

Государственный комитет Российской Федерации  
по высшему образованию  
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

***В.Н. Карташов***

**Введение в общую теорию  
правовой системы общества**

**Часть 2**

***Правотворческая практика,  
система и структура права***

*Текст лекций*

Ярославль 1996

**ББК Х 062**  
**К 27**

**Рецензенты:** кафедра государственно-правовых дисциплин Нижегородского юридического института МВД РФ; доктор юридических наук, профессор, академик В.П. Сальников

**К 27** **Карташов В.Н.** Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 2. Правотворческая практика, система и структура права: Текст лекций / Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 1996. 100 с.  
ISBN 5-230-20-468-0

Во второй части предлагаемого текста лекций рассматриваются понятие, содержание, формы, типы, принципы и функции правотворческой практики, раскрываются признаки и структура нормативно-правового акта, предметная, временная и иные сферы его действия. Показано соотношение категорий “правовая система общества”, “система права”, “структура права”, “система законодательства”. Дается характеристика основных элементов структуры права и их системообразующих связей.

Рекомендуется студентам юридических вузов и факультетов, слушателям и курсантам высших и средних учебных заведений МВД РФ, аспирантам и научным работникам.

Печатается по решению редакционно-издательского совета Ярославского государственного университета.

Библиогр.: 47 назв.

ISBN 5-230-20-468-0

© Ярославский  
государственный  
университет, 1996

© В.Н. Карташов, 1996

## Тема 6.

# Правотворческая практика в правовой системе общества

*“Leges humanae nascuntur, vivunt, et moriuntur” - человеческие законы рождаются, живут и умирают.*

### **6.1. Понятие правотворческой практики**

Под **правотворческой практикой** понимается *особая разновидность юридической деятельности, направленная на разработку, издание и совершенствование (изменение или отмену) нормативно-правовых предписаний, взятая в единстве с накопленным правотворческим опытом.*

К основным признакам правотворческой практики необходимо отнести следующие.

1. Правотворческая практика является *основной частью правовой системы и правовой культуры* любого общества. Именно через правотворчество в первую очередь правовая система общества снабжается нормативно-правовой, регулятивной энергией, те или иные правила приобретают юридическую силу. По актам правотворчества мы изучаем и оцениваем правовую культуру прошлого, уровень современного развития правовых систем разнообразных стран мира.

2. Правотворчество представляет собой *разновидность (часть, элемент) юридической практики*, поэтому правотворчеству присущи черты, характерные для любой юридической практики (см. тему 5 в Части 1 настоящего курса).

3. Правотворческую практику необходимо исследовать *в единстве ее содержания и формы*. Содержание позволяет раскрыть совокупность образующих эту практику внутренних свойств и элементов, форма - показать способ организации (процессуальная форма) и внешнего выражения (акт-документ) ее содержания. Динамичная сторона содержания правотворческой практики выражена преимущественно в правотворческой деятельности, статическая - в правотворческом опыте (социально-правовой памяти), который является результатом накопления, систематизации и хране-

ния соответствующей информации (знаний, умений, оценок, подходов и т.д.).

Поэтому не совсем правильной представляется позиция подавляющего большинства отечественных и зарубежных ученых, которые под правотворчеством понимают лишь правотворческую деятельность [1-8, 14]. Тем самым вольно или невольно из правотворческой практики исключается такой важнейший элемент ее содержания, как правотворческий опыт, недооценивается его место и роль в прошлой (ретроспективной), настоящей (актуальной) и будущей (перспективной) правотворческой практике, игнорируется значение правотворческого опыта в правовом наследии и механизме социально-правовой преемственности, в деле дальнейшего совершенствования законодательства (*per varios actus, legem experientia facit* - через многие действия опыт создает право).

4. Почти все отечественные авторы относят правотворчество к *государственной деятельности*. Так, А.В. Мицкевич пишет, что “правовые нормы образуются лишь в результате деятельности государственной власти. Отсюда советские ученые, - продолжает он, - делают правильный вывод, что непосредственным фактором возникновения правовых норм, силы, создающей право, является государственная власть, государство или его правотворческая деятельность” [5. С. 22]. А.С. Пиголкин также указывает, что “правотворчество, в какой бы форме оно ни осуществлялось, есть деятельность государства, форма государственного руководства обществом. Государство в лице своих органов создает основную массу правовых норм. Если же таковые создаются какими-либо иными структурами помимо государственных, то их правотворческие полномочия определяются государством” [3. С. 215] (см. также [1. С. 310-312; 2. С. 305; 4. С. 122]).

Если быть логически последовательным и согласиться с данным аргументом, то получится, что любое поведение гражданина, деятельность общественной и любой иной негосударственной организации в сфере права (например заключение и реализация договора купли-продажи) будет государственной, поскольку правовые обязанности, конкретные полномочия субъектов этого договора “определяются государством”, а именно главой 30 ГК РФ. Поэтому вряд ли правильно относить правотворчество органа самоуправления или деятельность коммерческого банка по изданию правил внутреннего трудового распорядка (вид локального правотворчества) к государственной деятельности.

5. Правотворческая практика в той или иной степени носит *властный* характер. Связано это с тем, что в одних случаях в качестве ее субъектов выступают государственные учреждения (Государственная Дума, правительство и т.п.) и должностные лица (президент, губернатор), в других она

осуществляется управомоченными на то негосударственными организациями (органами самоуправления, производственными и другими кооперативами, акционерными обществами и т.д.). Соответствующие властные правотворческие полномочия здесь либо устанавливаются государством, либо возникают на основе конституции, устава или иного акта, определяющего правовое положение данного субъекта. Но в любом случае в правотворческой практике находят проявление основные черты государственной или корпоративной власти: руководство, контроль, управление, организация и т.д.\*

6. Правотворческая практика направлена на расширение, сужение или уточнение сферы правового регулирования. Это осуществляется путем создания новых, изменения действующих или отмены ненужных нормативно-правовых предписаний.

