизни, общие методы такой регламентации, основные ее специфические черты. Такие особенности могут существовать фактически, но их формальное выражение и закрепление в положениях действующего законодательства необходимы для того, чтобы отрасль права могла существовать и функционировать полноценно. Это тот случай, когда право зависит от законодательства, когда состояние комплекса нормативных правовых актов, то есть результат субъективного осознания законодателями общественной необходимости регулирования определяет существование объективных норм права, их эффективность, возможность исполнения этими нормами своей социальной функции. Это одно из проявлений диалектики права как социо-культурного феномена, в сущности которого объединяются, взаимодополняя друг друга, объективное и субъективное начала. «С каждым новым кодексом еще одна отрасль права делает широкий шаг к собственной автономии, поскольку всякая кодификация предполагает, что источники кодифицированной отрасли права не могут существовать вне самой кодификации; в противном случае она не имеет ни малейшего смысла».<sup>59</sup>

В мировой истории права можно привести немало примеров, когда окончательное формирование отраслей права было связано с кодификацией и принятием кодификационного нормативного правового акта. В них выкристаллизовывалась

---

<sup>59</sup> F. Grua. Revue trimestrelle de droit civil, 1993, P.71.

сущность отраслевого правового регулирования. Собственно, возникновение отраслей права как элементов механизма правового регулирования впервые прослеживается именно с проведением кодификаций – например, во Франции этот процесс приходится на конец XVII – начало XIX века, в Германии – на конец XIX – начало XX века.

При этом, оформляя окончание развития отрасли, кодификация предопределяет стабилизацию в развитии законодательства, регламентирующего определенную сферу общественных отношений. Кодекс является не только системным выражением нормативных предписаний, логическая связь его положений предполагает их компактность и лаконизм, структурная же завершенность нормативного правового акта, создаваемого в результате кодификации, предполагает, что обновления в законодательство в области, в которой эта кодификация была проведена, возможно только в форме внесения изменений в созданный кодекс (а это – весьма сложное и ответственное дело), либо в форме принятия нового кодекса. Принятие новых законов, регулирующих отношения в этой сфере, становится излишним.

Кроме того, проведение кодификации и создание кодекса влекут за собой признание соответствующей отрасли права среди людей, повышение ее авторитета. Психологически гораздо легче убедиться в относительной автономии отрасли права (а это может сыграть очень важную роль при усвоении соответствующих норм, т.к. для этого нужна системность, комплексность, познание логической взаимосвязи между отраслевыми предписаниями), если человек получает системообразующее начало такой отрасли в виде кодекса. Не случайно самостоятельность таких отраслей права, как земельное право, таможенное право и некоторых других окончательно была признана после принятия соответствующих кодексов, а вот аналогичная отраслевая автономность избирательного права или экологического права - правовых

образований, в которых кодификация не производилась, до сих пор остается под сомнением.

Впрочем, нельзя не отметить, что некоторые исследователи высказывают мнение, что кодификации не следует идеализировать, что они, помимо позитивных последствий, влекут и определенные негативные (которые можно рассматривать, как продолжение выгод, приносимых кодификацией законодательному регулированию, как следствие совершенствования законодательства, увеличения его регулятивных возможностей и увеличение значения нормативных правовых актов в правовом регулировании и в жизни общества вообще).

Учеными-правоведами выделяется целый комплекс таких «минусов» кодификации, в числе которых следует попытаться выделить наиболее заметные и обоснованные.

Во-первых, отмечается, что практика кодификаций в романо-германской правовой системе с самого начала упустила из виду сложившуюся в странах континентальной Европы университетскую традицию, которая заключалась «...в стремлении обучить поискам справедливого права, предложить право-образец, а не систематизацию или комментарии права той или иной страны или области».<sup>60</sup> Другими словами, нельзя не отметить формализованности, которую кодификации приносят в правовое регулирование, укрепление законодательства влечёт за собой тенденцию отождествления в сознании людей и, что гораздо опаснее, в практике правоприменителей права и закона, восприятие системы нормативных правовых актов как безусловно правовых, как единственный источник права. Удобный для реального правового регулирования всеохватывающий кодекс создает иллюзию его идеальности и стремление к его неизменности, отсутствие критики в адрес действующего законодательства.

---

<sup>60</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М. 1998. С. 50.

Кроме того, эффективные кодификации в какой-то мере влекут за собой обособление национальных правовых систем отдельных государств, затрудняя обмен между ними, обоснованное заимствование тех или иных востребованных правовых институтов и регулятивных механизмов. Создание кодексов, по мнению авторитетных исследователей, способствует «...юридическому позитивизму, усиленному национализму».<sup>61</sup> Кодификаторы «...занялись своими кодексами и перестали видеть, что по своему существу настоящее право как норма общественного поведения является национальным правом».<sup>62</sup>

С позицией, на которых стоят эти авторы, в какой-то мере можно согласиться. Однако, при этом следует учитывать, что соблюдение в ходе проведения кодификации научно разработанных и практически проверенных методических правил позволяет избежать этих негативных моментов. Указанные (весьма немногочисленные) негативные последствия кодификации «...не были связаны с ее принципами и должны были быть исправлены прежде всего самими юристами».<sup>63</sup> Это обуславливает еще большее значение такой важной черты романо-германской правовой семьи, как наличие особой идеологии и методики проведения кодификаций, которые позволили осуществить на европейском континенте «...замыслы школы естественного права, завершить многовековую эволюцию правовой науки, четко изложив, в отличие от хаоса компиляций Юстиниана, право, соответствующее интересам общества».<sup>64</sup>

Кодификации играют огромную роль в формировании правовой системы как единого и своеобразного комплекса

---

<sup>61</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М. 1998, С. 51.

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М. 1988. С. 35.

<sup>64</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М. 1998., С. 49.



взаимосвязанных правовых регуляторов, используемых для регламентации общественных отношений. Кодифицированный характер законодательства является важной отличительной чертой, характеризующей правовые системы, относящиеся к романо-германской правовой семье. В отличие от правовых систем, принадлежащих к другим правовым семьям, где кодификации так же проводятся, кодификации романо-германского права имеют не случайный, не локальный, а глобальный характер, охватывая практически все стороны правового регулирования, все отрасли и институты права. Фактически, глобальность кодификации, кодифицированность практически всего законодательного массива является одним из факторов, определяющих сущность и специфику романо-германской правовой семьи. Можно со всей уверенностью утверждать, что кодифицированность нормативно-правового материала является наиболее заметной, наглядной особенностью правовых систем романо-германской правовой семьи. Остальные характерные черты этой системы взаимоопределяюще связаны с кодифицированностью законодательства. Кодификации обуславливают связь правового регулирования с римским правом, давая возможность римским правовым принципам и конструкциям воплощаться в «живом» современном праве, органически в него вписываясь, не противореча и эффективно определяя частноправовые положения. Эта форма совершенствования нормативно-правового регулирования позволяет законодательству достигать максимальной регулятивной эффективности и, благодаря этому, выступать в качестве доминирующей в правовом регулировании формы права. Концептуальность и доктринальность правовой системы так же во многом определяется кодификациями, ибо, как уже отмечалось выше, в результате их проведения в тексте кодификационных нормативных правовых актов в виде общих положений получают формальное выражение и закрепление господствующие в соответствующей сфере правовой науки доктринальные выводы и заключения. Именно кодификации,

как уже же отмечалось выше, позволяют внешне выделиться, сформироваться и окончательно оформиться отраслям права (делясь при этом на частноправовые и публичноправовые). Можно констатировать, что именно кодификации позволили правовым системам романо-германской правовой семьи достичь их классического состояния, поддерживая жизнедеятельность права именно в такой форме, которая считается наиболее эффективной для достижения целей правового регулирования и которая позволила именно романо-германской правовой системе стать наиболее распространенной в современном мире.

Кодифицированность законодательных предписаний является неотъемлемой чертой правовых систем, принадлежащих именно романо-германской правовой семье, органично взаимосвязанной с остальными определяющими характер и методологию правового регулирования чертами этого комплекса национальных правовых систем. В остальных правовых семьях кодификация не играет такой роли (и потому там не существует необходимости в разработке специальной системы методов ее проведения) и, нередко, если и проводится, то часто представляет собой подражание кодификациям, проводимым в правовых системах романо-германской правовой семьи. Например, такую ситуацию нередко можно наблюдать в странах центральной и южной Африки, правовые системы которых принадлежат к традиционной правовой семье. А в некоторых правовых системах кодификации и вовсе отрицаются – например, в странах англо-саксонской правовой семьи (что, правда, не мешает созданию кодексов и в некоторых из этих правовых систем – правда, разрозненных, не связанных между собой, не определяющих правовое регулирование даже в рамках отдельных отраслей права). И причина этого – не присущий странам общего права традиционализм, как утверждают некоторые исследователи.<sup>65</sup> Просто кодификации здесь не играют той роли, которая присуща этому совершенствованию

---

<sup>65</sup> См. напр. Кабрияк Р. Кодификации. М. 2007. С. 141-143.

законодательства в странах романо-германской правовой семьи, она не востребована в той мере и в той форме. Для остальных правовых систем, кроме романо-германской, кодификации не являются необходимым условием эффективности функционирования правового механизма, они представляют собой заимствование фактически инородного тела, не имеющего глубоких и прочных исторических корней. И только в романо-германской правовой семье регулярно проводимые кодификации являются необходимым элементом и потому имеют особую собственную идеологию, обосновывающую необходимость их проведения и их характер. Только в романо-германской правовой семье существует настоящая необходимость научной разработки специальных приемов законодательной техники, определяющих методику проведения кодификаций.

Все вышеизложенное не только свидетельствует о значимости кодификации, об особом месте, которое оно занимает в системе законотворчества, о ее огромном значении в функционировании механизма правового регулирования. Все перечисленные позитивные последствия кодификации были выделены для определения целей проведения этого вида систематизации законодательства. Они определяют пути осуществления этого кардинального преобразования, совершенствования существующей системы законодательства. Роль и функциональное значение исследуемой формы систематизации действующего законодательства, этой особой формы совершенствования нормативного правового массива определяет основные принципы, правила и методы ее осуществления. Сущность кодификации обуславливает специфику процесса, основные преимущества, которые она создает для правового регулирования, предопределяет пути и способы их достижения.

Этот вид систематизации законодательства представляет собой очень специфичную форму законотворчества,

результатом которой является возникновение системы особых нормативных правовых актов – кодексов и кодифицирующих (или комплексных) законов, определяющих систему отраслей и институтов права. Специфика этой формы законотворчества выражается в том, что создаваемый нормативный правовой акт, с одной стороны, выражает в упорядоченной форме ранее уже излагавшиеся правовые предписания, но, с другой стороны, законодатель может включить в него и новые, ранее законодательству неизвестные положения. 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. Такой акт содержит в себе основные специфические принципы правового регулирования в конкретной области общественных отношений, основные дефиниции и правовые схемы, а так же иные основополагающие начала определенного комплекса норм права. Кодификаций нормативно-правового массива является не только видом систематизации законодательства, но и весьма специфичной формой законотворчества. Именно поэтому правила и приемы проведения кодификации законодательства являются важнейшими элементами законодательной техники. Пренебрежение ими влечет утрату проводимой кодификацией всякой ценности. Порядку и технике проведения кодификации, специфике этого процесса следует уделить особое внимание.

### 9.3. Принципы проведения кодификации

В целом, техника кодификации основана на общих принципах законодательной техники, однако их отличает значительная специфика, являющаяся проявлением особенностей процесса кодификации. Ибо кодификация – не просто создание новых актов законодательства, не просто внесение изменений в систему нормативных правовых актов, это выражение в новых комплексного характера законах однажды уже сформулированных нормативно-правовых положений. И перед участниками законотворческой деятельности стоит задача: не просто вычленив эти положения и сформулировать их по-новому, но и выбрать те из них, которые сохраняют свою актуальность, свой правовой характер и свою юридическую силу, систематизировать их, выявить пробелы в праве и восполнить их новыми предписаниями. Участникам кодификации необходимо исследовать огромный объем нормативного материала, осуществляя выбор, в соответствии с определенным принципом, тех норм, которые связаны с этим кодифицирующим началом, которые сохраняют силу, и во включении в себя которых нуждается вновь создаваемый акт. Все это обуславливает особые требования к процессу кодификации как к специфическому виду законотворческой деятельности.

Проанализировав кодификационную практику, можно сформулировать следующие основные специфические правила-принципы проведения этого вида систематизации законодательства:

**1. Своевременность проведения кодификации.** Кодификация необходима только тогда, когда систематизируемый нормативный материал, систематизируемая часть законодательства «созрела», готова к этому виду систематизации и нуждается в нем. Равно вредны для правового

регулирования как проведение преждевременной кодификации, так и задержка ее проведения.

Во-первых, кодификация целесообразна только после того, как систематизируемые нормативные правовые акты в своей совокупности закончили свое формирование в качестве определенной системы норм права (отрасли, подотрасли, института, подинститута) и серьезные изменения в этой системе становятся маловероятными. Должен сформироваться комплекс основополагающих общих положений, определяющих направление правового регулирования определённой сферы общественной жизни. Кодификация предполагает стабильность попадающего под нее нормативного массива, так как создаваемый в результате акт законодательства должен быть устойчивым, не нуждаться в постоянных обновлениях. Если же в кодифицируемой отрасли (подотрасли, институте) права продолжается развитие, если она еще не представляет сформировавшейся нормативно-правовой системы, если в этой области правового регулирования возникают новые акты и изменяются старые, кодификация становится бессмысленной, она не достигает своей главной задачи – единства и системности законодательного регулирования. Стабильность и устойчивость желательны любому нормативно-правовому акту, необходимость внесения в него частых изменений скорее всего свидетельствует о низком профессионализме участников законотворчества. Для кодифицирующих же актов, являющихся основополагающими, системообразующими, такая стабильность просто необходима как гарант системности и стабильности кодифицируемой нормативно-правового образования. Как отмечал С. С. Алексеев в начале 90-х годов, выступая за тщательную проработку положений будущего Гражданского кодекса России, «...закрепи в Кодексе переходные положения, рассчитанные на сегодняшние противоречивые, порой уродливые, прогосударственные реалии, он бы эти реалии

увековечил, зафиксировал надолго вперед». <sup>66</sup> Задачей кодификации является упорядочение уже сложившейся системы правового регулирования, а не очередной опыт в таком регулировании. «По нашему мнению, принятие в переходных условиях и постоянных, и переходных кодексов вряд ли оправданно... Кодекс, принятый в переходных условиях, в принципе не может являть собой согласованную систему правовых мер». <sup>67</sup>

С другой стороны, задержка с проведением кодификации так же недопустима, промедление с осуществлением этого вида систематизации законодательства может повлечь не менее негативные последствия. «Созревший» для кодификации нормативно-правовой комплекс без этой систематизации не может рассматриваться как полноценный инструмент правового регулирования. Непроведение необходимой кодификации значительно затрудняет использование участниками правоотношений нормативно-правовых предписаний, которые остаются разрозненными и плохо соотносимыми друг с другом, люди не имеют возможности усвоить комплекс правовых требований к своему поведению. Путаясь в огромном бессистемном массиве законодательства, испытывая постоянные затруднения с определением подлежащих применению актов, субъекты правоотношений не будут иметь возможности полноценно и системно строить свое поведение на основе требований и принципов права. В результате правозначимое поведение может оказаться вне сферы правового регулирования, люди привыкнут определять его не на основе норм права, а руководствуясь другими регуляторами (которые могут носить и неправовой характер): обычаями, собственными представлениями о добре и зле, религиозными нормами и т.д. Это может вызвать значительные проблемы в правовом

---

<sup>66</sup> Алексеев С. С. Уроки. Тяжкий путь России к праву. М., 1997. С. 142.

