

Д.В. Чухвичев*

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Правовая реформа в России, начавшаяся в 90-х гг. прошлого века (и продолжающаяся до настоящего времени) сопровождалась оживленным развитием, увеличением в объеме и структурным усложнением системы права. Как представляется, возникающие в результате этого проблемы определяют возможность и даже необходимость проведения кодификации в целом ряде отраслей современного российского права.

* **Чухвичев Д.В.** – кандидат юридических наук; доцент кафедры теории и истории государства и права Российского университета дружбы народов.

Кодификация представляется совершенно необходимой для завершения формирования отрасли законодательства, а вместе с ней – соответствующей отрасли права. Во-первых, она 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 (принципов и целей правового регулирования, специальных юридических отраслевых терминов, иных методологических начал) является, помимо прочего, еще и выделением основополагающих начал, служащих для выражения общности определенных норм права. При этом, оформляя окончание развития отрасли, кодификация предопределяет стабилизацию в развитии законодательства, регламентирующего определенную сферу общественных отношений. Психологически гораздо легче убедиться в относительной автономии отрасли права, если человек получает системообразующее начало такой отрасли – кодекс.

Анализ состояния системы современного российского законодательства дает основание для вывода о том, что целый ряд его отраслей нуждается в кодификации.

1. Создание в нашей стране многоукладной экономики и укрепление рыночных отношений предопределили формирование в отечественной системе законодательства новой группы норм, регламентирующей процесс хозяйственной деятельности – **хозяйственное право**, тоже нуждающееся в кодификации.

Однако законодательное регулирование этих важнейших общественных отношений остаётся в высшей степени разрозненным и бессистемным. В этих условиях оказывается гораздо труднее выявить и исправить пробелы и коллизии содержащихся в них предписаний. Бессистемность в законодательном регулировании не дает возможности эффективного выражения и закрепления в действующем законодательстве общих положений.

Именно с общими положениями в хозяйственном праве положение особенно тяжелое. Практически отсутствует система легальных хозяйственно-правовых терминов. Даже само понятие «хозяйственная деятельность» в законодательстве не определено. Исходя из правовых дефиниций, сложно установить соотношение

понятий «хозяйственная деятельность», «предпринимательская деятельность» и «коммерческая деятельность», что постоянно вызывает путаницу и проблемы с толкованием предписаний.

По нашему мнению, наиболее оптимальным путем решения всех вышеуказанных проблем является проведение кодификации и создание кодекса (возможны различные варианты его наименования, но наиболее удачным представляется название «хозяйственный кодекс»), который мог бы объединить, сконцентрировать и систематизировать правовое регулирование в хозяйственно-правовой сфере путём комплексного и структурированного выражения действующих в ней норм.

Возможность и желательность проведения кодификации в исследуемой области правового регулирования подтверждается удачной законодательской практикой в других странах.

Кодексы, регламентирующие хозяйственные отношения, созданы и действуют во многих странах мира. Так, во Франции действует Хозяйственный кодекс, в Германии – Торговый кодекс. Востребованность и эффективность этих кодексов дает основание для утверждения, что эффективные кодификации в этой сфере вполне возможны. Состояние же законодательного регулирования хозяйственной деятельности в современной России позволяет сделать вывод, что эта отрасль законодательства остро нуждается в этом виде систематизации.

2. В XX в. в результате бурного научно-технического прогресса одной из глобальных проблем жизнедеятельности общества стали негативные изменения окружающей природной среды в результате воздействия на нее человека. В результате в современной российской системе права в настоящий момент фактически сформировалась важнейшая в условиях экологического кризиса правовая отрасль – **экологическое право**.

Своеобразие законодательного регулирования отношений, связанных с природопользованием, состоит в том, что главная проблема этой отрасли законодательства – бессистемность и множество пробелов при наличии достаточно стройной и эффективной системы общих положений. Кодификация, проведенная с использованием этих общих положений, позволит решить эту проблему.

Экологический кодекс существует и действует в Республике Казахстан. В некоторых странах кодификационные работы находятся в стадии планирования (Украина, Киргизская Республика). В Республике Беларусь официально утверждена Концепция проекта Экологического кодекса и принята к исполнению разработчиками указанного акта.

3. Нуждаются в кодификации источники права, регламентирующие **исполнительное производство** (процесс принудительной реализации преюдициально установленных предписаний имущественного характера, содержащихся в судебных, а также приравненных к ним актах). Эту отрасль (естественно, с определенной долей условности) можно определить как *гражданское исполнительное право* – по аналогии с уголовно-исполнительным правом, логическим аналогом которого для гражданских правоотношений эта новая отрасль является. В настоящий момент ее предписания выражаются в нескольких законах, наиболее заметными из которых являются Федеральный закон «Об исполнительном производстве», Федеральный закон «О судебных приставах – исполнителях», Гражданский процессуальный кодекс, арбитражный процессуальный кодекс (в последних двух регламентации гражданских исполнительных отношений посвящена только небольшая часть), а также в нескольких подзаконных нормативных правовых актах.