7. В процессе правотворческой практики происходит преобразование общественных потребностей и интересов в общеобязательные, формально-определенные предписания и правила. В этом плане она обладает значительным творчески-познавательным, интеллектуально-волевым и конструктивным потенциалом. В процессе правотворчества происходит отражение, осмысление (познание) и оценка реальной действительности, принятие самых разнообразных рациональных решений. Субъекты осознают поставленные перед ними цели и задачи, необходимость соблюдения процедуры и принятого порядка работы, предвосхищают социальную ценность производимых ими юридических операций и получаемых результатов, разумно выбирают и применяют средства правотворческой техники, имеют представление о деятельности других правотворческих органов и лиц, используемых ими средствах, достигнутых результатах, осознают меру позитивной и ретроспективной ответственности за свои действия и принятые правотворческие решения. Видимо, в силу этого некоторые ученые приходят к выводу о том, что “законодатель буквально творит право (даю закон), подобно тому, как ученый творит науку, художник - искусство” [13. С. 91, 94, 99]. При такой постановке вопроса, как правильно отмечалось в литературе, объективное содержание права ограничивается по сути дела декларированием его обусловленности социально-экономическими и иными общественными отношениями; нормативно-правовые предписания отрываются от деятельности и существуют “автономно” в общественном сознании, их, таким образом, можно свести к знаковым выражениям [12. С. 42]. В данном случае преувеличивается роль

---

\* Власть здесь понимается как любое организационно-правовое воздействие на общественные отношения, следствием которого является принятие общеобязательного правотворческого решения.

субъективного, познавательного, идеального аспектов правотворческой практики.

Предметно-преобразующий, творческий, проективный характер правотворчества несколько недооценивается, упрощается и тогда, когда оно сводится только к нормативно-оценочному отражению существующих в обществе “объективных социальных норм” [12. С. 7-44]. Ни в коей мере не отрицая значения для правотворческой практики устойчивых социальных связей и стереотипов поведения, закономерных проявлений общественных отношений, нужно тем не менее подчеркнуть следующее.

Правотворчество представляет сложнейший процесс субъективации объективного и объективации субъективного с присущими ему закономерностями, где отнюдь не происходит адекватное, буквальное отражение действительности (как, впрочем, и при любой форме социального отражения). Существующие общественные отношения преломляются здесь сквозь призму самых разнообразных социальных, классовых, национальных, групповых, индивидуальных и иных установок, потребностей и интересов, оценок и ориентаций. Причем правотворческие органы формулируют нормативно-правовые предписания таким образом, чтобы они проецировались не только на настоящее, но и на будущее (*in futuro*), возможное поведение, выполняя в данном случае функцию опережающего отражения [16. С. 82 и след.].

8. Правотворческая практика сама *опосредована (урегулирована) правом и иными социальными нормами* (нравственными, корпоративными, обычаями, традициями и т.п.). В соответствующих нормативно-правовых предписаниях определяется правотворческая компетенция ее субъектов, устанавливается порядок подготовки, принятия и опубликования нормативных актов. Тем самым обеспечивается ее стабильность, ограничивается субъективизм и волюнтаризм ее субъектов и участников.

Существенные регулятивное и ограничительное начала заложены во внешних по отношению к ней природных и социальных, экономических и политических, материальных и духовных, национальных и иных правообразующих факторах (социальном ее субстрате, фактическом основании, “данности” права, *ratio legis*). Как правильно отмечает румынский ученый-юрист А. Нашиц, указанные факторы в той или иной степени ориентируют правотворческую практику, “ограничивают действия законодателя определенными рамками, придают этой деятельности научный характер и, влияя на нее, обуславливают и детерминируют основные элементы будущих правовых норм” [6. С. 9-10].

9. Правотворчество представляет собой *средство (форму, функцию и т.п.) организации социального, в первую очередь государственного, управления*. В процессе правотворчества формируется нормативная основа об-

публичной и государственной жизни, вводятся в правовую систему общества определенные способы, средства, методы юридического воздействия, устанавливаются и изменяются нормативно-правовые режимы регулирования общественных отношений, общеобязательные программы социального (государственного) управления в различных сферах жизни гражданского общества.

10. *Общественная, коллективная природа* правотворческой практики проявляется в том, что, во-первых, она составляет важнейший компонент общественно-исторической практики. Во-вторых, любая правотворческая деятельность предполагает соответствующие формы сотрудничества между ее субъектами и участниками, обмен информацией, результатами деятельности и т.д. В-третьих, накапливаемый правотворческий опыт является совокупным продуктом совместной деятельности порой многих поколений законодателей.

11. *Правотворчество - это особое производство, которое необходимо соответствующим образом организовать и спланировать, где есть необходимые производители и потребители, средства и методы, технология подготовки и издания нормативных актов* [8. С. 319; 16. С. 84 и след.]. Поэтому, как и любое производство, правотворчество требует высокого профессионализма и ресурсообеспеченности. То есть процесс подготовки, принятия и опубликования нормативных актов должен обеспечиваться мерами материального, организационного, кадрового, научного (социологического, прогностического, методического и т.п.), пропагандистско-воспитательного и иного характера. Издание любого федерального закона или иного нормативного акта должно быть “увязано” с бюджетом государства.

В нашей стране в сознании широких народных масс, и прежде всего в сознании депутатов всех уровней, утвердилось представление, что управлять в обществе (в частности заниматься правотворческой практикой) могут лица, специально этому не обученные. К сожалению, соответствующие установки находят непосредственную реализацию и в практике государственного и правового строительства.

В идеале профессионализм должен составлять неотъемлемое свойство любой правотворческой практики. К основным параметрам, составляющим профессионализм субъектов правотворчества, на наш взгляд, относятся: а) профессиональная их пригодность; б) наличие у них фундаментальных, специальных и прикладных знаний и умений о механизме создания нормативно-правовых предписаний; в) практический правотворческий опыт; г) некоторые нравственные и иные качества субъектов, без которых немислимо осуществление правотворчества; д) высокий уровень правотворческой активности, в котором находят проявление профессиональные,

нравственные и социально-психологические свойства работника (подробнее см. [17]). Недостаток профессионализма у субъектов правотворчества должен компенсироваться за счет привлечения к участию в работе правотворческих органов юристов-профессионалов.

Любая правотворческая деятельность требует профессиональной подготовки и квалификации, использования специальных приемов и средств юридической техники, достижения соответствующей производительности труда, развития инициативы и самостоятельности, кооперации и интеграции в осуществлении необходимых правотворческих операций, учета общественного мнения, внедрения научно обоснованных норм рабочего времени и иных условий труда.