<sup>67</sup> В. В. Сорокин. О систематизации переходного законодательства. Журнал Российского права. 2001г. №7 С. 42.

регулировании, трудности с реализацией не только уже существующих, но и вновь принимаемых законодательных актов. Кодекс, созданный с опозданием, рискует оказаться ненужным, неприменяемым в реальной жизни.

**2. Полнота кодификации.** Эффективность совершенствования системы законодательства требует, чтобы под это совершенствование попали все нуждающиеся в систематизации законы и подзаконные акты. В противном случае сложно поручится за сохранение единого системного характера регулятивного воздействия нового усовершенствованного законодательства. Поэтому при проведении кодификации под нее должны попасть все без исключения нормативно-правовые акты, подлежащие систематизации, отвечающие признаку кодификации (чаще всего – предмету правового регулирования, общей для кодифицируемых актов сфере общественной жизни). Ни один из актов законодательства, подлежащих кодификации, не должен ускользнуть от внимания проводящих кодификацию и избежать включения в новый акт. Неполнота кодификации (как и ее несвоевременность) не позволяет достичь основной цели этого процесса. Ибо не до конца (пусть даже в самой незначительной степени) систематизированное законодательство остается бессистемным и реализовывать его ничуть не легче. Если субъекты правоотношений вынуждены хотя бы какую-то часть предписаний, элементы хотя бы одной нормы права искать в других актах, не подвергшихся систематизации – все труды кодификаторов оказываются напрасными, правовое воздействие сохраняет дезорганизованный характер, нет единого нормативно-правового акта, решившего бы все задачи правового регулирования в определенной сфере жизни. Нормативно-правовой массив в целом остается бессистемным. Поэтому половинчатая, незаконченная кодификация недопустима, она только ухудшает положение, лучше вообще ее не проводить, оставив это сложное и ответственное дело другим, а не



создавать необходимость дополнительной, исправляющей кодификации.

Более того, при проведении кодификации следует учитывать и объединять предписания не только уже существующих актов, но и их проектов, только готовящихся законов и подзаконных актов – при условии, что участники кодификации сочтут такие проекты правовыми. Кроме того, полнота кодификации предполагает необходимость выявления в ходе её проведения пробелов в действующем законодательстве и их восполнение. Это позволяет предотвращать беспорядок, дублирование положений кодекса будущим законодательством, избежать неустойчивости кодекса, тенденций к его скорому изменению.<sup>68</sup>

**3. Единая направленность кодификации.** Этот принцип является проявлением одного из рассмотренных выше требований к логике закона. Систематизация, приведение нормативно-правового массива в определенную систему предусматривает функциональное единство этой системы, ее единую регулятивную направленность. Кодификация должна охватывать не случайный набор нормативно-правовых актов, а объединенный единым предметом правового регулирования определенный регулятивный комплекс. Для обеспечения смыслового единства создаваемого в результате кодификации единого комплексного законодательного акта, этот вид систематизации должен проводиться в отношении только строго определенного комплекса законов и подзаконных актов, не выходя за рамки кодифицируемой отрасли (подотрасли, института) права. В противном случае создаваемый кодекс (кодифицирующий нормативно-правовой акт), призванный объединить систематизируемые нормы права, становится размытым, сам по себе бессистемным. Кодификация в этом случае потеряет всякий смысл, так как нельзя систематизировать элементы, не имеющие тесной взаимосвязи

---

<sup>68</sup> См. Керимов Д. А. Кодификация и законодательная техник. М. 1962. С. 14.

(а у норм права фактором, наиболее тесно их связывающим является общность предмета правового регулирования).

Наиболее опасно с технической точки зрения будет смешение в ходе кодификации материальных и процессуальных норм. Эти два разных вида норм права неизменно относятся к различным отраслям права, друг от друга их отличает как предмет, так и метод правового регулирования. Поэтому их объединение в одном нормативном правовом акте будет являться грубейшим нарушением логического единства такого акта и сильно снизит его эффективность. В качестве примера нарушения этого принципа из отечественной законодательной практики можно привести действующий Кодекс об административных правонарушениях. В этом документе законодатели собрали воедино самые разнообразные нормы, регулирующие общественные отношения в широчайшей сфере жизни, слабо между собой связанные по содержанию и по методологии правового воздействия. Перемешанными между собой оказались процессуальные и материальные нормы. В результате получившийся документ оказался весьма бессистемным, громоздким и, несмотря на большой объем, незаконченным, не способным охватить все административные отношения, что намеревались сделать законодатели при его составлении. Регулятивная эффективность документа оказалась крайне низкой, практика свидетельствует о том, что участники правоотношений далеко не всегда пользуются его положениями для определения собственного поведения, нередко просто будучи не в состоянии разобраться с многочисленным слабо логически между собой связанными предписаниями.

#### **9.4. Основные этапы проведения кодификации**

Проанализировав характер и цели кодификации законодательства, опыт ее проведения как у нас в стране, так и

за рубежом, можно сделать вывод, что этот вид систематизации технически осуществляется в несколько этапов.

**Определение необходимости проведения кодификации.** На этом этапе участники законотворчества делают вывод о том, что определенный нормативный правовой массив готов для проведения законодательной систематизации. Это одна из форм законотворческого познания, и достаточно специфическая форма. Ответственные за состояние системы законодательства анализируют оформленность и стабильность определенного законодательного комплекса, делают вывод о возможности и необходимости проведения его кодификации. При этом учитывается общее количество нормативных правовых актов, однако их большое число не является решающим основанием для положительного вывода. Кодификация вполне может быть необходимой и при наличии 2-3 законов, регулирующих определенную сферу общественных отношений, но вызывающих путаницу в правовом регулировании, а вывод о преждевременности может быть сделан и в отношении большого количества актов, которое измеряется десятками, но развитие системы которых еще не завершено. Основным критерием для выводов является окончательность формирования и устойчивость фрагмента законодательства.

В ходе необходимого для кодификации законотворческого познания участники этого процесса так же определяют существующие пробелы в действующем законодательстве для того, чтобы их можно было восполнить новыми предписаниями создаваемого кодекса. Восполнение пробелов (которое достигается без десистематизации, неизбежной при принятии нового акта) является еще одной целью кодификации.

Установить момент, в который законодательство в определенной своей отрасли (подотрасли, институте) готово для осуществления кодификации весьма непросто, ошибка с определением такого момента может повлечь весьма печальные последствия. Большую помощь законодателям для точного

установления факта готовности системы правового регулирования к проведению кодификации могут оказать научные разработки, а в особенности – частные кодификации. Разработка частными лицами (исследователями-правоведами, юристами-практиками в соответствующей сфере правового регулирования, а возможно и государственными чиновниками – за рамками их служебных обязанностей) кодексов и даже просто выводы о возможности и необходимости эффективной кодификации могут послужить сигналом о такой готовности. Удачные опыты частных компиляций, большой интерес частных кодификаторов к определенному комплексу нормативных правовых актов может послужить признаком того, что этот комплекс в достаточной мере для проведения кодификации обособился и оформился.

**Определение подлежащей кодификации системы норм права.** На этом этапе идентифицируется отрасль, подотрасль, институт или подинститут права, подлежащий кодификации. В первую очередь устанавливается, принадлежит ли кодифицируемая система правовых норм к публичному праву или к частному праву. Определяется предмет правового регулирования будущего кодекса, его место в системе правоотношений, принадлежность к предмету определенной отрасли права (или вообще самостоятельность в системе правоотношений), метод правового регулирования и другие идентифицирующие признаки. Особенно важно правильно установить цели правового регулирования, основные принципы, из которых должен исходить законодатель и которые должны стать основой будущего кодекса. Правильное и четкое определение подлежащей кодификации системы правовых норм – залог соблюдения требований логики будущего кодифицирующего акта законодательства, для которого, в силу его комплексного характера, это очень важно. В силу этого, огромную роль на этом этапе проведения кодификации играет научная обоснованность процесса систематизации, которая позволяет точно идентифицировать подлежащую кодификации

систему нормативных правовых актов или выделить иное основание (критерий) кодификации.

**Выделение и учёт нормативных правовых актов, подлежащих кодификации.** Следующий этап представляет собой идентификацию нормативных правовых актов, попадающих под критерий кодификации и принадлежащие к кодифицируемой системе норм права. Участникам законотворческой деятельности необходимо выбрать из всего массива законодательства законы и подзаконные акты, подлежащие систематизации. Этот процесс является естественным продолжением предыдущей стадии.

В ходе систематизации сначала производится инкорпорация – выделяется нормативно-правовой материал, входящий в определенную подсистему законодательства. Далее из их состава выделяются акты, имеющие законную силу, содержащие действующие нормативные правовые предписания, устанавливается действующая редакция систематизируемого законодательства, т.е. осуществляется консолидация. При этом необходимо определить не только законы, подлежащие кодификации, но и подзаконные акты. Именно от этой стадии зависит полнота, а стало быть, и эффективность проводимой кодификации.

**Вычленение из систематизируемых актов нормативно-правовых предписаний.** Теперь из выделенных на предыдущем этапе многочисленных нормативных правовых актов следует выделить их смысл, содержащиеся в них элементы норм права. На этом этапе идентифицируются подлежащие выражению в едином кодифицирующем нормативном правовом акте нормативные правовые предписания, суть систематизируемых актов законодательства. Обязательно следует установить все три элемента (гипотезу, диспозицию и санкцию) каждой из норм, так как это является и важной гарантией логической полноты и завершенности создаваемого кодекса, и, в то же время, обеспечивает полноту проведения кодификации, облегчает поиск всех подлежащих

систематизации нормативных правовых актов. Следует стремиться к тому, чтобы кодифицирующий акт законодательства объединил все три элемента каждой выраженной в нем нормы, использование бланкетного метода изложения предписаний в ходе кодификации нежелательно и допустимо только если в противном случае нарушится логическое единство закона (например, когда невыполнение предписания является преступлением и санкция нормы права представляет собой меру уголовной ответственности, которая может быть выражена только в уголовном кодексе).

По большому счету, эта стадия кодификации является самой важной. В ней весь смысл этого вида систематизации – объединение и размещение в определенном порядке в соответствии с определенным критерием не актов, но выраженных в них норм. Именно на этом этапе и реализуется основное предназначение кодификации.

**Дополнение полученных норм права недостающими, восполнение пробелов.** Однако, законотворческое познание при создании кодифицирующего акта не ограничивается установлением норм права, уже нашедших выражение в законодательстве. В ходе систематизации возможно установление пробела в праве, отсутствия в действующем законодательстве норм, которые регулировали бы жизненно важные для общества отношения. Поэтому кодификация не может ограничиваться только систематизацией уже выраженных в законодательстве норм права – в этом случае кодифицированный акт мог бы получиться пробельным, а пробельность закона, отсутствие в нем логической целостности и полноты регулирования комплекса общественных отношений неизменно сделают его внутренне ущербным, бессистемным, не позволив достигнуть целей кодификации. Поэтому в ходе проведения кодификации могут и должны устанавливаться, формулироваться и закрепляться новые нормы права, ранее не отраженные в законодательстве. Это – обязательная составная часть процесса кодификации, благодаря которой этот вид

систематизации законодательства является важным инструментом обновления и совершенствования системы законодательства.

**Создание структуры кодифицирующего нормативного правового акта.** Кодифицирующий акт является комплексным единым законом, поэтому его структура характеризуется некоторым своеобразием. Перед началом составления текста кодекса необходимо определить основные принципы правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, сформулировать основные термины и понятия (нормы-дефиниции), вывести основные юридические схемы и конструкции. Все это послужит основой для общей части будущего кодекса – первой его структурной составляющей. Изложение общих положений единым массивом нежелательно. Общая часть кодекса выражает основополагающие начала кодифицируемой системы нормативных правовых актов и во многом служит для ее выделения, идентификации. Затем все имеющиеся нормы непосредственного правового регулирования классифицируются в определенные группы – будущие главы кодифицирующего акта. Они составляют особенную часть создаваемого кодификацией акта. Эта структурная составляющая предназначена для непосредственного комплексного правового регулирования. Предварительное структурирование модели будущего кодекса – залог его системности и логического единства.

**Формулирование статей кодифицирующего акта.** Это – последний этап кодификации, заключающийся в окончательном закреплении в нормативно-текстуальной форме систематизируемых норм права. Статьи общей части кодекса формулируются абстрактным способом, для особенной части предпочтительнее казуистический способ. При формулировании положений кодекса наиболее удобно использование отсылочного метода изложения предписаний, чтобы статьи ссылались на другие положения того же кодекса. Это

обеспечивает системность и единство кодификационного акта, который, обычно, по объему гораздо больше, чем обычный закон и для которого, в то же время, системность – еще более важное условие действенности и эффективности, нежели для других нормативных правовых актов.

В остальном составление текста статей кодекса никакой спецификой не характеризуются. Формулирование статей кодекса позволяет закончить его составление.

## **9.5. Основные приемы и способы проведения кодификации законодательства. Виды кодификации**

Кодификация представляет собой совершенно особую форму законотворчества. В ходе кодификации создается новый единый комплексный акт, призванный заменить большой массив существовавших ранее разрозненных нормативных правовых актов, восполнить существующие в них пробелы и стать основополагающим источником определенной подсистемы права.

Проанализировав исторический опыт проведения кодификаций в мире можно выделить целый ряд способов и методов ее осуществления. Субъекты, участвующие в этом процессе, должны выбрать определенную методику, исходя из своих целей и приоритетов в работе, а так же учитывая фактическое состояние подлежащего систематизации законодательного материала.