Такое положение очень неудобно, не позволяет достичь необходимой системности в правовой регламентации этих отношений. Кроме того, такое положение влечёт за собой неизбежность существования пробелов, определить которые в условиях недостаточной системности законодательства оказывается достаточно сложно. Слабая логическая связность законодательных предписаний обусловлена так же отсутствием достаточно чётко и системно выраженных и формально закреплённых общих положений, которые выступили бы системообразующим началом в законодательном выражении положений этой новой отрасли права.

Ни Федеральный закон «Об исполнительном производстве» 1997 г., ни пришедший ему на смену в 2007 г. закон с аналогичным названием не решили проблему бессистемности, пробельности и технического несовершенства правового регулирования принудительного исполнения судебных актов и актов, к ним приравненных.

Форма обычных законов не подходит для глобальной систематизации нормативного правового материала, для этого требуется кодекс. Положение с законодательным регулированием исполнительного производства является наглядным подтверждением, что обычный закон не может выполнить функции кодификационного акта.

4. Принципиально новым комплексом юридических норм, оформившимся в отечественной системе права и остро нуждающимся в кодификации, является **корпоративное право**. Предметом регулирования этого нормативного образования выступают отношения, связанные с созданием и функционированием корпораций – объединений лиц, создаваемых для объединения усилий и (если это необходимо) материальных средств с целью достижения общих для этих лиц целей.

Даже если не признавать отраслевой самостоятельности корпоративного права, специфика системы норм права, регламентирующих отношения, связанные с созданием и функционированием корпораций, сомнений не вызывает. Эта специфика выражается в особой методологии правового регулирования, особых принципах юридического воздействия, самостоятельной системе специальных юридических понятий, в наличии особых юридических конструкций и иных юридических приемов, выражающих характерные черты предмета, основополагающих целей и метода правового регулирования.

Нормы корпоративного права разбросаны по всему действующему законодательству, как и нормы рассмотренного выше хозяйственного права. Большая часть корпоративных норм выражается в различных обычаях и обыкновениях корпоративного оборота, и законодатель только отражает и закрепляет отдельные из них для регламентации некоторых видов деятельности определенных организационно-правовых форм корпораций – от случая к случаю.

Кроме того, просто катастрофическое положение в корпоративном праве с законодательным выражением и закреплением общих положений – их просто нет.

Как уже отмечалось, даже основы корпоративного права четко не определены: нет ни нормативного определения терминов (даже само понятие «корпорация» не имеет легальной дефиниции),

ни законодательного закрепления принципов корпоративно-правового регулирования, ни нормативного определения соответствующих юридических конструкций и иных общих положений. И кодификация корпоративного права в связи с этим представляется не только возможной, но и в высшей степени целесообразной. Без нее корпоративное право вообще не может полноценно выполнять свои регулятивные функции как система юридических норм.

5. Кодификация оказывается востребованной на уровне не только отраслевой, но также некоторых институтов права.

Одним из них выступает **избирательное право**, чьим предметом правового регулирования являются процедуры подготовки и проведения выборов.

Характерной чертой избирательного права как возможного поля кодификации является сравнительно более высокая степень полноты отражения и закрепления норм права в действующем законодательстве, нежели в исследованных выше отраслях права. Юридические предписания, регламентирующие избирательный процесс в нашей стране, достаточно компактно сосредоточены в нескольких законах: в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России», в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», в Федеральном законе «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Главная проблема, предопределяющая необходимость проведения кодификации в сфере избирательного права – бессистемность норм, составляющих это нормативно-правовое образование. Предписания друг друга дублируют, не составляют между собой единой логической связи, что сильно снижает эффективность правового регулирования. Кроме того, такое положение создает серьезные проблемы с формированием единой системы общих положений. Отдельные такие положения (например, принципы, определяющие правовое регулирование избирательного процесса) в действующем законодательстве отражены, и достаточно удачно, однако единого комплекса они пока все же не составляют.

б. Гораздо сложнее положение с такими новыми отраслями права, как *медицинское право* и *образовательное право*.