12. Правотворчество связано с *объективно-реальным преобразованием социальной действительности*. Оно влечет разнообразные материальные, духовные, юридические и иные изменения в общественной жизни. Его особенность заключается в том, что оно всегда связано с изменением сферы правового регулирования и наступлением определенных юридических последствий. В процессе правотворчества воспроизводятся и моделируются социально-правовые ситуации, обеспечивается реальное изменение статуса участников общественных отношений, регулирование и охрана, стабильность и динамизм самых разнообразных сфер общественной жизни. Правотворчество служит важнейшим средством разрешения противоречий, осуществления задач и функций, стоящих перед обществом и государством в целом, отдельными организациями и гражданами.

Здесь следует иметь в виду, что “преобразование, изменение природной и социальной реальности осуществляет не практика как таковая, а практически действующий человек как носитель соответствующей идеи преобразования” [18. С. 188].

13. Правотворчество необходимо *отличать от процесса формирования права* и “послеправотворческой” (внедренческой) деятельности. Правотворчество - завершающий этап правообразования. Предпроектная деятельность включает в себя анализ конкретных экономических, национальных, нравственных, религиозных и т.п. факторов (обстоятельств), выявление потребности и необходимости в урегулировании общественных отношений, изучение общественного мнения и предшествующего правотворческого опыта, предложений и рекомендаций юристов (ученых и практиков), оценку реальной действительности, формирование определенных взглядов и идей о возможных способах и методах юридического воздействия на ту или иную сферу общественной жизни и т.д.

В юридической науке сложилось не совсем точное представление о том, что правообразование предшествует проектной деятельности. Оно не

только предшествует, но и сопутствует всей правотворческой практике на всех ее стадиях, вплоть до опубликования нормативных актов.

Суть правотворчества (проектной деятельности) заключается в непосредственных организационных действиях, связанных с подготовкой проекта нормативного акта, его обсуждением и изданием. Этот этап осуществляется в определенных процедурно-процессуальных формах, выработанных юридической наукой, правотворческой практикой и закрепленных, как правило, в соответствующих нормативно-правовых предписаниях. Таким образом, понятия “формирование права”, “правообразование”, “предпроектная деятельность” являются более широкими по сравнению с понятиями “правотворческая практика”, “правотворчество”, “проектная правотворческая деятельность”.

В зарубежной литературе отмечается, что «законодательство - это не только создание и обнародование норм права, оно должно быть своеобразным “сервисом после продажи”» [8. с. 320]. Это совершенно справедливо с одним существенным уточнением.

Правовнедренческая деятельность в большинстве своем находится за пределами правотворческой практики. Суть первой заключается в том, что содержание принятых нормативно-правовых актов (или иных правотворческих решений) широко освещается в средствах массовой информации, дается официальное и доктринальное их толкование, проводятся социологические измерения знания нормативных предписаний и эффективности их реализации, обобщения материалов правоприменительной практики и т.п. Так, послезаконодательные опросы сопровождали принятые во Франции законы о попечительстве над малолетними (1964 г.), об охране прав недееспособных совершеннолетних (1968 г.), о добровольном прерывании беременности (1975 г.) и др. [8. С. 321].

Внедрение нормативных актов могут осуществлять как субъекты правотворчества, так и иные органы и лица. Происходит эта деятельность за пределами конкретного правотворческого процесса (процессуальной формы).

В некоторых случаях такая деятельность сопровождается внесением изменений и дополнений во внедряемый закон, изданием правоконкретизирующего или иного нормативно-правового акта. Однако правотворчество здесь происходит уже в рамках нового правотворческого процесса, а его результаты вновь требуют проведения соответствующих внедренческих мероприятий.

Все указанные признаки в той или иной степени отражают природу любой разновидности правотворческой практики в любой правовой системе общества. Естественно, что имеются и определенные особенности, специфические черты, характерные для романо-германской, англо-

саксонской, мусульманской, иудейской, социалистической и иных правовых семей.

## **6.2. Структура правотворческой практики**

### **6.2.1. Понятие и виды структур правотворческой практики**

Под **структурой правотворческой практики** понимается такое *ее строение, расположение основных элементов и связей, которое обеспечивает ее целостность, сохранение объективно необходимых свойств и функций в процессе разработки, издания и совершенствования нормативных актов при воздействии на правотворчество разнообразных факторов реальной действительности* (см. [19. С. 123-127]).

Правотворчество, как и любая разновидность юридической практики, - образование полиструктурное, включающее, в частности, логико-философскую, пространственную, временную, стохастическую и иные структуры.

Рассмотрение *логико-философской структуры* позволяет отразить взаимосвязи частей и целого, элементов и системы, содержания и формы правотворческой практики. Именно данные категории раскрывают ее строение как относительно цельного и самостоятельного явления.

*Пространственная структура* проявляется в наличии разнообразных типов, видов и подвидов правотворческой практики, одновременно функционирующих в правовой системе общества. *Временная структура* дает возможность раскрыть этапы правотворчества, обособленные во времени и развернутые в определенной последовательности правотворческие действия и операции, стадии, то есть процессуальные формы правотворчества.

*Стохастическая структура* правотворческой практики позволяет в каждой конкретной ситуации выявить объективно необходимые и случайные ее компоненты, связи и отношения. Дело в том, что выполнение той или иной задачи требует какого-то определенного “набора” ее элементов: субъектов и участников, правотворческих действий и операций, используемых средств и способов, затрат времени, финансовых, организационных и иных ресурсов. Так, подготовка и издание в 1995 году в новой редакции закона “О вынужденных переселенцах” потребовали гораздо меньших затрат (экономических, организационных, юридических и т.п.), чем издание аналогичного закона в 1993 году.

### 6.2.2. Содержание правотворческой практики

Логико-философская структура предполагает исследование в первую очередь содержания и формы правотворческой практики. Под **содержанием правотворческой практики** понимается *совокупность всех составляющих ее свойств и элементов*. В самом общем плане ее содержание состоит из правотворческой деятельности и складывающегося на основе этой деятельности опыта (социально-правовой памяти).

В юридической науке вопрос о содержании **правотворческой деятельности** решается по-разному. Так, А.В. Мицкевич пишет, что “с точки зрения социально-классового содержания правотворчество представляет собой возведение в закон, то есть общеобязательные правила, воли господствующего класса или народа, стоящего у власти” [5. С. 29].

А.С. Пиголкин более правильно ведет речь в данном случае о сущности, а не о содержании правотворчества. “По своей сущности правотворчество, - пишет он, - есть возведение государственной воли в закон, имеющие общеобязательное значение юридические предписания” [3. С. 214].