Первая классификация методов кодификации основана на таком критерии, как основная цель проведения этого вида систематизации законодательства, которая является приоритетной для кодификаторов и определяет само решение о проведении кодификации. Эта цель может состоять либо в систематизации уже имеющегося законодательного материала и



приведение его к определенной логической структуре, либо в дополнении этого материала, восполнении в нем пробелов, выражении и закреплении в нормативных правовых актах норм права, ранее обойденных вниманием законодателей, не выраженных в законодательстве, что влечет за собой его бессистемность и несовершенство. Так или иначе, в ходе кодификации присутствуют обе эти цели, однако их значение в конкретных кодификациях различно – в зависимости от состояния законодательства, регулирующего интересующую кодификаторов сферу общественных отношений, они могут стремиться или к упорядочению уже существующего законодательного материала, либо к его дополнению и совершенствованию через восполнение пробелов.

1. Исторически первым стал способ кодификации, примененный на рубеже XVII XIX веков во Франции. Это наиболее радикальная форма кодификации предполагает полный отказ от всего существующего и действующего комплекса формальных (признаваемых и используемых государством) источников права и составление комплексных нормативных правовых актов – кодексов – без прямой зависимости от их содержания, от способа выражения в них норм права, от сложившейся структуры изложения нормативных правовых предписаний. Другими словами, при этом способе проведения кодификации основная ставка делается на обновление нормативной правовой системы, на формальное выражение и закрепление в создаваемом кодификационном акте норм права, ранее обойденных вниманием законодателей и не закрепленных в системе писанного права. Главной целью лиц, осуществляющих кодификацию, является, фактически, создание заново системы писаного права, регламентирующей определенную сферу общественных отношений. В ходе кодификации систематизируются нормы фактически существующие, но не отраженные в законодательстве – либо вообще не применяемые в ходе правового регулирования, либо выраженные в иных источниках права (а потому не способные

воздействовать на общественные отношения с максимальной эффективностью).

В этом случае, участники кодификации, создающие кодекс, формируют нормативные правовые предписания заново. Безусловно, при этом изучается содержание старых источников права, но оно не влияет на форму изложения новых кодифицированных предписаний. Происходит освобождение системы правового регулирования от устаревших форм и методов выражения и закрепления норм права, совершенствование, систематизация и упорядочение механизма правового воздействия на поведение людей осуществляется путем их полной замены на более совершенные. Естественно, при этом из числа выражаемых в кодификационном нормативном правовом акте норм права устраняются и устаревшие, утратившие по причине социального прогресса свой правовой характер, позитивность для хода и развития общественных отношений. Существовавшая до кодификации схема правового регулирования определенного спектра общественных отношений уходит в прошлое.

Основой же нового кодекса и нового законодательного регулирования становятся заново созданные и по-новому выраженные предписания, нормы права формулируются исходя из оценки объективной социальной действительности, из научных правовых разработок, касающихся регулируемой сферы общественных отношений. Последнее играет особенно важную роль, т.к. юридические доктрины определяют при таком способе кодификации не только суть предписаний, но и форму их изложения. На концептуальных разработках основываются основополагающие принципы, закрепляемые в кодексе и определяющие его положения, используемые дефиниции (подлежащие формальному законодательному определению специальные термины – юридические, технические и прочие), юридические системы и конструкции. Осуществляется моделирование развития общественных отношений и на его основе делаются выводы о правилах поведения, которые,

будучи закреплены в законодательстве как общеобязательные, Используется, так же, и зарубежный опыт правового регулирования и кодификаций, конечно, в случае если результаты такого правового воздействия положительны, его последствия безусловно позитивны, а сам опыт применим в правовой системе. Фактически, участникам кодификации необходимо сформулировать заново как основы правового регулирования, так и правовые предписания, непосредственно регламентирующие поведение субъектов правоотношений.

При такой методике проведения кодификации основной упор делается на интеллектуальный процесс установления участниками кодификации сути, смысла норм права, не отраженных в действующем законодательстве и нуждающихся в закреплении в разрабатываемом кодексе, то есть, на законотворческое познание. Этот процесс предполагает научно обоснованное осмысление необходимости правового регулирования, установление в области этого регулирования объективной социальной необходимости, определяющей суть предстоящего правового вмешательства, определение подлежащей внешнему выражению и формальному закреплению нормы права, моделирование и анализ возможных последствий нормативного воздействия этой нормы и формулирование текста нормативно-правового акта (актов) для выражения этой нормы. Законотворческое познание неизменно должно базироваться на выявлении основополагающих потребностей и интересов различных социальных слоев и групп, определяющих в своей системе, в своей совокупности интересы общества, а так же на исследовании развития и изменения тех или иных областей общественных интересов.<sup>69</sup>

Огромное значение в ходе такой кодификации имеет изучение, осмысление, творческая переработка и широкое использование научных юридических доктрин (ибо обычно

---

<sup>69</sup> Более подробно см. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М. 1996. С. 77-79.

научная мысль опережает деятельность законодателей). Кроме того, кодификаторам, осуществляющим систематизацию законодательства по такой методике, необходимо большое внимание уделять судебной практике, т.к. суды очень быстро обнаруживают в ходе своей правоприменительной деятельности пробелы в действующем законодательстве и, будучи профессионально заинтересованными в скорейшем восполнении таких пробелов, нередко находят (в форме рекомендаций о применении аналогии права или закона) весьма эффективные варианты их преодоления в форме практически готовых к законодательному закреплению предписаний.

Этот метод предполагает радикальное обновление всего механизма законодательного воздействия на определенную сферу общественных отношений, когда старые методы правового воздействия совершенно для этого не годятся и совершенствовать их нет возможности и смысла. Известны случаи, когда таким образом осуществлялись кодификации всего массива правовых норм, действующих в стране – например, как уже упоминалось, во Франции в начале XIX века были осуществлены радикальные правовые преобразования, в результате которых на смену огромной, статичной, бессистемной, казуальной и изобилующей коллизиями массе самых разнообразных источников права, среди которых определяющее место принадлежало правовым обычаям (типичная для феодального государства и права картина) пришла единая, стройная, логически последовательная и непротиворечивая система законодательства, стержнем которой стали несколько отраслевых кодексов, основанных на тщательно проработанных научно-правовых концепциях (именно тогда римское классическое частное право было использовано как концептуальная база для частноправового регулирования). Старые феодальные источники ушли в прошлое без остатка, практически не повлияв на создание новой системы правового регулирования, новая система законодательства не стала их логическим преемником.

Такая методология кодификации подходит для кардинального преобразования всего механизма правовой регламентации общественных отношений. Создание кодексов, систематизирующих суть правовых предписаний, сами нормы права вместе с их формой выражения дает возможность в кратчайшие сроки придать всей системе права совершенно иной характер. Применение такого метода оправдано, когда вся существующая система форм права (да и самих норм, формально закрепленных) безнадежно устарела и не отвечает объективным реалиям социальной жизни – ее архаичность и статичность делают невозможным ее эффективное совершенствование. Именно поэтому этот наиболее радикальный метод кодификации был применен в Советском Союзе при создании совершенно новой советской системы законодательства. Новое государство бесповоротно отказалось от старого, дореволюционного права (по содержанию и по форме полуфеодального), указав на невозможность его приведения в соответствие с существующим уровнем и характером общественных отношений, а ждать, пока сложится новая система законодательства советские государственные деятели не могли. В результате работы юристов молодого Советского государства уже в 1918 году были изданы Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, а так же Кодекс законов о труде – эти два кодекса не только систематизировали имеющиеся нормы права (как выраженные в разрозненных нормативных правовых актах, так и не известные до этого момента законодательству), но и позволили окончательно оформиться двум новым отраслям права, самостоятельность которых в ту пору далеко не всеми правоведами признавалась – семейное право и трудовое право. А после окончания Гражданской войны, в 20-х годах прошлого XX столетия в СССР была проведена глобальная кодификация, издан целый комплекс кодексов – и страна получила вполне жизнеспособную и эффективную систему законодательства.

В современных условиях этот метод кодификации применяется сравнительно редко. Он оказывается востребованным, когда определенный достаточно важный комплекс общественных отношений оказывается вообще не урегулированным законодательством (или почти не урегулированным им). Такая ситуация в большинстве современных правовых систем, когда законодательство является самым важным механизмом правового регулирования, когда законодатель стремится не упустить из сферы своего внимания ни одну из сфер общественных отношений – достаточно большая редкость. Однако, тем не менее, эта методика кодификации все же находит себе применение, например, при формировании новой отрасли, когда приходится, фактически, заново осуществлять правовое регулирование в определенной области правоотношений, *кодифицируя не столько нормативные правовые акты, сколько фактически существующие, но формально (в большинстве своем) не выраженные и не закрепленные правовые нормы.* И главным смыслом такой кодификации будет удовлетворение потребности в законодательном регулировании, восполнение серьезных пробелов в законодательстве, носящих комплексный характер, создание заново, фактически, на пустом месте комплексного нормативного правового акта, который в дальнейшем станет базой для дальнейшего развития законодательного регулирования определенной сферы общественных отношений.

2. Другая методика предполагает проведение кодификации с широким использованием уже существующего законодательства, на основе уже существующей системы формально признаваемых государством источников права. В этом случае именно уже выраженные и формально закрепленные нормативно-правовые предписания в первую очередь попадают под систематизирующую деятельность кодификаторов. Не отраженные в системе законодательства нормы права включаются в кодексы в качестве дополнений, их отражение является второстепенной целью участников

кодификационного процесса и играет вспомогательную роль в их деятельности. Основой работы по формальной систематизации являются осмысление и переработка уже имеющегося нормативно-правового материала, подведение под него научной базы, совершенствование выражения в законодательстве нормативно-правовых предписаний, устранение коллизий и восполнение пробелов в законодательном регулировании. Содержание статей кодифицирующего нормативного правового акта является отражением положений существовавшего законодательства.

Такую методику кодификации отличает гораздо меньший радикализм. Сохраняется уже существующая система предписаний, кодификаторы используют уже существующие основы правового регулирования: юридические дефиниции, конструкции, схемы, структура изложения правовых долженствований – все они могут изменяться, совершенствоваться, но основой, базой нового кодекса (кодексов) является уже существующий комплекс нормативных правовых актов. Структура создаваемого кодификационного нормативного правового акта, а так же система отражаемых и закрепляемых в нём общих положений определяются уже созданным законодательством.

Применяться такая методика может в тех случаях, когда уже существующая система правового регулирования определенной сферы общественных отношений, в которой работают кодификаторы, достаточно жизнеспособна, в значительной своей части не потеряла правового характера, отвечает объективным условиям жизни и существующим потребностям общества в правовом регулировании. Главной целью кодификации будет только упорядочение, приведение в определенную логическую систему действующего законодательства – его дополнение является второстепенной, дополнительной задачей.

Впервые эта методика кодифицирования была применена и отработана в Германии в конце XIX века при создании

Германского гражданского уложения. Существовавшая в то время в Германии система правового регулирования, при всем своём несовершенстве, при всей необходимости кардинальных преобразований, включала в себя целую систему законодательных актов (в том числе, комплексных, таких, как известные средневековые сборники Саксонское зеркало, Швабское зеркало, Каролина) – сильно устаревших, несовершенных, не соответствующих объективным потребностям времени, но придающих германской системе законодательства определенную жизнеспособность. Именно поэтому немецкие юристы пошли по пути систематизации и совершенствования уже имеющегося нормативно-правового материала (и, естественно, его дополнения, обновления и исправления), приведение этого материала в новую логическую структуру и созданию на его основе более подходящих для новых отношений кодификационных нормативных правовых актов.

Такой способ проведения кодификации предполагает, что основным методом работы будет обработка существующей системы нормативных правовых актов. Деятельность кодификаторов, в основном, связана с исследованием положений, правовых предписаний, уже выраженных и закрепленных в действующем законодательстве. Впрочем, это ничуть не легче, чем, как в предыдущем случае, строить свою деятельность на формировании законодательных регулираний заново. Основными по значению этапами такой кодификации являются третий и четвертый – выделение нормативных правовых актов, отвечающих основному отраслевому критерию кодификации (входящие в кодифицируемый комплекс законодательства) и вычленение из этих актов сути, положений, подлежащих отражению и закреплению в создаваемом кодексе. Главной задачей участников кодификации при таком методе ее проведения будет отбор из огромного массива законодательства нормативных правовых актов, попадающих под кодификацию, содержащие нормы права, относящиеся к кодифицируемой



системе норм права (отрасли или иной подсистемы права). В этом случае, основой методологии кодификации будет определение круга кодифицируемого законодательства. Из выделенного законодательства отбираются действующие положения. Для этого из массива попадающих под кодификацию нормативных правовых актов удаляются акты (или их отдельные положения, части этих актов) отмененные формально, далее – акты (их части) формально не отмененные, но фактически не действующие по причине принятия новых актов, по-другому регулирующих те же общественные отношения, далее – отменяются положения, фактически утратившие правовой характер (или никогда его не имевшие, например, как результат ошибки законодателей) и, в силу этого, негативно сказывающиеся на общественной жизни и на развитии общества (или вообще фактически не используемые субъектами правового регулирования). Что же касается формулирования новых положений, ранее не известных действующему законодательству, восполнение в нем пробелов, то эта деятельность так же ориентируется на уже действующие нормативные правовые акты, они анализируются и на предмет необходимости дополнения. Субъекты проведения кодификации не просто формулируют новые нормы с чистого листа, как в случае с применением первой методики кодификации, описанной выше. Они исследуют, в первую очередь, уже существующую систему законодательных актов, изыскивая в ней логические пробелы, нарушающие ее единство и логическую последовательность изложения предписаний, мешающие достичь этой системе максимальной регулятивной эффективности.

В современных условиях такой способ кодификации законодательства используется значительно чаще, так как в большинстве стран, в большинстве современных правовых систем писаное право, комплекс нормативных правовых актов играет решающую (или, по крайней мере, значительную) роль в правовом регулировании, а потому – достаточно развито.

3. Схожая внешне, но иная по целям методика применяется при *рекодификации* – проведения кардинального обновления и совершенствования созданного ранее кодификационного акта. В этом случае происходит создание нового кодекса на базе кодекса уже существующего.