Формирование этих отраслей права сопровождалось попыткой законодателей комплексно закрепить в законодательстве основные, базовые положения этих отраслей – принципы правового регулирования, основные понятия, некоторые юридические схемы. Для этого в 2012 г. были приняты специальные законы: ФЗ «Об основах защиты здоровья граждан» (пришедший на смену «Основам законодательства российской Федерации об охране здоровья граждан») и ФЗ «Об образовании» (вступил в законную силу 1 сентября 2013 г.). В этих законах было закреплено положение об их особой роли в регулировании соответствующих общественных отношений и о преимуществе их юридической силы.

Однако, как представляется, и в этом случае предпочтительнее было бы провести кодификацию – как процесс, необходимый для завершения формирования соответствующих отраслей права. Обычные законы, пусть даже отчасти напоминающие кодексы, все же не могут их полностью заменить, полноценно выполнить их функции. Их все же нельзя назвать логически законченными, в них отсутствует достаточно большое количество принципиально важных для целостности отрасли права положений. Кроме того, указанные законы регулируют свой предмет как данность, без учета перспектив развития – это предопределяет сомнительную возможность их использования для определения дальнейшего развития правового регулирования в медицинской и образовательной сферах.

Представляется, что именно в указанных сферах правового регулирования потребность в кодификации, будучи наиболее востребованной, оказывается в то же время очень затруднена. И причин тому можно выделить несколько.

1. **Отсутствие нормативно-правового регулирования** процесса кодификации. Практически не существует нормативных правовых актов, регламентирующих как создание и изменение нормативных правовых актов, так и их систематизацию. Отсутствует формально-правовое закрепление статуса кодификационных нормативных правовых актов, не определена их форма, не закреплены в качестве обязательных к применению правила законодательной техники. Ни в одном нормативном акте не отражены

(даже в качестве рекомендаций) основания для проведения кодификации, условия, в которых ее осуществление необходимо и, следовательно, обязательно. Такое положение не позволяет централизовать процесс совершенствования действующего законодательства.

2. Нехватка системных научно-правовых доктрин, которые могли бы использоваться в качестве методологического основания для разработки приемов и способов осуществления систематизации законодательства. Законодателям просто не на чем базироваться в правовой регламентации этого процесса. Отечественными исследователями-правоведами до обидного мало внимания уделяется научному анализу приемов и способов законодательной техники, подлежащих использованию в процессе систематизации законодательства.

3. Неопределенность круга участников этого процесса. Ни в действующем законодательстве, ни в научных исследованиях, ни в кодификационной практике точно и четко не определено, кто и в какой форме может и должен участвовать в кодификационных работах, кто из субъектов какие функции должен выполнять. В современной России почти отсутствует системная подготовка специалистов в области законодательной техники, в том числе и техники кодификации. А неопределенность круга участников процесса кодификации затрудняет участие в ней даже тех немногих знатоков законотворческой и кодификационной деятельности (в основном ученых-правоведов), которые в России имеются.

4. Не разработан вопрос о времени проведения кодификации и об определении ее предмета. Не определены признаки, которые могут свидетельствовать о готовности к ней определенного комплекса нормативных правовых актов, о наличии потребности их систематизации, которая обуславливает не просто желательность, а необходимость кодификационных работ. Не определено, в какой сфере может осуществляться кодификация, как определять систему юридических норм, подлежащих выражению и формальному закреплению в кодификационном нормативном правовом акте. Система кодексов в нашей стране сложилась давно и изменяется с очень большим трудом. Отечественные законодатели не имеют возможности объективно и точно сделать вывод о необ-

ходимости создания кодификационного законодательного акта, ранее неизвестного отечественной системе законодательства.

5. Отсутствие необходимой политической воли законодателей, столь необходимой для такого радикального совершенствования системы законодательства.

К сожалению, государственные деятели современной России весьма неохотно идут на систематизацию законодательного массива, предпочитая игнорировать ее возможности и сохранять законодательство запутанным, разнородным, громоздким и слабо структурированным. Создается впечатление, что современные российские законодатели просто не решаются на такое радикальное совершенствование действующего законодательства, каким является кодификация, им не хватает смелости в полном объеме нормативно закрепить достижения нового этапа в развитии целого комплекса отраслей российского права. Запутанное, непонятное, избыточное коллизиями и пробелами законодательство, сложное для точного его толкования и реализации его положений рядовыми участниками правоотношений, весьма удобно для злоупотреблений, оно дает большие возможности коррупционерам по своему усмотрению манипулировать предписаниями нормативных правовых актов, произвольно их трактуя, не давая людям возможности использовать закон для эффективной защиты своих прав.

Очень хочется надеяться на то, что эти проблемы будут постепенно преодолены и отечественное законодательство получит возможность совершенствоваться, и что важнейшее место среди методов его совершенствования займет кодификация.