В.В. Лазарев и Н.Л. Гранат указывают, что “содержание правотворчества складывается из последовательно осуществляемых организационных действий, образующих в своей совокупности то, что называется правотворческим процессом” [4. С. 122]. Здесь по существу речь идет о процессуальной стороне правотворческой деятельности, ее временной структуре.

На наш взгляд, правотворчество имеет экономическое, политическое, социальное (в узком смысле), нравственное, юридическое и другое содержание, поскольку в нем выражены определенные экономические, политические, социальные, национальные и иные интересы. Конституирующими же элементами **содержания** правотворческой деятельности выступают ее объекты, субъекты и участники, правообразующие (изменяющие, отменяющие) действия и операции, правотворческая техника и тактика, результаты.

*Объект* правотворческой практики - это то, на что направлено правотворческое действие ее субъектов и участников. Общим объектом являются те или иные общественные отношения, подлежащие нормативно-правовому регулированию. В качестве конкретных объектов могут выступать отдельные типы, виды и подвиды общественных отношений.

Субъекты и участники выступают в качестве “носителей” правотворческой практики. *Субъект* - обязательный, основной, ведущий носитель, “центр управления” правотворчеством, без которого оно немислимо. Им является конкретный правотворческий орган (должностное лицо), которое

в пределах своей правотворческой компетенции издает, изменяет или отменяет нормативно-правовые предписания.

*Участники* правотворческой практики- это отдельные лица (ученые, практики), их объединения (социальные группы, движения и т.п.) и организации (государственные, коммерческие, политические партии и т.п.), которые так или иначе содействуют правотворческим органам при подготовке проекта нормативного акта, его обсуждении, доработке и т.д. Так, субъектами законодательной деятельности при издании нового Гражданского кодекса Российской Федерации являлись Федеральное Собрание РФ и Президент РФ. Научно-исследовательские организации, юридические факультеты вузов, отдельные юристы (ученые и практики) выступали в качестве участников данной законодательной деятельности.

Конкретные лица, осуществляющие правотворческую деятельность, должны иметь как правовую, так и иную специальную подготовку в конкретной области экологии, экономики, административного строительства и т.п., знать современные методы управления, хозяйствования, уметь актуализировать и выразить общественное мнение, накопленный правотворческий опыт. Особое внимание заслуживают вопросы юридического профессионализма субъектов правотворчества.

Правотворческие действия и операции образуют динамичную сторону правотворчества. *Правотворческие действия* представляют собой внешне выраженные, социально-преобразующие и имеющие определенное значение для правотворческой деятельности акты (например уточнение названия проекта нормативного акта). Совокупность взаимосвязанных между собой правотворческих действий, объединенных локальной целью, составляют *операцию* (например обсуждение проекта нормативного акта в одном из комитетов Государственной Думы).

В содержании любой правотворческой деятельности существенную роль играет правотворческая техника. Поэтому не удивительно, что ей уделяется большое внимание в юридической науке (библиографию по данному вопросу см. в [14, 15]).

Под правотворческой техникой обычно понимают совокупность (систему) средств, приемов, правил и методик, используемых при подготовке, издании и опубликовании нормативных актов (см., например [4. С. 123 и след.; 15. С. 5 и след.]). Практически никто из отечественных и зарубежных авторов не выделяет такой элемент правотворчества, как правотворческую тактику.

Не имея возможности (в силу жанра работы) подробнее остановиться на природе указанных элементов содержания правотворческой деятельности, хотелось бы отметить следующее. Содержание *правотворческой техники* составляет совокупность средств (самых разнообразных предметов и

явлений), с помощью которых правотворческий орган в рамках закона и иных социальных (нравственных и т.п.) требований обеспечивает разработку, издание и опубликование нормативных актов, достигает необходимых целей и результатов. Эти средства - инструментальная часть (техника) правопроектной деятельности. Они могут быть разделены на общесоциальные, специально-юридические и технические. К общесоциальным следует отнести язык (отечественный и иностранный), выражающие его знаки и языковые единицы (слова, словосочетания, предложения, графические конструкции и т.п.), общеупотребляемые термины, а также понятия, научные категории и законы, социальные нормы и т.д.

Специально-юридические средства - это юридические понятия, термины, конструкции, нормативно-правовые предписания, категории и научные законы, выработанные в процессе развития правовой системы общества, правотворческой практики и юриспруденции.

При подготовке проектов нормативных актов, в ходе их доработки, при принятии решения по проекту, обнародовании нормативного акта, накоплении и хранении правотворческого опыта широкое применение в настоящее время находят технические (приборы и инструменты) средства: множительная и телевизионная техника, компьютеры и т.д.

Одни и те же средства могут быть использованы в правотворчестве по-разному, различными способами и с помощью разной методики. Так, компьютеры применяются и при корректировке текста нормативного акта, и при голосовании, и как “накопитель” правотворческого опыта.

*Способы* - это конкретные пути достижения намеченных целей и результатов с помощью конкретных средств и при наличии соответствующих условий и предпосылок правотворчества. Интегрированные в единое целое родственные способы образуют тот или иной *метод действия* субъекта правотворчества. Совокупность определенных методов наиболее целесообразного осуществления правотворческой деятельности представляет собой *методику правотворчества*.

Методика правотворчества составляет важную часть *правотворческой тактики*. В последнюю кроме того включаются научно разработанные основы организации и планирования правотворческой деятельности, развития и совершенствования законодательства. Деятельность по планированию правотворчества складывается из разработки и утверждения перспективных и текущих планов издания нормативных актов, установления очередности и последовательности их подготовки и принятия, планирования подготовки конкретного нормативно-правового акта, планирования правотворческих мероприятий для конкретного этапа деятельности (подготовка текста проекта, направление проекта в соответствующий комитет, систематизация поступающих предложений в комиссию и т.п.).

В юридической науке отсутствует определение понятия правотворческой тактики. По нашему мнению, в самом широком смысле ее можно определить как искусство правильно и грамотно управлять участниками правотворчества, оптимально организовывать правотворческие действия и операции, наиболее целесообразно использовать общесоциальные, специально-юридические и технические средства для вынесения эффективного правотворческого решения и достижения поставленных целей (частных и промежуточных, ближайших и второстепенных и т.п.). Когда же речь идет о достижении главных, наиболее существенных, окончательных задач и целей правотворчества, то в данном случае имеется в виду *правотворческая стратегия*.