Проведение кодификации целесообразно в случае необходимости кардинальных преобразований в правовом регулировании в определенных сферах социальной жизни, изменения основ соответствующих систем нормативных правовых актов (регулирующих эти сильно изменившиеся комплексы общественных отношений). Вряд ли стоит проводить рекодификацию в случае необходимости простого дополнения кодекса отдельными новыми положениями непосредственного правового регулирования. Проведение рекодификации оправдано, когда изменения касаются положений общей части кодификационного акта, серьезно затрагивая суть, цели и методы правового регулирования. Однако, и в этом случае в целом сохраняется общая структура изложения нормативных правовых предписаний. Уже имевшийся кодификационный акт во многом определяет создаваемый новый кодекс, в той или иной мере ложится в его основу. Рекодификация предполагает использование результатов предыдущих кодификаций, кардинальное совершенствование ранее созданных нормативных правовых актов. В этом случае у лиц, осуществляющих этот процесс, нет необходимости определять предмет кодификации, систему общественных отношений, регулируемой нормами, которые надлежит выразить во вновь создаваемом акте. Область общественных отношений, регламентации которых должен быть посвящен новый кодекс, в ходе предыдущей кодификации уже выделена и идентифицирована, уже определены связи между этими социальными отношениями, определяющие их факторы, основные закономерности их развития, определены основополагающие, базовые интересы общественной жизни и развития в этой сфере общественной жизни. Субъектам

кодификационной работы нужно не систематизировать, а только усовершенствовать законодательное воздействия на регулируемые общественные отношения, скоординировать их с изменениями в окружающей социальной действительности, а так же отразить в кодексе последние достижения правовой науки (если они имеются). Такое совершенствование может выражаться в изменении общих положений кодекса: принципов правового регулирования, которые со временем могут устареть и перестать соответствовать объективным социальным реалиям, юридических дефиниций, которые могут изменяться, совершенствоваться в результате научных разработок (впрочем, с их изменениями необходимо быть особенно осторожным, так как изменение официальных правовых определений юридических и иных специальных терминов нарушает терминологическое единообразие, которое является необходимым условием эффективности законодательства, возможность внесения в создаваемый кодекс новых определений или – в крайнем случае – корректировки и уточнения старых – без серьезного изменения их сути оправдана только в случае, если без такого изменения невозможно дальнейшее необходимое развитие правового регулирования), или же юридических схем и конструкций.

Для кодификационных нормативных правовых актов очень важна стабильность и устойчивость, что обусловлено его особой ролью в функционировании системы законодательства, в единстве, логической взаимосвязанности, системности и определенности положений, входящих в него. Поэтому проведение рекодификации оправдано только в случае, когда соответствующая сфера законодательства подвергается радикальным изменениям, необходимость которых обусловлена значительными изменениями характера регулируемых общественных отношений и, как следствие, целей и характера их правового регулирования.

Рекодификация не предполагает проведение систематизации массива разрозненных актов законодательства.

По крайней мере, это не является главной ее целью. В ходе её проведения, лица, осуществляющие этот процесс, базируются на уже сложившейся логической системе изложения предписаний. По этой причине рекодификация может рассматриваться как форма кодификации весьма условно. При её осуществлении возможно инкорпорирование в создаваемый на месте старого новый кодекс новых положений, выраженных в период существования этого старого кодекса в иных нормативных правовых актах или же для восполнения выявленных пробелов в правовом регулировании, этим кодексом осуществляемом. Возможно изменение логического порядка изложения предписаний. Возможно отсутствие в новом кодексе каких-либо положений старого кодификационного акта, устаревших и утративших свой правовой характер. Но даже такие изменения кодекса, какими бы радикальными они не были, не является кодификацией в полном смысле слова.

Так или иначе, лица, проводящие рекодификацию, основывают свою работу на кодификациях, проводившихся ранее. В ходе рекодификации используются уже созданная и опробованная логическая структура кодифицированных нормативных правовых актов, методика его комплектования, формирования, формального изложения и закрепления предписаний в статьях вновь создаваемого кодекса. Как правило, не подвергаются кардинальным изменениям общие положения старых кодексов (если в них и вносятся изменения, то редко они изменяются целиком или, даже, в большей своей части), сохраняется в неизменности специальная терминология, выраженные в акте дефиниции (их изменение, как уже отмечалось, вообще в высшей степени нежелательно, так как специальные юридические термины, определения которых содержится в базовом для определенной системе законодательных предписаний законе, используются и в иных актах законодательства, причем, не только принадлежащих к этой системе – терминология едина для всей системы законодательства). Замена или отмена закрепленных в кодексе

общих положений повлечет за собой необходимость внесения изменений в массу иных законодательных актов, причем, серьезной проблемой будет поиск этих актов.

Рекодификацию можно рассматривать, скорее, как дополнение к уже проведенной ранее кодификации. Проведение рекодификации означает проверку жизнеспособности положений, содержащихся в существующем кодексе, их переработку, улучшение, необходимое совершенствование результатов проведенной ранее кодификации, потребность в которых обусловлена тем, что общественные отношения в результате постоянного динамичного развития качественно изменились и перешли на новый уровень – а это предполагает необходимость и изменений в их законодательной регламентации. При этом уже определены необходимость существования кодекса и его особая роль в системе правового регулирования, предмет регулирования этого кодекса, система норм права, которая подвергается систематизации, групповая принадлежность системы юридических норм, попадающих под кодификацию (к процессуальному или к материальному праву, к частному или к публичному праву) и, следовательно, основные используемые в этой отрасли методы правовой регламентации общественных отношений. Определены общие положения (по крайней мере, большинство из них), общая структура кодекса (как правило), и многие другие вопросы, являющиеся основой кодификации.

Кроме того, классификацию методик проведения кодификаций можно провести на основе такого критерия, как объем кодифицируемого нормативного правового материала.

**1) Общеправовая кодификация** представляет собой кодификацию всего существующего в стране законодательства. В результате такой кодификации остается один нормативный правовой акт, объединяющий в себе все без исключения нормы права, действующие в стране. Наличие иных законов или даже подзаконных актов не допускаются, все обновления или

изменения законодательства осуществляются путем изменения в общеправовой кодекс.

Общеправовые кодексы были весьма популярны в прошлом. Римское право пережило несколько таких глобальных кодификаций. Кодексы Павла, Ульпиана каждый в течение длительного времени были единственным источником римского права. Кодекс Юстиниана, венчающий и завершающий развитие римского права, является прекрасным примером эффективной общеправовой кодификации. Проводились подобные систематизации и в средние века, например, так называемые «варварские Правды», представлявшие собой попытку выразить в едином и единственном нормативном правовом акте все наиболее важные и подлежащие писаному закреплению нормы права. В России общеправовые систематизации проводились и в более поздние исторические периоды: в качестве примера можно привести Соборное Уложение (1648 г.) и Свод законов Российской Империи (создан в 1832 г., вступил в силу 1 января 1835г.). Оба эти акта для своего времени представляли собой настоящие шедевры законотворческого искусства. При разработке Соборного Уложения, которое было основой российской системы права до Великой Октябрьской социалистической революции, активно использовался опыт не только русского законотворчества, но и законодательного процесса Германии, Польши, Литвы и некоторых других стран. Для составления же Свода законов впервые была применена более или менее проработанная система законодательной техники, основанная на методике, разработанной И. Бентамом. Основные правила этой методики: статьи, основанные на одном нормативном правовом акте, излагать теми же словами без изменений; статьи, основанные на нескольких актах, излагать словами наиболее важного и объемного из них с дополнениями и пояснениями из других актов; каждая статья должна содержать информацию о законах и подзаконных актах, на которых она основана; в случае коллизии основывать статью на

более позднем; многосложные тексты сокращать, упрощать, делать понятными без специальных разъяснений.

Однако, в современных условиях общеправовые кодификации уже не применяются. Законодатели уже давно усвоили, что современное законодательство, такое сложное, многоуровневое, объемное и динамично меняющееся, невозможно свести в один нормативный правовой акт, как бы ни была совершенна законодательная техника, используемая его создателями. Во-первых, такой акт будет слишком большим по объему. Ориентироваться в нем будет немногим легче, чем в несистематизированном массиве законодательства. Достаточно сказать, что Свод законов Российской Империи насчитывал 15 томов, что было основанием для многочисленных исторических конфликтов и недовольства законопослушных подданных империи, которые просто путались в нем. Во-вторых, такой акт будет крайне нестабилен. Постоянное, ни на миг не прекращающееся развитие правоотношений, требующее внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, влечет за собой необходимость постоянно вносить изменения в общеправовой кодекс. Достаточно вспомнить историю общеправовых кодификаций: значительную часть общеправовых кодексов составляли новеллы (изменения и дополнения), внесенные еще до окончания кодификационной работы. (Эти новеллы, кстати, сами по себе не были кодификационно унифицированы.) В результате все позитивные последствия кодификации сходят на нет, ни одной из своих целей общеправовая кодификация не достигает: ни стабильности в законодательном регулировании, ни возможности более эффективно (за счет единства и понятности акта) регулировать общественные отношения. Систематизации законодательства не получается. Можно сделать вывод, что в современных условиях общеправовые кодификации проводить не следует.

**2) Отраслевая кодификация** представляет собой кодификацию определенной отрасли права, создание закона,

который должен объединить нормы права (или, по крайней мере, их основную часть, наиболее важную по своему значению), объединенные общими предметом и методом правового регулирования. Создаваемый в результате отраслевой кодификации закон становится основным, центральным (а иногда и единственным – например, Уголовный кодекс) источником в своей отрасли. Он служит для выражения основных принципов правового регулирования и является основным, базовым для всех остальных источников этой отрасли права. Он не имеет приоритета в юридической силе перед другими законами, однако представляется нецелесообразным создавать законы, противоречащие отраслевому кодексу. Противоречие одного из законов кодексу как никакая другая коллизия десистематизирует законодательство, размывает общие для всей отрасли основы правового регулирования.

Отраслевые кодификации были очень распространены и эффективно осуществлялись в XIX-XX веках. Именно их проведение и завершило формирование романо-германской правовой системы. Посредством серии тщательно спланированных кодификаций, проведенных в начале XIX века во Франции феодальная система правового регулирования, бессистемная, казуальная, страдающая регионализмом, коллизиями за несколько лет была заменена стройной и единой системой законодательства, эффективность которой на долгие годы стала эталоном для законодателей. Некоторые из составных частей этой системы законодательства (например, знаменитый Гражданский кодекс Франции – Кодекс Наполеона) со значительными изменениями действуют и поныне. Отраслевые кодификации и в дальнейшем не раз служили эффективным средством создания единой системы законодательства, четко и стройно разделенной на отрасли. Примером тому могут служить кодификации в СССР. Советское государство широко использовало систему кодексов. Первая волна кодификаций приходится на период с 1918 до середины



20-х годов XX века, когда были приняты кодексы по основным отраслям законодательства, а так же несколько совершенно неизвестных в мировой законотворческой практике (кодексы законов о труде, об актах гражданского состояния, о брачном, семейном и опекунском праве), вторая волна – в середине 30-х годов, третья – в начале 60-х. Кроме того, в нашей стране в качестве отраслевой кодификации несколько раз проводилось создание основ законодательства. Всякий раз такая серия отраслевых кодификаций являлась внешним формальным проявлением коренной перестройки системы советского права, в результате которой путаницы и десистематизации законодательства не происходило.

Отраслевая кодификация нередко является заключительным этапом формирования новой отрасли права, своего рода, официальным признанием самостоятельности фактически уже сформировавшейся отрасли. Примерами могут послужить действующие в нашей стране Таможенный, Налоговый и некоторые иные отраслевые кодексы, ранее не известные советской системе законодательства, которые были созданы для унификации и систематизации нормативных правовых предписаний новых, но вполне самостоятельных отраслей права.

Как уже отмечалось, отраслевые кодексы играют определяющую, базовую роль в правовом регулировании отрасли. Это обуславливает особую их структуру. Представляется наиболее целесообразным включать в отраслевой кодекс две части. Первая часть (в действующих кодексах по традиции ее обычно называют общей) служит для выражения общих положений, единых для всей отрасли права. В ней излагаются: основные дефиниции кодекса, основные принципы правового регулирования отрасли права, перечень основных участников правоотношений, основные юридические схемы и другие принципиальные положения. Излагаются статьи общей части абстрактным способом.

Вторая составная часть отраслевого кодекса (ее часто еще называют особенной частью) содержит в себе непосредственные предписания к поведению участников правоотношений. Излагаются эти предписания с использованием казуального способа (особенно это заметно в Уголовном кодексе), однако абстрактный способ не исключается.

Далеко не всякий кодекс является единственным источником права в своей отрасли, далеко не во всяком отраслевом кодексе особенная часть исчерпывает все конкретные правовые предписания этой отрасли. Тем не менее, в любом случае особенная часть отраслевого кодекса регулирует наиболее типичные, фундаментальные отношения, фактически являясь основой, базой для всех остальных источников права соответствующей отрасли (как для законов, так и для подзаконных актов).

**3) Внутриотраслевая кодификация** представляет собой создание нормативного правового акта, который систематизировал бы нормы права, действующие в рамках подотрасли, института или подинститута права. В настоящее время, в эпоху особенно бурного развития законодательства, сопровождаемого не только ростом объема нормативно-правового материала, но и структурным усложнением отраслей права, это наиболее часто осуществляемый вид кодификации. Институты права и другие правовые комплексы, входящие в состав отраслей, становятся все более важными элементами правового регулирования и нуждаются, в результате увеличения объема законодательства и усложнения его структуры, в особой систематизации.

Внутреотраслевая кодификация технически представляет собой самый простой вид кодификации. То, что институт права не является самостоятельной составляющей системы права, не располагает ни собственным совершенно особым предметом, ни индивидуальным методом правового регулирования, сильно облегчает задачу законодателей, взявшихся осуществлять кодификацию этого института.

В результате внутреотраслевой кодификации может быть создан как закон, так и подзаконный акт (хотя последнее нежелательно). В законодательстве Туркменистана примерами законов – институциональных кодексов могут служить Санитарный кодекс, Лесной кодекс и др., объединяющих и определяющих правовое регулирование институтов административного права, Кодекс торгового мореплавания, Закон «О государственном нотариате», кодифицирующие соответствующие весьма специфичные институты гражданского права и некоторые иные законы. Примером подзаконного акта, выполняющего роль институционального кодекса, могут послужить Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Президента Туркменистана № 6185 от 31 марта 2003 г. Однако, предпочтительнее все же принятие институционального кодекса в ранге закона.

Институциональный кодекс может и не иметь двузвенной структуры (общей и особенной части, аналогичной отраслевому кодексу, описанному выше). Тем не менее, представляется целесообразным в его составе общие положения отделять от непосредственных правовых предписаний.

В современных условиях, когда законодательство отличают структурная сложность, большой объем действующих актов, проведение институциональных кодификаций оказывается более предпочтительным. Полноценные отраслевые кодексы, если они достаточно полны, будут очень объемны и сложны, ибо объем нормативно-правового материала в современных отраслях права как правило очень велик. К тому же многие институты права оказываются весьма специфичны, и часто бывает просто невозможно свести в одном едином документе положения нескольких таких институтов, входящих в одну отрасль, так как такой документ оказывается не только объемным, но и разнородным, ориентирование в нем весьма затруднительно, трудно соблюсти правила логики. Поэтому институциональные кодификации в современных условиях представляются более востребованными и возможно именно

проведение серии таких систематизаций будет более эффективным для упорядочения отраслей законодательства Туркменистана.

## **9.6. Различия в основных методиках кодификации, используемых в различных правовых системах современности**

Методология осуществления кодификационных работ не является универсальной, в различных странах, различных правовых системах они могут весьма существенно различаться. Причины таких различий лежат в принципиальной разнице методик правового регулирования в целом и, в частности, законотворчества.