Естественно, что порой достаточно трудно разграничить, какие приемы (правила и т.п.) следует включать в правотворческую технику, а какие - в правотворческую тактику. Однако в целом исследование проблем правотворческой техники, тактики и стратегии, составляющих важную часть *правотворческой технологии*, в настоящее время имеет не только теоретическое, но и большое практически-прикладное значение.

*Результат* воплощает в себе итог конкретной правотворческой деятельности. Условно его можно рассматривать в юридическом аспекте (уточнение, расширение или сужение сферы правового регулирования путем издания новых, изменения или отмены действующих нормативно-правовых предписаний и закрепление правотворческого решения в соответствующем нормативно-правовом акте), либо в общесоциальном плане (внесение изменений в экономическую, политическую, духовную жизнь общества).

Вторым основным компонентом содержания правотворческой практики наряду с правотворческой деятельностью является *правотворческий опыт*, который может отражать как совокупный итог достаточно длительной и многолетней правотворческой деятельности (например развития конституционного правотворчества в России), так и отдельные ее моменты (например некоторые аспекты деятельности, связанные с обнаружением законов в постсоветский период развития общества).

Правотворческий опыт формируется в процессе подготовки проектов нормативных актов, их обсуждения, экспертных оценок, издания и опубликования нормативных актов, когда в правотворческой деятельности происходит выделение (отбор, селекция) наиболее прогрессивных, передовых, целесообразных и полезных ее аспектов (сторон, черт и т.п.), имеющих важное значение для дальнейшего совершенствования будущей деятельности и совершенствования законодательства (*experientia per varios actus legem facit* - опыт, полученный от различных действий, создает закон).

Правотворческий опыт также имеет свою структуру. Составными его элементами являются *правоположения*, то есть такие достаточно устоявшиеся, выработанные в ходе многолетней правотворческой деятельности предписания общего характера, которые аккумулируют социально-ценные и прогрессивные ее фрагменты. Они вырабатываются в процессе предпроектной и проектной деятельности, подготовки и принятия конституционных и обычных законов, разнообразных подзаконных нормативных актов.

Указанные правовоположения по своей природе могут быть официальными и неофициальными, научными и обыденными, профессиональными и непрофессиональными, рекомендательными и иными. Формой выражения и закрепления правовоположения являются разнообразные официальные и неофициальные документы, содержащие проекты нормативных актов, предложения по совершенствованию регулирования общественных отношений, повышению эффективности правотворческой практики.

### **6.2.3. Формы правотворческой практики**

Это способы организации и внешнего выражения ее содержания. “*Forma legalis forma essentialis*” (“юридическая форма есть существенная форма”), - говорили древние. Целесообразно выделять внутреннюю и внешнюю формы правотворчества. В качестве внешней формы выступают разнообразные акты-документы (нормативные акты и договоры, докладные записки, предложения и рекомендации, инициативные проекты и т.п.), внешне выражающие и закрепляющие правотворческие действия и операции (решения, нормативно-правовые предписания и правотворческий опыт).

К внутренней форме, то есть к способу организации и внутренней связи элементов содержания относится процедурно-процессуальная форма правотворческой практики. Научно обоснованный и правильно организованный правотворческий процесс, как верно замечает А.С. Пиголкин, создает предпосылки для выработки наиболее совершенных по содержанию и форме правовых предписаний, соответствующих назревшим потребностям развития российского общества [9. С. 84-85].

Правотворческая процессуальная форма включает в себя определенные процессуальные стадии, производства, режимы и процессуальные отношения. *Правотворческая стадия* - это урегулированные процессуальными нормами (обычаями, традициями и т.п.), относительно обособленные во времени и пространстве, совершаемые в определенной последовательности юридически значимые правотворческие действия (операции), которые связаны с подготовкой, принятием и опубликованием нормативных актов. Каждая стадия представляет самостоятельный этап (фазу)

правотворчества. В отечественной юридической науке выделяются самые разнообразные стадии правотворчества (см., например [3. С. 223-231; 4. С. 123; 5. С. 149-228; 9]). В целом же все они могут быть сведены к следующим видам.

1. К первой стадии относится принятие решения компетентным органом о необходимости подготовки проекта нормативного акта, его издания, включения в план работы и т.п. В содержании указанной стадии (либо в качестве самостоятельной) рассматривается стадия правотворческой инициативы. Ее суть заключается во внесении в правотворческий компетентный орган подготовленного проекта нормативного акта или предложения об издании нормативного акта. Данная инициатива предполагает юридическую обязанность управомоченного на издание нормативного правового акта органа (должностного лица) рассмотреть поступившее предложение или проект.

2. Следующей является стадия разработки нормативного акта. Она включает предварительную работу (изучение общественного мнения, действующего законодательства, социальной “данности”, опыта других стран), предшествующую составлению текста проекта; подготовку первоначального текста проекта; его предварительное обсуждение и уточнение; проведение экспертной оценки, внесение проекта в повестку дня заседания и т.п.

3. Окончательное обсуждение проекта нормативного акта в компетентном правотворческом органе составляет самостоятельную стадию правотворческой практики. Здесь уже происходит заслушивание докладов и содокладов по проекту, а также предложений, замечаний, поправок и т.п.

4. Важной стадией правотворчества является принятие решения по проекту. Проект может быть отклонен, принят за основу в первом чтении или утвержден. Принятие решения, как правило, осуществляется с помощью разнообразных способов голосования.

5. Заключительной стадией является официальное обнародование (оглашение, опубликование, доведение до адресатов в форме рассылки и т.п.) правотворческого решения (проект рассмотрен в первом чтении, отклонен, принят, утвержден и подписан). С обнародованием нормативных актов связаны вопросы введения их в действие и вступления в юридическую силу (*non obligat lex nisi promulgata* - закон не обязывает, если он не обнародован). В соответствии с пунктом 3 статьи 15 Конституции РФ законы подлежат опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В настоящее время на федеральном уровне порядок обнародования принятых нормативных актов регулируется федеральным законом от 14 июня 1994 г. “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” [20. 1994. 15 июня], указом Президента РФ от 5 апреля 1994 г. “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов” (с соответствующими изменениями от 8 августа 1994 г.) [20. 1994. 18 августа], указом Президента РФ от 24 ноября 1995 г. “О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов” [21. 1995. № 48. Ст. 4660], указом Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 г. “О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти” [20. 1996. 28 мая].