За рубежом, особенно, во Франции и в Германии, вопросам, связанным с законодательной техникой вообще и с техникой кодификации в частности, внимания традиционно уделялось достаточно много. Иностранные исследователи-правоведы выделяют два основных вида методологии осуществления этого радикального преобразования системы законодательства. Эти системы, с учетом правовой системы, в которой они применяются, а так же с учетом принадлежности к определенной школе законодательной техники можно определить как **французскую** и **германскую**.<sup>70</sup> Эти методики представляют собой законченные системы взаимосвязанных приемов и способов, которые позволяют добиться выполнения стоящих перед участниками кодификации задач.

Естественно, такое определение является весьма условным и не может рассматриваться как необходимый признак кодификаций, проводимых, соответственно, во

---

<sup>70</sup> См., напр., V. Lasserre-Kiesow. La technique legislative// Etude sur les codes civils francais et allemande. Paris. 2000. P. 26.

Франции и Германии. Обе эти методики (в той или иной форме, в той или иной мере) используются в кодификационной практике во многих странах мира, нередко дополняя друг друга так, чтобы кодификаторы могли использовать все их преимущества, все положительные стороны.

Каждая из упомянутых методик является составной частью соответствующей доктринальной школы законодательной техники и формируется в соответствии с общим направлением исследований механизма законотворчества в этих школах. Разработка приемов и способов кодификации всегда находится в тесной зависимости от общего характера и тенденций научных исследований в области права и законодательной техники, а так же от практики законотворчества и систематизации созданного массива нормативных правовых актов в различных правовых системах.

Разница между французской и германской методиками проведения кодификаций заключается в том, что они предполагают различные пути достижения одной из главных целей проведения кодификации. Кодификаторы в ходе своей работы стремятся, в первую очередь, как уже отмечалось, обеспечить полноту правового регулирования, сочетающуюся с ясностью, понятностью и доступностью предписаний для сознания их адресатов, с однозначностью толкования этого понимания всеми субъектами правового регулирования – это является необходимым условием эффективности правового регулирования, осуществляемого кодексом, его востребованности в правовом регулировании. Но достигается эта цель в различных правовых системах по-разному, различны приоритеты кодификаторов.

Французская методика кодификации разрабатывалась (и продолжает разрабатываться и в настоящее время) в основном (но не только) французскими правоведами и наглядно отражает специфику французской школы законодательной техники. Впервые эта методика была опробована в ходе первой в истории государства и права полноценной глобальной кодификации во

Франции в начале XIX века. С тех пор эта методология весьма популярна в мире, особенно в странах Западной Европы. Причем, разработка системы применяемых в ее рамках приемов и способов продолжается, причем, весьма активно.<sup>71</sup>

Наиболее заметной характерной чертой этой методики, определяющий все ее методологические особенности, является предельный прагматизм, практичность кодификаторов, обуславливающие упрощенность формы изложения предписаний в кодексе. Стремление к практической значимости, возможности реального использования результатов кодификации для максимально широкого круга лиц пронизывает всю технику систематизации законодательства, разработанную и применяемую французскими правоведами.

Главным побуждением кодификаторов, стоящих на позициях французской научной правовой школы, является обеспечение такого положения, чтобы создаваемые кодексы выступали бы если не единственным, то безусловно доминирующим источником права, регламентирующим определенную сферу общественных отношений. Кодексы должны вытеснить остальные формы права, заменить их полностью или, по крайней мере, в регулировании подавляющей массы социальных процессов. И лучший способ достичь этого, по мнению стоящих на такой позиции правоведов – обеспечить исчерпывающую полноту изложения именно в кодексе и только в нем правовых предписаний, таким образом, чтобы адресаты этих предписаний могли совершенно самостоятельно, без посторонней помощи моделировать свое правозначимое поведение, базируясь на положениях кодекса и не нуждаясь для этого в разъяснениях – как легальных, так и научных и профессиональных.

Такой прагматизм кодификаций, осуществляемых по французской методике, выражается, в первую очередь, в

---

<sup>71</sup> См., напр, Кабриак Р. Кодификации. М. 2007; G.Cornu. Codification contemporaine: valeurs et langage// L'art du droit en quête de sagesse. PUF. 1998.

стремлении обеспечить для всех без исключения субъектов правоотношений (в том числе, не обладающих специальной юридической подготовкой) всеобщую исчерпывающую понятность положений кодекса, а через кодекс – всем предписаниям, изложенным в писаном законодательстве. Статьи кодекса, составленного по такой методике, формулируются с расчетом, чтобы они были понятны максимально широкому кругу лиц, не обладающих специальными юридическими знаниями. Эти положения должны субъектами правового регулирования точно и полно усваиваться без посторонней помощи, между законодательными предписаниями и их адресатами никто не должен стоять. При этом, понимание смысла, толкование норм права, изложенных в статьях кодекса, должно быть у всех людей одинаковым.

Основное внимание при создании кодексов в соответствии с этой методикой уделяется формулировке и закреплению в статьях создаваемого кодификационного нормативного правового акта конкретных предписаний, непосредственно регулирующих общественные отношения, содержащих строго определенные модели поведения – с максимальной возможной подробностью, конкретностью. Французская кодификационная методика предполагает, что в ходе реализации нормативно-правовых установок кодекса должны преимущественно использоваться только два метода их толкования – *лингвистический*, предполагающий установление смысла статей законодательного акта исключительно на основании правил языка, на котором такой акт составлен, и *логический*, основанный на применении приемов элементарной логики для определения смысла предписаний из их взаимосвязи. Такие методы толкования самые удобные и выгодные, так как доступны практически всем индивидам, всем владеющим языком и не требуют специальной правовой подготовки. Но с другой стороны, использование этих методов связано с риском – при формулировании положений нормативного правового акта

всегда возможна неточность, дающая возможность для различного толкования.

Такая опасность многозначного толкования преодолевается путем изложения в кодексах правовых предписаний с максимальной подробностью, доходчивостью, исключающей возможность различного их понимания. Можно сделать вывод, что одной из главных целей кодификаторов, использующих французскую методологию, является максимальное облегчение использования результатов их труда, обеспечение максимально широкого круга лиц, самостоятельно пользующихся создаваемым кодексом для определения собственного поведения. Кодекс, призванный стать основой законодательного регулирования определенной категории общественных отношений, должен стать общедоступным, простые люди-адресаты его предписаний должны получить возможность пользоваться им непосредственно, уяснять смысл сконцентрированных в нем правовых предписаний и моделировать на их основе свое поведение без помощи со стороны профессиональных юристов.

В связи с этим, французская школа законодательной техники предполагает использование при составлении кодексов максимально простых и всем понятных слов и выражений. Непосредственные предписания являются основой такого кодекса и излагаются они как можно более подробно. Созданные по такой методике кодексы отличаются сравнительно небольшим количеством общих положений. Использование юридических и иных специальных (например, экономических и технических) терминов, юридических схем и конструкций, а так же иных общих положений в ходе кодификации, осуществляемой по такой методике, сводится к минимуму. Даже отраслевые принципы правового регулирования в комплексных систематизирующих правовое регулирование нормативных правовых акта, составляемых по такой методике, весьма немногочисленны и предельно просты. Специальные юридические термины используются редко и максимально



приближены к обычным словам, а так же снабжены исчерпывающе ясными определениями (которые далее по тексту акта могут и повторяться). При этом, использование специального термина возможно только при условии наличия такого определения в самом кодексе, что обеспечивает более тесную смысловую связь между этим термином и предписаниями непосредственного правового регулирования.

Основной упор в таких кодексах делается на предписания, непосредственно воздействующие на поведение субъектов правоотношений, общие положения кодификаторы, работающие по такой методике, стремятся свести к минимуму. Причем, даже имеющимся общим положениям придается как можно более конкретный характер. Например, очень сложно выделить в кодексах, созданных в соответствии с такой методикой, общие принципы правового регулирования, распространяющихся на отношения, не урегулированные непосредственно самим этим кодексом. Общие положения выступают скорее как дополнение и разъяснение таких непосредственных предписаний, а не как главенствующие, определяющие их начала. Субъекты правового регулирования получают исчерпывающие предписания из текста кодекса, и эти предписания не нуждаются в дополнительном осмыслении.

Эта тщательность и детальность имеют целью обеспечить всеобщую ясность и понятность правовых предписаний, а так же (что особенно важно в условиях ограниченности использования общих положений) единообразность и правильность толкования этих предписаний. Чем более подробно изложены элементы нормы права, тем меньше возможность для сомнений и разночтения при их уяснении и разъяснении. При этом, доскональность изложения предписаний прекрасно сочетается с простотой используемых для этого выражений, специальные правовые термины и юридические конструкции, как только что отмечалось, в создаваемых по французских методиках – редкость, да и они, в

тех нечастых случаях, когда применяются, изложены простым и общепонятным языком.

Стремление обеспечить доступность положений нормативных правовых актов для понимания всеми участниками регулируемых правоотношений является главной отличительной чертой законотворчества и кодификационных процессов во французской законодательной школе. Это является результатом и стремления к равноправию субъектов (которое предполагает равную доступность возможности использования закрепленных в законе правомочий), и желания обеспечить путем создания всеобъемлющей системы законодательства единство, стройность и системность правового регулирования, и намерения вызвать большее уважение к закону среди населения, более высокий уровень правосознания и правовую культуру, и многого другого.

Понятность и доступность смысла изложенных предписаний для сознания максимально широкого круга лиц является важнейшим условием для регулятивной эффективности любого акта законодательства. Однако, для систематизирующих нормативно-правовой массив кодексов это качество имеет особую роль, и именно этому требованию французские праведы традиционно придают решающее значение. Понятность кодекса делает возможным наиболее полноценное использование не только его самого, но и всего действующего законодательства для регулирования поведения людей, позволяет системе нормативных правовых актов стать основополагающим (если не единственным) фактором, определяющим правозначимое поведение индивидов и их групп. Именно достижение максимальной понятности и является главной целью кодификаторов, работающих по французской методологии. Детальность и дотошность правовой регламентации, осуществляемой кодексами, позволяет точно и правильно усваивать и толковать положения иных нормативных правовых актов (по крайней мере, принадлежащих к той же отрасли законодательства, выражающих схожие нормы), ибо,

как уже отмечалось, результаты кодификации, фактически, неизменно являются базовыми для законодательного регулирования в определенной сфере общественных отношений. Французские правоведы используют кодификацию как средство совершенствования такого качества законодательства, как способность проникнуть во все, даже самые незначительные по масштабам общественные отношения. Понятность и доступность для широкого круга субъектов смысла нормативно-правовых положений кодексов – инструмент обеспечения практической значимости, принятия и реального использования для определения своего поведения законодательства всеми людьми.

Однако, сами же французские правоведы нередко отмечают, что абсолютное понимание смысла норм права, изложенных в нормативных правовых актах (в том числе, и в кодификационных) всеми без исключения людьми невозможно, что создание всеобщего кодекса – утопия. «Французская традиция характеризуется тем, что здесь, с одной стороны, периодически возникает стремление к созданию более или менее доступных для обывателя кодексов, а с другой стороны, данное стремление так до конца и не реализуется – итоговый результат оказывается в значительной мере далек от первоначальных замыслов».<sup>72</sup> Терминологическая неопределенность, склонность к казуистичности, запутанность предписаний, необходимость постоянного обновления свойственны, по их мнению, такому кодексу. Стремление к общедоступности создаваемого кодекса приводит, как они полагают, к неоправданному его логическому усложнению, увеличению объема, запутанности структуры и, в результате, к непонятности и недоступности для сознания большинства людей смысла содержащихся в таком акте предписаний. «Наблюдаемое в современном мире бесспорное усложнение права не может в качестве неизбежной реакции не усиливать

---

<sup>72</sup> См. Р. Кабриак. Кодификация. М. 2007. С 337.

стремление к составлению понятных всему населению кодексов, иначе под угрозу ставится принцип равенства граждан перед законом, но, с другой стороны, чем сложнее право, тем труднее реализовать задачу по его достойному изложению».<sup>73</sup>

С одной стороны, с такой пессимистической позицией можно в чем-то согласиться. Действительно, добиться идеального понимания смысла правового предписания от людей, чуждых регулируемым отношениям, не осведомленных об их основных характерных особенностях, скорее всего, невозможно. Ожидать правильности и единообразия толкования текста нормативных правовых актов от различных людей, сознание, культура, образование, направление и уровень профессиональной подготовки которых различны (а иногда и сугубо индивидуальны) не приходится. Для точного, правильного и полного понимания смысла норм права, воплощенных в текстуальной форме законодательства необходимы определенные знания о регулируемой сфере общественных отношений, хотя бы минимальный уровень подготовки. Действительно, издание общенародного кодекса (которым грезили и мыслители эпохи Просвещения, и государственные деятели XIX века, и создатели социалистической правовой системы), доступного для усвоения всеми членами общества без исключения – утопия, что подтверждается практикой, неудачами, неизменно преследующими желающих создать такой акт.

Однако, с другой стороны, вполне возможным представляется создание комплексного, систематизирующего законодательное регулирование нормативного правового акта, понятного лицам, непосредственно участвующим в регулируемом этим кодексом отношениях. Да, для всех людей такой закон будет не вполне понятен, но субъекты соответствующих правоотношений, носители отраженных в правовых нормах интересов обладают хотя бы первичными

---

<sup>73</sup> См. там же, С 339.

знаниями, необходимыми для участия в этих отношениях, для более точного, системного и полного правового регулирования которых и проводится кодификация. Они имеют представление об основных участниках регулируемых кодексом правоотношений, об их роли и формах их участия в общественной жизни, об основных процессах, протекающих в этой сфере общественной жизни, об их характере, формах, основных закономерностях. Непосредственные участники общественных отношений, регулируемых кодифицируемым массивом нормативных правовых актов, к которым и обращены предписания законодательства, не могут быть не знакомы с азами правовой регламентации этих отношений. Они не могут рассматриваться как полные дилетанты, не способные точно истолковать суть базовых юридических положений, излагаемых в кодексе. В систематизируемом виде такие предписания, концентрировано выражают общественно полезный вариант поведения этих субъектов в определенной ситуации, и этот вариант поведения субъектам, как правило, знаком. Даже не имея специального юридического образования, они обладают представлением о правовом регулировании в этой сфере и способны систематизированные и концентрированные правовые предписания точно, правильно и полно усваивать. Именно на это и следует делать расчет в ходе кодификации, если для ее проведения используется исследуемая французская методика.