В соответствии с федеральным законом на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом РФ.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в “Российской газете” или “Собрании законодательства РФ”.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до общего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

“Собрание законодательства РФ” является специальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

“Собрание законодательства РФ” состоит из пяти разделов:

в первом разделе публикуются федеральные конституционные законы и федеральные законы;

во втором разделе публикуются акты палат Федерального Собрания;

в третьем разделе публикуются указы и распоряжения Президента РФ;

в четвертом разделе публикуются постановления и распоряжения Правительства РФ;

в пятом разделе публикуются решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

Второй раздел имеет две части: в первой публикуются постановления палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат статьями 102 и 103 Конституции РФ; во второй - иные акты палат Федерального Собрания. Третий и четвертый разделы состоят также из двух частей: в первой помещаются нормативные акты, во вторую заключаются акты ненормативного характера.

Публикуемые в “Собрании законодательства РФ” акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты.

При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, дата его принятия (одобрения) Государственной Думой, Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

При публикации постановления палаты Федерального Собрания указываются его наименование, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его принятия, регистрационный номер. При публикации иного акта палаты Федерального Собрания указывается его наименование, место и дата его принятия, регистрационный номер.

Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения и (или)

дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

В отмеченных выше указах Президента РФ подчеркивается, что федеральные законы кроме того передаются для внесения в эталонный банк правовой информации Научно-технического центра правовой информации “Система”. Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде Научно-техническим центром правовой информации “Система”, являются официальными.

Указом Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 г. установлено, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации (далее именуются - акты Президента РФ), постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (далее именуются - акты Правительства РФ) подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Президента РФ и акты Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в “Российской газете” и “Собрании законодательства Российской Федерации” в течение десяти дней после дня их подписания.

Официальным опубликованием актов Президента РФ и актов Правительства РФ считается публикация их текстов в “Российской газете” или в “Собрании законодательства Российской Федерации”.

Официальными являются также тексты актов Президента РФ и актов Правительства РФ, распространяемые в машиночитаемом виде Научно-техническим центром правовой информации “Система”.

Акты Президента РФ и акты Правительства РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента РФ осуществляет Главное государственно-правовое управление Президента РФ, актов Правительства РФ - Аппарат Правительства РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее именуются - нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений,

содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в газете “Российские вести” в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства “Юридическая литература” Администрации Президента РФ, который должен издаваться начиная со второго полугодия 1996 года не реже двух раз в месяц, а с 1998 года - еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде Научно-техническим центром правовой информации “Система”.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ.

В Указе Президента от 24 ноября 1995 г. предложено администрации Президента РФ, Правительству РФ, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления принять необходимые меры по обеспечению в установленном порядке открытости и общедоступности неопубликованных нормативных актов, содержащих секретные сведения, не составляющие государственную тайну по вопросам правового статуса федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также прав, свобод и обязанностей граждан, порядка их реализации.

Порядок обнародования нормативных актов субъектов федерации регулируется, как правило, специальным законом. Так, 12 сентября 1995 г. Государственной думой Ярославской области был принят закон Ярославской области “О порядке официального опубликования, вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти Ярославской области” [22. 5 октября]. В соответствии с этим законом в Ярославской области официальному опубликованию подлежат:

законы и постановления Государственной думы Ярославской области; постановления губернатора и правительства Ярославской области, затрагивающие права, обязанности и свободы человека и гражданина.

Перечисленные нормативно-правовые акты не могут применяться, если они официально не опубликованы.

На территории Ярославской области не подлежат опубликованию нормативно-правовые акты органов государственной власти Ярославской области или отдельные их пункты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной.

Законы Ярославской области подлежат официальному опубликованию в течение 10 дней со дня их принятия на референдуме Ярославской области, либо подписания губернатором, либо истечения срока, установленного Уставом Ярославской области для подписания губернатором законов Ярославской области, принятых Государственной думой повторно.

Постановления Государственной думы Ярославской области подлежат официальному опубликованию не позднее 14 дней со дня их принятия.

Постановления губернатора Ярославской области, подлежат официальному опубликованию не позднее 14 дней со дня их принятия.

Постановления правительства Ярославской области, подлежащие официальному опубликованию в соответствии с настоящим законом, публикуются не позднее 14 дней со дня их принятия. Договоры, ратифицированные Государственной думой Ярославской области, публикуются одновременно с законами Ярославской области об их ратификации.

Официальным опубликованием закона и постановления Государственной думы, постановлений губернатора и правительства Ярославской области считается первая публикация его полного текста в газете "Губернские вести".

Нормативно-правовые акты органов государственной власти Ярославской области, в которые были внесены изменения или дополнения, могут быть повторно официально опубликованы в полном объеме.

Законы Ярославской области направляются для официального опубликования губернатором.

Если в соответствии с Уставом Ярославской области закон подписан председателем Государственной думы, закон направляется для официального опубликования председателем Государственной думы Ярославской области.

Законы, принятые на референдуме Ярославской области, направляются для официального опубликования избирательной комиссией Ярославской области.

Постановления Государственной думы Ярославской области направляются для официального опубликования председателем Государственной думы.

Постановления губернатора Ярославской области направляются для официального опубликования губернатором.

Постановления правительства Ярославской области направляются для официального опубликования председателем правительства.

Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти Ярославской области могут быть опубликованы в полном объеме в иных печатных изданиях, а также доведены до общего сведения (обнародованы) по телевидению, радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти Ярославской области могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Кроме отдельных стадий в теоретическом и практическом плане во внутренней форме правотворческой практики важно обособить *процессуальные производства*. Можно, например, выделить процессуальные производства по: а) принятию и пересмотру (внесению поправок) конституции (конституционное производство); б) подготовке, обсуждению, изданию и опубликованию федеральных законов (законодательное федеральное производство); в) изданию указов Президента РФ; г) подготовке и принятию правительственных нормативно-правовых решений; д) изданию нормативных актов центральными министерствами, ведомствами и государственными комитетами (ведомственное производство); е) принятию уставов и законов субъектами федерации; ж) изданию нормативных актов исполнительными и распорядительными органами государственной власти (губернаторами, правительствами и т.п.) субъектов федерации; з) принятию нормативных актов органами местного самоуправления; и) изданию локальных нормативных актов хозяйствующими субъектами.

Все производства, начиная с издания указов Президента РФ (“в”) и кончая локальным правотворчеством (“и”), относятся к подзаконным. Причем каждое процессуальное производство характеризуется специфическим составом субъектов и участников правотворчества, системой правовых связей и отношений между ними, особенностью процессуальных действий и операций, правотворческой стратегии, тактики и техники, формами внешнего выражения и официального закрепления правотворческих решений.

Система процессуальных нормативно-правовых предписаний и иных социальных норм, соответствующих гарантий, ресурсов (финансовых,

информационных, людских и т.п.), а также организационных и юридических мероприятий, направленных на их реализацию, составляет, по нашему мнению, определенный *процессуальный режим*. Так, в соответствии со ст. 163 Конституции (Основного Закона) Эстонской Республики Конституция может быть изменена (конституционное производство) законом, принятым: 1) в результате референдума (один процессуальный режим); 2) двумя подряд составами Государственного собрания (другой процессуальный режим); 3) Государственным собранием в качестве срочного вопроса (третий процессуальный режим). Законопроект об изменении Конституции рассматривается Государственным собранием в три чтения, причем между первым и вторым чтением должен быть перерыв не менее одного месяца. Порядок изменения конституции решается в конечном счете в ходе третьего чтения.

Процессуальные режимы могут быть различными не только в зависимости от типа правотворческой практики и процессуального производства, но и внутри одного вида производства или процессуальной стадии.

Процедурно-процессуальная форма устанавливается с помощью соответствующих процессуальных нормативно-правовых предписаний, а также научно разработанных и проверенных практикой обычаев, традиций, положений и т.п., которые определяют круг субъектов и участников, объем их процессуальных прав и обязанностей, условия их вступления в правотворческий процесс и выбытия из него, срок и время совершения необходимых действий, направленных на подготовку, обсуждение, принятие и опубликование правотворческих решений. Указанные предписания придают соответствующим процессуальным стадиям, производствам и режимам институциональное и нередко (с помощью нормативно-правовых предписаний) общеобязательное выражение.

Законотворческая практика на федеральном уровне в России регулируется ст. 84, 104-108 и др. Конституции РФ, а также регламентами палат Федерального Собрания РФ. Правотворческая практика, например, компетентных органов Иркутской области определяется Уставом Иркутской области и Регламентом Законодательного собрания области (подробнее см. [25]).

Структура правотворческой практики - это не только состав определенных элементов ее содержания и формы. Единство, цельность и взаимообусловленность всех ее компонентов детерминируется генетическими (социальным субстратом, "данностью" права) и функциональными (связь средств и способов деятельности), внутренними (взаимодействие между субъектами правотворчества) и внешними (политическими, религиозными и т.п.) факторами, правовыми (материальными и процессуальными) и неправовыми связями и отношениями, которые обеспечивают нормальный

правотворческий процесс, взаимный обмен правотворческим опытом и результатами деятельности, контроль, взаимопомощь в реализации правотворческих функций. В этом легко убедиться, если рассмотреть, например, взаимодействие процесса законотворчества Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ и Президента РФ.

Главное место среди этих связей и отношений занимают правотворческие материальные и процессуальные отношения, которые в силу своей нормативной заданности, персонифицированности, гарантированности определяют конкретную направленность правотворческих действий субъектов и участников, позволяют в каждой конкретной социально-правовой ситуации устанавливать индивидуализированные полномочия и обязанности, меры по их реализации.

В случаях, когда возникают разногласия, коллизии (конфликты) между субъектами правотворчества (например между Государственной Думой РФ и Президентом РФ, Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ) или между субъектами (правотворческими органами) и участниками (политическими партиями, научными юридическими учреждениями и т.п.), когда нарушаются материальные и процессуальные правотворческие отношения, снижается эффективность правотворческой практики, оперативность принятия нормативных актов и их качество.

### **6.3. Типы (виды, подвиды) правотворческой практики**

Данный вопрос рассматривается в рамках пространственной структуры правотворчества. Для правовой системы общества характерно одновременное функционирование разнообразных типов, видов и подвидов правотворческой практики.

В отечественной юридической литературе традиционно выделяются правотворческая деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц, санкционирование государством актов негосударственных организаций, непосредственное правотворчество народа (референдум) [2. С. 308-310; 3. С. 218-223; 4. С. 122; 5. С. 95-126].

На наш взгляд, правотворческая практика гораздо богаче и разнообразнее.

1. В зависимости от субъектов правотворчества можно выделять правотворческую практику государственных и негосударственных органов. В настоящее время в российской правовой системе правотворческая практика негосударственных организаций (например органов местного само-

управления, потребительской кооперации и т.п.) играет значительную роль, особенно в сфере местного и локального нормативно-правового регулирования общественных отношений. В большинстве случаев здесь вряд ли уместно говорить о санкционированном правотворчестве.

В англо-саксонской, мусульманской и некоторых других правовых семьях большое распространение имеет правотворческая практика судебных органов.

2. По объему (уровню и т.п.) правотворческих полномочий субъектов можно вести речь о правотворческой практике Государственной Думы РФ, Совета Федерации РФ, Президента РФ, Правительства РФ, представительных и исполнительных учреждений субъектов Российской Федерации.

3. Очень близким, но имеющим самостоятельное значение, представляется деление на законодательную и иную правотворческую практику. В соответствии со статьей 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются только Государственной Думой РФ. Подзаконные нормативные акты федерального значения издаются Президентом РФ, Правительством РФ, центральные ведомства, министерства и государственные комитеты.

Представительные органы субъектов федерации издаются законы (республиканские, областные и т.п.). Исполнительные органы субъектов федерации и негосударственные организации для решения соответствующих задач принимают подзаконные нормативные акты, которые имеют местный или локальный характер.

4. Следует различать первичную и правоконкретизирующую правотворческую практику. Так, первичной следует считать практику принятия Гражданского кодекса РФ. Издание же на основе Гражданского кодекса РФ закона “Об акционерных обществах” является правоконкретизирующей практикой. Последняя выражается в создании нормативно-правовых предписаний, которые развивают, детализируют, уточняют, “понижают” степень формальной определенности более общих норм. В тех случаях, когда правотворческий орган задерживается с изданием конкретизирующих актов, возникают затруднения с реализацией исходного, первичного акта. В связи с этим справедливы предложения о подготовке так называемых нормативно-правовых пакетов, которые включали бы как проекты основных законов, так и конкретизирующие их законы и подзаконные акты. Тем самым создавалась бы возможность для установления соответствия подзаконных конкретизирующих актов закону, а также для своевременного и эффективного действия исходных актов (см. [16. С. 96-98]).