Таким образом, создание кодекса, доступного для непосредственного и беспрепятственного использования теми, кому действительно необходимо правовое регулирование, для правильного и точного понимания смысла его предписаний всеми участниками общественных отношений вполне возможно. Конечно, такой кодекс требует и тщательной отработки формулирования предписаний, строгой внутренней системности, структуризации, ибо невозможно рассчитывать на профессионализм адресатов предписаний, на их способность научного или, даже, формально-юридического толкования. Но выполнение этих требований, направленных на приобретение

кодексом общедоступного (или, как предпочитают говорить французские правоведы, народного) характера – и есть задача, которую ставят перед собой кодификаторы французской школы законодательной техники.

Можно выделить еще целый ряд характерных черт французской методики кодификации, в которых проявляется ее прагматизм, стремление к как можно большей практической востребованности результатов этого вида систематизации законодательства для максимально широкого круга субъектов, возможности для них полностью и самостоятельно подчинять свое поведения с кодифицированными нормативными правовыми предписаниями.

Весьма наглядно демонстрирует специфику этой методики кодификации сами создаваемые в соответствии с ней кодификационные нормативные правовые акты. Как отмечалось, их характеризует, в первую очередь, очень высокая степень подробности изложения нормативно-правового материала. Статьи кодексов, созданных по исследуемой методике, по объему, как правило, достаточно велики. Это является результатом того, что изложенные в них нормативно-правовые формулировки отличаются скрупулезностью и тщательностью формулирования предписаний.

Такая тщательность и доскональность формирования юридических предписаний в сочетании со стремлением к их простоте и общедоступности обуславливает специфику структуры кодексов. Создаваемые по такой методике комплексные нормативные правовые акты насчитывают тысячи статей. Сами же эти статьи, обычно, невелики по объему – это полезно для усвоения их смысла. Большой объем французских кодификационных нормативных правовых актов и является результатом доскональности и подробности предписаний. Этот объем, в свою очередь, предопределяет и специфику структуры таких кодексов. Французскими кодификаторами обычно используется институционная структура кодексов, то есть по своему строению, по способу группировки предписаний, по

порядку их изложения создаваемый по их методике кодификационный акт законодательства отражает, дублирует отрасль права (или иную систему юридических норм), в сфере которой осуществляется кодификация, нормы которой едино, системно и комплексно излагаются. Такой кодекс не делится на общую и особенную части. Составляющие такого нормативного правового акта (как правило, разделы и главы) соответствуют основным обособленным группам юридических норм (подотраслей, институтов, подинститутов права), входящим в систему кодифицируемой отрасли права. Структурные единицы такого кодекса предназначены для комплексного выражения входящих в эту группу правовых норм предписаний, причем, таким образом, чтобы при их текстуальном изложении логическая связь между этими предписаниями была бы отражена в точности. Не выделяется специальной структурной составляющей для формулирования и формального закрепления общих положений – они включаются непосредственно в главы (как правило, в начало) и, можно сделать вывод, распространяются только на положения этой главы. Это в еще большей степени конкретизирует регулятивное действие такого нормативного правового акта, приближая его к самому регламентируемому поведению, не давая возможности абстрагировать его влияние и не позволяя самостоятельно толковать содержащиеся в нем предписания. Институциональная структура кодекса, соответствующая строению кодифицируемой отрасли права, составу входящих в нее подотраслей, институтов и подинститутов права, способствует более высокой степени логической связности и системности правовых установок, их понятности и доступности для всеобщего и единообразного осознания юридических предписаний.

Детальность и подробность изложения правовых предписаний дает французским кодификаторам основание стремиться к тому, чтобы создаваемые ими кодексы были бы единственной формой права, регулирующей определенную сферу общественных отношений. Кодексы по этой методике

создаются с таким расчетом, чтобы не было необходимости в иных источниках права для регулирования этого комплекса общественных отношений, чтобы такое регулирование полностью исчерпывалось бы создаваемым кодификационным актом, полностью удовлетворяющим потребность в юридическом воздействии. В связи с этим, системные комплексные акты законодательства, создаваемые во Франции и в иных государствах, применяющих схожую законодательную технику, являются доминирующими, иных законов (и вообще нормативных правовых актов) кроме кодификационных сравнительно немного.

В связи с этим, следует отметить, что французская методика кодификации предполагает создание комплексных кодификационных актов законодательства различной юридической силы, не только законов. Это необходимо для полноты и системности правового регулирования на всех уровнях с помощью именно результатов кодификации, такой кодификационный прием призван обеспечивать сочетание системности и полноты правового регулирования. Например, большое распространение во Франции имеют такие акты, как регламенты, циркуляры и некоторые другие. Их функция – системное, полное и комплексное правовое регулирование узких и специфических общественных отношений, например, социотехнического характера. Составление таких нормативных правовых актов осуществляется в форме кодификации, но компилируются и закрепляются в таком акте нормы, как правило, ранее не имевшие единого и полного отражения в действующем законодательстве, закрепленные в нём только фрагментарно, частично, значительная часть их черпается кодификаторами из иных источников, в том числе, неформальных: из научно-правовых доктрин, корпоративных нормативных комплексов и других. Тем не менее, процесс создания такого акта представляет собой именно кодификацию, в ходе этих работ осуществляется не новое, не первоначальное формулирование, выражение и формальное закрепление



нормативно-правовых предписаний, а компилирование и систематизация норм уже известных юридической практике, уже фактически в той или иной форме используемых для правового регулирования – как в неофициальных источниках, так и в нормативных правовых актах (чаще всего, подзаконных).

В условиях постоянного динамичного развития правоотношений, которое влечет усложнение системы правового регулирования, увеличение количества реально существующих норм права, создание общедоступных кодексов, содержащих подробнейшие и не подлежащие свободному толкованию предписания, оказывается сложной задачей. «Чем сложнее право, тем труднее реализовывать задачу по доступному изложению кодекса». <sup>74</sup> Создаваемые в современных условиях по французской методике кодификационные нормативные правовые акты оказываются не только велики по объему, но и сложны по структуре, за их многосложностью смысл нередко теряется. Стремление к простоте и всеобщей понятности в условиях постоянного динамичного развития и усложнения права может привести к результатам прямо противоположным ожидаемым – кодексы становятся часто изменяемыми и нестабильными и, по этой причине, непонятными, слабо соотносимыми с существующей реальностью. Усиливает эту проблему характерная для создаваемых по французской методике кодексов слабая определенность с терминологией, являющаяся результатом стремления кодификаторов избегать юридических (и не только юридических) специальных терминов, не понятных не имеющим специальной юридической подготовки лицам. «Данной тенденции вполне соответствуют современные французские «непрерывные кодификации права»: их составители утверждают, что одной из основных задач кодификации является облегчение всем гражданам доступа к праву, они выступают с этой целью за упрощение и

---

<sup>74</sup> Р. Кабриак. Кодификация. М. 2007.С 337

модернизацию нормативно-правовых актов, однако результатом кодификации становятся в высшей степени технические источники права, совершенно недоступные пониманию рядового обывателя».<sup>75</sup>

В связи с вышеизложенным, можно предположить, что систематизация законодательного массива с использованием французской методики кодификации будет иметь успех далеко не всегда. Можно предположить, что кодификация исследуемым способом целесообразна в тех отраслях права, которые отличаются большей стабильностью по сравнению с другими комплексами норм права (даже с учетом того, что относительная стабилизация в развитии является необходимым условием для эффективности кодификации вообще). Кроме того, условием большей результативности кодификаций, проводимых с использованием этой методики является по возможности небольшой объем подлежащих кодификации норм, как можно меньшая сложность включающей в себя эти нормы отрасли права, как можно большая ее однородность, простота, смысловое однообразие. Французская методика кодификации может оказаться эффективной для создания кодексов, объединяющих нормативные правовые предписания обособленных институтов права, а так же специфических и включающих в себя сравнительно небольшое количество правовых норм отраслей права, регламентирующих своеобразные общественные отношения, стоящие особняком в числе объектов правового регулирования. Применение этой методики для создания кодексов, являющихся формальной основой больших по объему правовых отраслей, требующих глобального научного обоснования возможно, но такая кодификация будет очень трудоемка, а созданный в результате законодательный акт будет сложен, возможность его полноценного и эффективного использования широким кругом субъектов правоотношений будет весьма сомнительной. Такой

---

<sup>75</sup> Там же.С 339

кодекс будет нуждаться в постоянных изменениях, имеющих целью уточнение и еще большую конкретизацию содержащихся в нем положений, в процессе уже упоминавшейся «непрерывной кодификации». Кроме того, существенной проблемой правового регулирования, осуществляемого таким кодексом, будет невозможность полного и системного формально – нормативного выражения в нем доктринальных положений, служащих для научного обоснования правового регулирования, осуществляемого всем обособленным комплексом юридических норм (отраслью права или иным комплексом норм) и выражения основополагающих целей такого регулирования. Концептуальная база законодательства, не будучи в полном объеме системно и комплексно отраженной и закреплённой в базовом для отрасли нормативном правовом акте, обеспечивающем единство правового воздействия на определенный спектр общественных отношений, не имеет возможности полноценно выполнить свою функцию. В частности, субъекты правоотношений практически не имеют возможности базирясь на таком кодексе осуществлять научное толкование его положений, что особенно плохо в случаях, когда требуется расширительное толкование. Кроме того, недостаточные четкость, полнота и системность выражение в кодексе научных начал осуществляемого им правового воздействия не позволяет использовать аналогию права – а это бывает необходимо для преодоления пробелов в законодательстве, неизменно возникающих в результате динамичного развития права.

Сказанное позволяет сделать вывод, что разработанная французскими правоведометодика проведения кодификации имеет как сильные, так и слабые места, как положительные, так и отрицательные стороны. Следует отметить, что в советский период эта методология применялась для кодификации сравнительно небольших и слабо научно разработанных комплексов правовых норм – например, при создании кодексов, регламентирующих семейные (Кодексы законов о браке и

семье) и трудовые (Кодексы законов о труде) правоотношения, а так же систематизирующих отдельные очень специфические институты права (Водный кодекс, Лесной кодекс и др.).

Вторая методика проведения кодификационных работ, заметно отличающаяся от исследованной выше французской методологии, входит в систему законодательной техники, разработанную немецкими правоведами, условно ее можно называть германской. Она более популярна в правовых системах государств Центральной и Восточной Европы.

Германские правоведы, разрабатывающие методологию кодификации и применяющие ее на практике, исходят из тезиса о невозможности точного и полного изложения нормативно-правовых предписаний в законодательных актах в форме, доступной для правильного, точного и исчерпывающе полного понимания всеми без исключения членами общества.<sup>76</sup> Они полагают, что в ходе законотворчества текст закона (а в особенности – кодификационного) следует ограничить формулировкой только общих принципиальных положений, предоставив правоприменительным органам (и, в первую очередь, судам) возможность их толкования в приложении к конкретным случаям – по примеру англо-саксонской правовой системы. Высказывается мнение, что детальный закон, исчерпывающе подробно устанавливающий права и обязанности участников правоотношений, не может урегулировать весь сложный комплекс общественных отношений с исчерпывающей полнотой, что позитивизм (под которым понимается «...детальное регулирование в законе всевозможных единичных случаев»<sup>77</sup>) в сочетании с невозможностью широкого и свободного толкования

---

<sup>76</sup> См. напр. Dolle H. Von Stil der Rechtssprache. Tubingen. 1949., Girkke O. Der Entwurf BGB ist das deutsche Recht. Berlin 1889., Kindermann H. Die Rechtlinien der Gesetzestchnik. Berlin. 1978., Haney G. Grundlagen der Theorie des Sozialistisc и др.

<sup>77</sup> Экштайн Карл. Законодательная техника. Регулировать детально или ограничиться общими принципами?// Вестник публичного права №2. С. 5

нормативно-правовых актов ведет к перегруженности законотворческих органов работой, к бессистемности, казуальности и ущербности правового регулирования.

Учитывая неоднородность общества, разнообразный уровень правосознания различных его членов, их правовой культуры, знаний в области права, большинство из приверженцев германской школы законодательной техники полагало, что добиться единого толкования изложенных в текстуальной форме законодательства предписаний посредством придания этой форме максимально возможной простоты невозможно. Признавая важность и желательность доступности текста нормативных правовых актов, они, тем не менее, подчеркивали, что это, обычно, входит в противоречие с точностью осуществляемого законом правового регулирования. Снятие такого противоречия, по их мнению, должно быть осуществлено в пользу точности, а не понятности.<sup>78</sup> Стремление к достижению доступности для всеобщего сознания нормативно-правовых предписаний, по их мнению, не только бесперспективно, но и вредно, так как влечет за собой такие пороки законодательства, как противоречивость, отсутствие внутреннего логического единства нормативных правовых актов, отсутствие смысловой связи между отдельными элементами законодательства, быстрое устаревание нормативных правовых актов. Причем, по мнению сторонников германской школы законодательной техники, кодификация, казалось бы, предназначенная для исправления именно таких несовершенств, их не только не преодолет, но и усилит.<sup>79</sup> Последствиями стремления к обеспечению всеобщей понятности и единства в толковании всеми участниками правоотношений смысла законодательных положений, по мнению противников французской школы законодательной техники и входящей в нее методологии кодификации, могут

---

<sup>78</sup> См. Kindermann H. Die Rechtlinien der Gesetzestchnik. Berlin. 1978. S. 25-26

<sup>79</sup> См. там же.

стать перегруженностью законодательных органов работой и, даже, свертывание основанных на праве демократических институтов и, в определенной мере, торжество диктатуры.

По этой причине, германскими правоведами и законодателями избран иной метод совмещения полноты правового регулирования с понятностью и, следовательно, с действенностью изложенных в законодательстве нормативно-правовых предписаний. Германская традиционная законодательная техника использует для этого высокий уровень доктринальности нормативных правовых актов и, в первую очередь, кодификационных. Кодификаторы используют для формулирования предписаний большое количество научно обоснованных общих положений (общих принципов правового регулирования, специальных юридических терминов, юридических конструкций), на которых делается основной упор как на средства более полного и точного выражения в тексте кодекса нормативных правовых предписаний, предназначенных служить не только непосредственными указаниями к поведению участников правоотношений, но и определяющими началами для иных нормативных правовых актов. Кодекс, создаваемый по германской методике выступает как основная форма нормативного выражения и формального закрепления научно – правовых концепций, определяющих правовое регулирование в различных сферах социальной жизни.

Это предопределяет, в первую очередь, высокую степень профессионализации языка законотворчества, используемого кодификаторами. Вместо стремления максимально упростить текст кодификационного нормативного правового акта с целью сделать его исчерпывающе понятным максимально широкому кругу простых людей, пригодным для использования лингвистического толкования, немецкие законодатели и кодификаторы традиционно стремились сделать свои нормативные правовые акты (а в особенности кодексы) доступными для полного и точного осознания узким кругом специалистов-правоведов, работающих в кодифицируемой

сфере правового регулирования. Создаваемые в соответствии с германской методикой кодексы рассчитаны, главным образом, на профессиональное толкование, осуществляемое лицами, имеющими специальную правовую профессиональную или научную подготовку. Поэтому, использование кодекса предполагает необходимость участия в этом процессе юриста, специалиста, обладающего знаниями в соответствующей правовой сфере без которого простые обыватели не в состоянии правильно смоделировать свое поведение. Такое стержневое положение кодификационной техники весьма убедительно отстаивалось многими основоположниками германской школы законодательной техники и, даже, закреплялось официально. Так, в специальных указаниях о языке закона, изданных Германским имперским министерством внутренних дел, еще в конце XIX века было сказано: «Современный кодекс не может быть понятным для любого лица в любом отношении, не говоря уже вовсе о том, что он не может открыть всю глубину своего идейного содержания неопытному читателю».<sup>80</sup> И это указание, данное в официальной инструкции, перекликается с многочисленными высказываниями ведущих германских правоведов. Известный немецкий специалист в области законодательной техники Отто Гирке так характеризует логику, стиль и язык кодификационного нормативного правового акта: «Он является абстрактным немецким языком юристов, больше перевод, чем прототип, непопулярен и для профана совершенно непонятен, ему недостает силы и глубины, чувственной наглядности, убедительного красноречия, он часто доктринален, педантичен, запутан и, кроме того, тривиален, поверхностен, монотонен. Надо с сожалением сказать, что ни одному еще другому кодексу не был так чужд характер народного законодательства, как этому».<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Цитируется по: Керимов Д. А. Законодательная техника. М. 2000. С. 57-58.

<sup>81</sup> Girkke O. Der Entwurf BGB ist das deutsche Recht. Berlin 1889. S. 28.

Подобные взгляды перекликаются с распространенной среди западных ученых-правоведов «теорией стиля права» (по аналогии напоминающей теорию «искусства для искусства») в соответствии с постулатами которой, к ясной форме выражения правовых предписаний в статьях законодательных актов может вынуждать низкий уровень развития людей – как законодателей, так и субъектов таких предписаний. Эта концепция неоднократно находила отражение в законотворческой и кодификационной практике. Например, составители такого грандиозного по значению (как для правового регулирования, так и для юридической науки) кодификационного документа, как Германское Гражданское уложение сознательно старались «...разработать не доступный всем гражданам популярный кодекс, но сугубо юридическое произведение, рассчитанное, главным образом, на юристов...». <sup>82</sup> Отмечая «крайнюю абстрактность» этого основополагающего акта германского законодательства и отсутствие в нем таких качеств, как понятность, простота и актуальность, выдающийся немецкий исследователь-юрист Ганс Доле указывает, что «...иногда думается, что законодатель махнул на это рукой и склонился на сторону тех, кто придерживается мнения, что кодексы создаются не для профана, а для судьи; их значение состоит в том, чтобы ... быть понятными судье, профану же они могут быть непонятными». <sup>83</sup> Подобный подход в дальнейшем использовался, например, при составлении действующего Гражданского кодекса Голландии, разрабатывавшегося известным правоведом К. Мейерсом, сторонником именно германской методики проведения кодификации, а так же при составлении некоторых иных кодексов во многих европейских странах. <sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> M. Pedamon. Le centenaire du BGB. Recueil Daloz-Sirey. 1997. p. 107.

<sup>83</sup> Dolle H. Von Stil der Rechtssprache. Tubingen. 1949

<sup>84</sup> См. Кабриак Р. Кодификации. М. 2007. С. 340



Можно сделать вывод, что германские кодификаторы отказались от понятности текстов кодификационных нормативных правовых актов, считая более важным добиться максимальной полноты и всеобъемлимости, а так же истинно правового характера осуществляемого такими актами регулирования. Совмещение этих качеств с общедоступностью смысла кодексов они считали невозможным. Понятность и общедоступность кодекса германскими законодателями приносится в жертву исчерпывающему характеру и точности регулятивного воздействия, которые становятся возможными благодаря узости круга и профессионализму лиц, самостоятельно реализующих выраженные в кодексе нормы права. В таких кодексах используется большое количество имеющих под собой сложное научное обоснование общих положений: принципов, специальных юридических понятий, но особая роль принадлежит правовым конструкциям. Именно общие положения несут основную смысловую нагрузку в создаваемых по германской методике кодификационных нормативных правовых актах, именно они определяют единство, однозначность, системность и логическую последовательность юридических предписаний

В отличие от кодификационных актов, созданных по исследованной выше французской методике, сформулированные по германской методике кодексы рассчитаны на применение при реализации содержащихся в них предписаний весьма широкого спектра приемов толкования. При реализации таких кодексов, помимо буквального (лингвистического) и логического толкования (играющих и в этом случае весьма важную роль), достаточно широко применяется *формально-юридический* метод, предполагающий использование знаний легальных дефиниций, а так же *научный* метод толкования, основанный на специальных профессиональных знаниях юридической науки и законодательной техники, предполагающий исследование технико-юридических приемов и способов выражения воли

законодателей. Для правильного, точного и полного понимания истинного смысла кодификационных нормативных правовых актов, созданных с использованием германской методологии, требуются знания специальной юридической терминологии, а так же основных научно-правовых концепций, используемых авторами таких кодексов. Поэтому такой систематизирующий акт законодательства доступен, как правило, для осознания и использования преимущественно профессиональными юристами (причем, специализирующимися на работе именно в той сфере общественных отношений, в правовом регулировании которых проводится кодификация), обладающими специальной юридической подготовкой.

Особая роль общих положений предопределяет особенности структуры создаваемых по германской методике кодексов. В отличие от законодательных актов, созданных по рассмотренной выше французской методике кодификации, кодексы, созданные по немецкому способу, как правило, имеют так называемую пандектную структуру. Они делятся на две части: общую и особенную. Общая часть служит для концентрированного выражения общих положений, которые, таким образом, оказываются логически связанными со всеми непосредственными предписаниями, сосредоточенными в особенной части, они не ассоциируются в сознании субъектов правового регулирования с какими-либо отдельными случаями. Общие положения, которых оказывается слишком много, чтобы логично и системно разместить их вместе с предписываемыми конкретными моделями поведения, или, даже, чтобы сосредоточить в отдельной главе, систематизируются и получают возможность комплексно определять не отдельные институты права, а все правовое регулирование в определенной сфере социальной жизни. Возможность систематизации и строго последовательного изложения общих предписаний является существенным преимуществом пандектной (двухзвенной) структуры кодификационных нормативных правовых актов. Такая структура позволяет обеспечить единство общих

положений и более тесную логическую связь между ними и, в конечном итоге, большую их эффективность в определении непосредственного правового регулирования, в обеспечении точности осознания адресатами предписаний общей части.

Использование пандектной структуры кодексов позволяет кодификаторам, работающим по исследуемой германской методике, добиться более высокой степени логической системности в изложении правовых директив, обеспечить субъектам правового регулирования возможность расширительного толкования этих предписаний, не выходя за рамки определенных общими положениями основ правового регулирования. Положения, изложенные в общей части кодекса выступают как базовые начала не только для самого кодекса, но и для иных нормативных правовых актов, регулирующих схожие отношения.

Таким образом, создание кодекса на основе исследуемой германской методики предполагает возможность и, даже, необходимость существования иных кроме кодекса законодательных актов, причем, относительно самостоятельных по смыслу, дополняющих и конкретизирующих этот кодекс. Именно такие законы (и иные нормативные правовые акты) делают предписания кодекса более полными и, в то же время, более конкретными, исчерпывающе определенными для непосредственного определения поведения субъектов правоотношений. Кодекс в таких условиях выступает не как единственный или доминирующий в определенной отрасли, а как базовый источник права, не исчерпывающий, а направляющий правовое регулирование соответствующей сферы общественных отношений. Результаты кодификации являются базой, логическим, формально-юридическим и научным основанием такого регулирования, они определяют действие остальных источников права (в том числе, но не только нормативных правовых актов), выражающих нормы отрасли права, в которой осуществляется кодификация. Именно через возможность использования имеющихся в кодексе общих

положений для определения целей, смысла и приоритетов остальных форм выражения правовых норм и достигается полнота осуществляемого кодексами правового регулирования. Такие кодексы не предназначены для исчерпывающего непосредственного законодательного регулирования комплекса общественных отношений, но фактически такое правовое регулирование он определяет опосредовано, через остальные источники.

Кодекс, создаваемый по германской методике, не претендует на монополию в изложении правовых предписаний определенной отрасли права – иные источники права могут и должны его дополнять. Это – так же весьма важное преимущество перед французской методикой кодификации, ибо законодательные акты (в том числе, и кодификационные) могут эффективно регламентировать далеко не все правоотношения, некоторые из которых (правда, в условиях романо-германской правовой семьи их сравнительно немного) требуют иных способов изложения. Например, постоянно динамично меняющиеся отношения, не предполагающие приносимой законодательством стабильности и устойчивости – для их правовой регламентации нередко (хотя, разумеется, не всегда) более эффективным оказывается, например, использование правовых обычаев. То же можно сказать и об отношениях, которые отличает большое разнообразие и которые, в связи с этим, не могут без ущерба для их полноты быть стандартизированы законодательным регулированием без неоправданно больших усилий кодификаторов, без излишнего увеличения объема и усложнения структуры создаваемого ими законодательства. Законодательство, состоящее из нормативных правовых актов, созданных без расчета на возможность расширительного их толкования, не может с достаточной эффективностью позитивно воздействовать на эти отношения, что до известной степени снижает его регулятивные возможности. Однако, если базой объединенного общностью предмета правового регулирования комплекса нормативных

правовых актов будет кодекс, созданный по исследуемой германской методике, то он (а вместе с ним и иные, основанные на его общих положениях законодательные акты) создает возможность воздействовать и на эти отношения, определяя, по крайней мере, общее направление, цели и принципы их правовой регламентации.

Следует так же отметить еще одну специфическую черту германской модели кодификации. Дополняющие кодексы законы позволяют урегулировать группы отношений, входящих в предмет правового регулирования кодифицируемой системы юридических норм (отрасли права, института права), но отличающиеся большой спецификой. Регулирование таких отношений может осуществляться особым тематическим законом, создаваемом на основе закрепленных в кодексе общих положений, но с учетом особенностей регулируемых общественных отношений, целей, направления и методики правового воздействия на них. Существование созданных по германской методике кодексов дает возможность достаточно полно, точно и объективно отразить в действующем законодательстве особенности правовой регламентации, сохраняя при этом системность законодательства, смысловую связь между его элементами, обеспечив логическую подчиненность специализированных законов общим положениям, определяющим отрасль (или, реже, специфический институт) права. Специфика правового регулирования при этом не нарушает системности, структурной стройности всей отрасли права, напротив, она еще больше подчеркивает комплексный характер правового воздействия.

Именно особая роль общих положений в создаваемом по исследуемой германской методике кодексе, предопределяет условия, в которых применение этой методики оказывается более целесообразным. В первую очередь, к числу таких условий следует отнести высокий уровень научной разработанности сферы правового регулирования, в котором проводится кодификация, наличие достаточного количества

юридических доктринальных разработок и правовых концепций, на которых могут базироваться положения общей части создаваемого по германской модели кодекса. Концептуальные выводы и заключения в области кодифицируемой группы юридических норм дают возможность наиболее полно, системно, точно и объективно сформулировать основополагающие отраслевые принципы правового регулирования, создать специальные юридические термины и дать им точное и полное определение, сконструировать юридические схемы единообразно, системно и полно, и, что самое главное, придать им правовой характер, обеспечить их полное и точное соответствие подлинным интересам жизни и развития общества в определенной сфере жизни, истинным целям правового регулирования. Причем, весьма важно, чтобы научные разработки в регулируемой сфере общественных отношений имели бы давнюю историю, чтобы количество научных разработок было бы большим, чтобы истинность основных научных заключений, которые предполагается использовать в качестве базы формулируемых общих положений кодекса, была бы проверена временем, подтверждена практикой правового регулирования, критикой научных оппонентов, многократным осмыслением и переосмыслением (которые могут осуществляться как авторами этих концепций, так и их сторонниками, а так же противниками). Все это обеспечивает (в определенной, конечно, степени) обоснованность, истинность научно-правовых выводов, дает возможность их уточнения, совершенствования – все это выступает важной гарантией регулятивной эффективности общих положений кодексов, их правового характера, точного соответствия истинным целям правового регулирования (концентрированное нормативное выражение которых – одно из главных функциональных назначения этих общих положений). Это является залогом и условием не только действенности общих положений кодекса, но и полноты, логической связности, объективности и востребованности всей системы правовых

норм, изложенных в кодексе (и в иных нормативных правовых актах, принятых во исполнение кодекса), их возможности эффективно определить всю правовую регламентацию определенного сегмента жизни общества. В противном случае, создатели кодекса, работающие по германской методике, рискуют при формулировании общих положений оказаться в положении работающих методом проб и ошибок. Недостоверность научного обоснования предписаний создаваемого кодекса, их непроверенность, могут повлечь неправомерный характер законодательного массива (не только самого кодекса), трагический по своим последствиям ущерб для всего комплекса правового регулирования. В высшей степени ненадежно и опасно использовать в качестве базы общих положений элементы концептуально-правовых доктрин, не проверенных юридическими наукой и практикой. Поэтому кодификации по германской методике оказываются более эффективны, когда осуществляются в отношении нормативных правовых актов, выражающих нормы права, принадлежащие к давно выделившимся, имеющим длительную историю существования и изучения отраслям права, привлекающих к себе внимание ученых-правоведов в течение уже достаточно длительного срока времени. Для кодификации в рамках института права эта методика практически неприменима во многом по причине невозможности так четко выделить в рамках группы юридических норм, не составляющих отдельную отрасль права, не отличающихся особой целью правового регулирования именно общие положения, подвести под них особую научную базу. Точно так же нежелательно применение этой методики при кодификации отраслей права, сформировавшихся недавно и не получивших достаточной академической разработки – причем, именно в правовой школе того государства, в котором проводится кодификация – разработки зарубежных ученых могут помочь далеко не всегда, нет никакой гарантии, что они отражают специфику национального правового регулирования.

Например, в кодификационной практике Туркменистана, германская методология кодификации была применена при создании Уголовного и Гражданского кодексов, выражающих нормы древнейших отраслей права, осмысляемых в течение веков. В то же время при проведении, например, кодификации налогового права, применение германской методики нельзя признать успешным, т.к. созданный Кодекс оказался нестабильным. С момента его принятия в 2005 г. в него было внесено уже несколько десятков (если не сотен) изменений и дополнений, а его применение и толкование регулярно сталкивается с серьезными проблемами именно технического характера. Это происходит, потому что налоговое право – сравнительно новая отрасль, и правовая наука не может похвастаться такими научными наработками в этой сфере, как в области уголовного или гражданского права.

Кроме того, следует отметить, что исследуемая германская методика более предпочтительна при проведении кодификации достаточно крупных по объему отраслей права, включающих в себя большое количество юридических норм, большинство из которых сложны и неоднородны. Конечно, не будет большой ошибкой выбор этой методики для кодификации небольшой отрасли, нормы которой невелики числом и регламентируют узкую, специфическую сферу общественных отношений. Но тогда создаваемый акт будет неоправданно сложен (как структурно, так и логически), нет смысла формулировать небольшое количество предписаний в такой общей форме, полнота и системность правового регулирования в этом случае могут быть достигнуты и без возможности расширительного толкования положений кодекса.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод, что каждая из исследованных методик имеет свои сильные и слабые стороны, свои преимущества и недостатки. Проанализировав суть приемов и способов, применяемых представителями различных законодательных школ при проведении



кодификации, особенности регулятивных возможностей создаваемых ими кодексов, практику проводимых ими кодификаций, можно сделать вывод, что в современной кодификационной практике могут применяться обе эти методики, выбор кодификаторов при этом должен определяться спецификой кодифицируемого законодательного массива и особенностями системы правовых норм, выраженных в этом законодательстве.

Резюмируя данную выше характеристику основных кодификационных методик, можно (конечно, с определенной долей условности) сформулировать несколько характеристик, которые могут определить выбор одной из двух исследованных методик – более конкретно, кратко и прагматично, чем это было сделано выше.

Французская методика более желательна для кодификации при наличии следующих условий:

- нормативный массив, подлежащий кодификации, по объему сравнительно невелик, представляет собой либо небольшую специфическую отрасль права, либо институт права, заметно выделяющийся из числа иных, входящих в отрасль;
- комплекс подлежащих кодификации нормативных правовых актов по внутренней структуре относительно прост;
- этот комплекс выделился и обособился сравнительно недавно;
- система норм права, которую следует выразить в кодексе, пока не получила глубокого и всестороннего научного осмысления, доктринальные заключения в этой сфере (если они вообще имеются) имеют недавнюю историю, они не проверены временем.

Условия, предопределяющие выбор германской методологии проведения кодификации, прямо противоположны. К ним можно отнести:

- кодификация осуществляется в отношении большой по объему и сложной по структуре отрасли права;

- кодифицируемый массив актов законодательства выделился и обособился давно, имеет длительную историю развития, использования и осмысления;
- кодифицируемая отрасль права имеет хорошее академическое научное обоснование, правовые концепции, связанные с ней, хорошо проработаны, их истинность подтверждается длительным осмыслением, критикой, а так же практикой использования для фактического регулирования общественных отношений.

## **9.7. Особенности результатов кодификации. Основные технические проблемы, связанные с кодификацией**

Особо надлежит рассмотреть результаты кодификации законодательства – кодификационные нормативные правовые акты. Они являются наглядным выражением сути и основного назначения кодификации и играют огромную роль в функционировании законодательства. В связи с этим такие кодификационные акты имеют особый характер воздействия на поведение субъектов правоотношений, они весьма своеобразны по форме и заметно отличаются от других нормативных правовых актов.

Специфика кодификационных нормативных правовых актов обусловлена его системообразующим для определенного комплекса правовых норм характером. Такой акт является определяющей (а иногда и единственной) формой права 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, во-первых, отражает логическую структуру, внутреннее смысловое устройство кодифицируемого комплекса законодательных актов, соотношение между собой его компонентов. Во-вторых, как уже отмечалось выше, кодекс позволяет в концентрированном виде сформулировать и, что так же немаловажно, формально выразить и нормативно закрепить основы правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений – через систему общих положений. Особая роль в правовом регулировании и особая форма кодифицирующих актов законодательства обусловлены тем, что помимо непосредственных нормативно-правовых предписаний результат кодификации, как базовый в определенной нормативно-правовой системе акт, содержит еще и общие положения, выражение и нормативное закрепление которых позволяет кодификации полноценно достичь своих целей. 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 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 Туркменистане, к сожалению, не существует нормативного определения формы кодификационного закона. Теоретически, кодификационный акт может быть издан в любой форме, в том числе, как обычный регулятивный закон. Однако,

кодификационная практика позволяет выделить несколько форм, которые могут быть использованы для нормативного выражения результатов кодификации нормативного правового массива, например основы законодательства, кодексы, уставы и др. Специфика каждого из видов кодификационных актов определяется его назначением, его функцией в системе законодательного регулирования общественных отношений – и это необходимо учитывать при проведении кодификации.

Необходимо выделить общие черты, характерные для формы всех нормативно-правовых результатов кодификации, вне зависимости от цели создания таких законодательных актов, от их регулятивных функций.

Во-первых, следует выделить наличие в составе кодификационных нормативных правовых актов особых общих положений. Как уже указывалось выше, они не выступают непосредственным регулятором общественных отношений, они не предъявляют конкретных требований к поведению людей, а призваны определить значение иных законодательных предписаний. Общие положения можно встретить и в обычных законах (в них такие положения бывают структурно выделены, а бывают как бы «растворены» среди предписаний непосредственного правового регулирования без сведения в особую главу или раздел). Однако, общие положения обычных законов, не являющихся результатом кодификации, распространяются, как правило, только на положения самого этого закона, определять правовое регулирование, осуществляемое другими нормативными правовыми актами такие положения не могут (по крайней мере, напрямую). Общие же 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 формулирования и нормативного закрепления таких положений,

что является существенной спецификой формы кодификационных нормативных правовых актов.

Во-вторых, необходимо отметить, что правовое регулирование, осуществляемое в результате кодификации, носит комплексный характер и это так же придает форме кодификационных нормативных правовых актов определенную особенность. Системный характер, логическая завершенность, смысловая целостность, присущие кодификационным актам и являющиеся отражением их функционального назначения, воздействуют на форму этих составляющих законодательства, на их структуру. В отличие от иных законов, нормативно-правовые результаты кодификации стремятся к регулированию определенного относительно самостоятельного комплекса общественных отношений, а потому они смыслово целостны и, как правило, при достаточном профессионализме их авторов, не нуждаются в дополнении (что, впрочем, не исключает возможности их дальнейшего уточнения, более детальной и углубленной регламентации предмета правового регулирования). Структура кодекса или иного кодификационного акта отражает общую систему кодифицируемого комплекса правовых норм, ни оставляя без регламентации (хотя бы самой общей) ни один из элементов их предмета.

Специфическая форма кодификационных нормативных правовых актов позволяет им выполнять их функции, выступать системообразующим началом для правовой регламентации определенных областей общественной жизни. Другие законы, не имеющие такой формы, их функций выполнять, заменять их не могут. Практика показывает, что попытка создания законов для систематизации и упорядочения правового регулирования, для создания базы единого законодательного воздействия на определенную группу социальных отношений и процессов как правило оканчивается неудачей. Обычный закон не способен эффективно заменить кодификационный акт, обычное

законотворчество не в состоянии выполнить функции кодификации.

К сожалению, в современной юридической науке проблема специфики кодификационных актов разработана сравнительно слабо. Это сильно мешает с определением как места нормативных результатов кодификации в системе законодательства, так и с научной разработкой и нормативно-правовым закреплением методики создания таких актов, а так же создает определенные трудности в ходе правореализации и совершенствования системы законодательства.

Серьезной проблемой современного законотворчества является неопределенность статуса кодификационных актов, их соотношение с другими нормативными правовыми актами, их места в системе законодательства. Не определен круг вопросов, спектр общественных отношений, попадающих под регулирование такими актами (очень редко кодексы регулируют все отношения определенной группы социальных связей, являясь единственным формальным источником в определенном комплексе правовых норм). Не ясно, какие из общественных отношений «достойны» регулирования именно кодификационными актами, где пределы, если можно так выразиться, компетенции кодексов. Понятно, что такие отношения должны быть центральными, базовыми, определяющими всю соответствующую сферу общественной жизни. Однако, с достаточной четкостью нормативно этот вопрос не урегулирован.

В результате, в современной кодификационной практике не исключена возможность создания кодификационных подзаконных актов, имеющих статус подзаконного нормативного правового акта. Однако, предпочтительнее создание таких актов именно в форме закона. Издание подзаконного кодификационного акта нежелательно, так как такой акт, как уже отмечалось, является по смыслу и регулятивному значению базовым в определенной отрасли (подотрасли, институте) права. Основой правового

регулирования в определенной сфере общественных отношений должен быть именно закон, для регламентации основополагающих, определяющих вопросов социальной жизни подзаконный акт, издаваемый в соответствии и во исполнение строго определенного закона не подходит по причине своей вторичности не только по юридической силе, но и по смыслу. По своим функциональным регулятивным качествам именно законы могут являться кодифицирующими нормативными правовыми актами. 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.

Кроме того, серьезной проблемой является неопределенность места кодификационных актов среди остального массива законодательства, его соотношение с другими нормативными правовыми актами. 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. Противоречие вновь создаваемого законодательства кодексам крайне нежелательно, так как фактически сводит на нет все результаты кодификации, кодификационный акт теряет свою устойчивость, стабильность и определенность. Да и общие принципиальные положения отрасли (подотрасли, института) могут оказаться под вопросом. Как отмечалось выше, такие акты играют особую роль в процессе правового регулирования, определяя его в некоей сфере жизнедеятельности общества, являясь базовым для остальных актов в этой области. Его общие положения, содержащиеся системообразующие начала правового регулирования предопределяют необходимость большей устойчивости такого акта, нежелательность его изменений в общем порядке – обычными законами, регулируемыми те же отношения и принимаемые по времени

позже. Это очень важно для определения особого статуса кодификационных актов.

Именно поэтому в современном законодательстве существует тенденция к отходу от традиционного способа разрешения коллизий законов, равных по юридической силе (когда вновь принятый акт отменяет действие ранее существовавшего и противоречащего новому) и закрепления приоритета за кодексом. В последнее время получила достаточное распространение практика указания в тексте самого кодекса, что в случае противоречия его положений нормам вновь создаваемого законодательства действуют положения кодекса. Например, в действующем Трудовом кодексе Туркменистана (ч. 2 ст. 2) определено, что законы Туркменистана и иные нормативные правовые акты Туркменистана, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить Трудовому кодексу. Аналогичное положение содержится в ч. 1 ст. 2 Налогового кодекса Туркменистана, которая определяет, что нормативные правовые акты, регулирующие налоговые правоотношения, принимаются на основе этого Кодекса и не могут противоречить его положениям, а в случае наличия такого противоречия применяются положения Кодекса.<sup>85</sup>

Очень часто применяется косвенное указание на приоритет кодификационного акта по юридической силе. Согласно ч. 1 ст. 1 Уголовно-исполнительного кодекса Туркменистана, уголовно-исполнительное законодательство состоит из самого Кодекса и принятых на его основе других нормативных правовых актов в этой сфере. 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

---

<sup>85</sup> См. также ч. 3 ст. 2 Санитарного кодекса Туркменистана, ч. 3 ст. 2 Кодекса Туркменистана «О социальном обеспечении», ч. 3 ст. 2 Кодекса Туркменистана «О земле».



не имеет. При создании кодексов могут применяться и другие юридические конструкции, подчеркивающие их юридический приоритет среди других актов, равных по юридической силе: «законодательство состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним других законов», «нормы права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу», «в случае противоречия между Кодексом и иными законами, применяется Кодекс» и т.д. Вопрос о формальной возможности, правомочности такого суверенитета остается спорным, так как ни Конституция Туркменистан, ни Закон «О нормативных правовых актах» не предусматривают 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 дискуссии.<sup>86</sup> Однако, фактически предоставление кодификационным актам такого приоритета представляется обоснованным и целесообразным в силу указанных выше причин.

---

<sup>86</sup> См напр. Брагинский М. И. О месте гражданского права в системе «право публичное – право частное» // Проблемы современного гражданского права: Сб. 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.: Юристъ, 2002. С.24; Российское законодательство: проблемы и перспективы / Отв. ред. Л.А. Окуньков. М.: Бек, 1995. С.80; Поленина С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. N 9. С.9. Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов Федерации // Российский юридический журнал. 2001. N 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 // Государство и право. 1995. N 12. С.136.). Схожее с ним мнение высказывает Брисков В. В. (О юридической силе кодифицированных федеральных законов. Журнал российского права. 2003 г. №8. С. 27) и некоторые другие исследователи.

Таким образом, можно сделать заключение об особой роли, которую кодификационные акты играют в механизме законодательного регулирования общественных отношений, и об особой их форме и месте в системе законодательства, которые определяются этой ролью как проявлении этой особой роли.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приемы и способы законотворчества, составляющие методологический комплекс законодательной техники, имеют строго определенное функциональное назначение, определяющее их. Функции законодательной техники предопределяют само существование всего этого правового института, его структуру, а так же содержание основных входящих в этот институт методов. В число основных, наиболее важных таких функций, в частности, входят следующие:

- помощь участникам законотворческого процесса точно установить для закрепления в статьях нормативных правовых актов истинный смысл норм права, в концентрированной форме выражающих основные интересы и закономерности общественной жизни и общественного развития;

- обеспечение истинно правового характера законодательства, точного соответствия содержания создаваемых нормативных правовых актов основополагающим интересам жизни и развития общества, исключение возможности воздействия на формирование этого социального регулятора неправовых факторов (личных устремлений законодателей, интересов узких социальных групп, противоречащих общему направлению жизни и развития общества, политической конъюнктуры, популистских устремлений и т.д.);

- содействие точному и полному отражению в создаваемых нормативных правовых актах норм права, и только норм права;

- обеспечение понятности изложенных в законодательстве предписаний максимально широкому кругу субъектов правового регулирования;

- исключение возможности различного толкования законодательных актов, содействие единому пониманию смысла содержащихся в них предписаний;

- способствовать реализации нормативных правовых актов, как наиболее подходящей и удобной модели правозначимого поведения физических и юридических лиц;
- способствовать достижению полноты, системности и логического единства действующего законодательства, борьба как с пробелами, так и с дублированием предписаний, выраженных в нормативных правовых актах;
- создание оптимальных условий для совершенствования существующего законодательства: обновления, систематизации, исправления недостатков;
- поддержание как можно более длительной жизнеспособности создаваемых нормативных правовых актов, обеспечение сохранения ими правового характера и реальной возможности воздействовать на поведение участников правоотношений в течение как можно более длительного промежутка времени.

Вышеуказанные функции законодательной техники как методологии могут рассматриваться в качестве целей использования научно разработанных и обоснованных приемов и способов законотворчества. Они позволяют сделать вывод о роли, которую играет законодательная техника в деятельности законотворцев.

Методика законотворчества не стоит на месте, постоянное её развитие есть отражение развития права, осуществляемых им методов правового регулирования. Поэтому представляется совершенно необходимым системное изучение законодательной техники при подготовке специалистов не только в собственно законотворческой деятельности, но и просто юристов. Хочется верить, что настоящее пособие сможет помочь в этом.