5. По характеру изменений в сфере правового регулирования необходимо выделять правообразующую, правоизменяющую и правопрекращающую практику. Первые две разновидности, как правило, обладают правонаделительной функцией, нацелены на восполнение пробелов в пра-

ве и включение в сферу правового регулирования новых общественных отношений.

6. Важное теоретическое и практическое значение имеет разграничение на кодифицирующую и текущую правотворческую практику. Первая направлена на упорядочение, систематизацию, весьма основательную и существенную переработку действующего законодательства и создание на его основе единого, цельного, нового кодифицированного акта (ГК РФ, Семейного кодекса РФ и т.д.). Это весьма сложная разновидность правотворческой практики, субъектами которой могут быть только компетентные государственные органы. Не случайно, что новый Гражданский кодекс РФ разрабатывался более десяти лет. Кодифицированная правотворческая практика, как правило, вносит глобальные изменения в сферу правового регулирования общественных отношений.

Текущая правотворческая практика связана с решением текущих задач, стоящих перед обществом, необходимостью оперативно откликаться на “потребности дня”, постоянно регулируя тем самым разнообразные сферы общественной жизни.

7. По способам принятия правотворческих решений можно выделять правотворческую практику коллегиальных органов (Государственной Думы РФ, Правительства РФ и т.п.) и правотворческую практику, основанную на единоначалии (указы Президента, приказы министра, постановления губернатора и т.п.).

Все авторы в качестве самостоятельного вида правотворческой практики выделяют референдум (общероссийский, республиканский, областной, местный), считая его “непосредственным правотворчеством народа”. Положение о “непосредственном правотворчестве народа” несколько преувеличено и выражает скорее эмоциональную, чем реальную и научную его оценку.

На наш взгляд, здесь речь идет о смешанном общественно-государственном типе правотворчества. Дело в том, что, во-первых, инициаторами проведения референдума выступают как государственные органы, так и представители общественности (чаще первые); во-вторых, вся проектная деятельность по сути дела сосредоточена в государственных органах; в-третьих, соответствующий проект выносится на голосование компетентным государственным органом. Население же только участвует в голосовании по проекту путем утвердительного или отрицательного ответа на поставленные вопросы, не имея возможности внести в этот проект какие-либо дополнения и изменения. Как свидетельствует международный правовой опыт, проведение референдумов - это, пожалуй, наименее эффективный тип правотворческой практики.

Мы рассмотрели основные типы правотворческой практики. В каждом из них можно выделить отдельные виды и подвиды. Правотворческая практика государственных органов, например, разграничивается на правотворчество представительных и исполнительных органов (виды). В рамках регламентирующего (административного) правотворчества следует различать ведомственную правотворческую практику и правотворчество местных органов исполнительной власти (подвиды). Первичная правотворческая практика характерна как для представительных, так и для исполнительных органов. Отличается разнообразием законодательная практика и т.д.

Каждый из типов, видов и подвидов правотворческой практики специфичен по своей природе, элементам содержания и формы, функциям и другим важным аспектам. Все это необходимо учитывать как в научном и учебном познании, так и в конкретной практической деятельности компетентных органов.

#### **6.4. Принципы правотворческой практики**

Разнообразные типы, виды и подвиды правотворческой практики, их процессуальные стадии, производства и режимы должны базироваться на определенных принципах - фундаментальных идеях (идеалах) и исходных нормативно-руководящих началах (требованиях), обеспечивающих высокое качество и эффективность подготовки, принятия и обнародования нормативно-правовых предписаний. Данные принципы, способы их формирования, закрепления и реализации составляют ядро *правотворческой политики*<sup>\*</sup>.

В новейшей отечественной литературе выделяется различное число принципов правотворчества. Одни авторы рассматривают принципы народности, демократизма, научности, законности правотворчества (см. [2. С. 305-308; 4. С. 122]); другие - принципы демократизма и гласности, профессионализма, законности, научности и связи правотворчества с правоприменительной практикой (см. [23. С. 313-314]).

---

<sup>\*</sup> Проблема законодательной и иной политики в отечественной науке (юриспруденции и политологии) находится в зачаточном состоянии. Современных российских политиков и законодателей в большей степени интересуют сиюминутные личные или корпоративные интересы. Ни на федеральном, ни на региональном уровнях нет четко продуманной правотворческой тактики и стратегии. Отсутствуют реально обоснованные пути и основные направления развития правотворческой практики, кардинального переустройства современной структуры и системы права.

А.С. Пиголкин полагает, что правотворчество в современных цивилизованных странах должно осуществляться на базе семи основополагающих принципов, “представляющих собой организационное начало, которое определяет существо, характерные черты и общее направление этой деятельности”. К ним он относит демократизм, законность, гуманизм, научный характер правотворчества, профессионализм, тщательность и скрупулезность подготовки проектов, а также техническое совершенство принимаемых актов (см. [3. С. 215-216]).

Анализ указанных и иных точек зрения показывает, что необходим более всесторонний и глубокий подход к исследованию исходных начал правотворческой практики. Во-первых, многие принципы правотворчества как бы “выпадают” из поля зрения ученых, а значит, студентов и практиков (“законодателей”). Во-вторых, некоторые важные требования, адресуемые авторами правотворческим органам, весьма трудно причислить к разряду принципов. Так, положения о том, чтобы проекты нормативных актов готовились тщательно и скрупулезно, чтобы они были технически совершенными, относятся скорее всего к правилам правотворческой техники и тактики, но не носят, на наш взгляд, того фундаментального характера, который всегда присущ природе любых юридических принципов. В-третьих, незаслуженно забываются порой принципы права (общие, отраслевые, межотраслевые и т.п.), которыми должны руководствоваться не только субъекты реализации права, но и соответствующие правотворческие органы.

Необходимо выделять принципы правотворчества, сформулированные юридической наукой, а также выработанные правотворческой практикой. Указанные принципы выступают либо в виде фундаментальных теоретических идей и идеалов, либо требований практически-прикладного характера, которые еще не нашли закрепления в действующем законодательстве. К ним можно отнести, например, принципы оперативности, экономичности, профессионализма правотворчества.

Другую группу принципов составляют принципы позитивного права (исходные, основополагающие, нормативно-руководящие начала), которыми обязаны руководствоваться в своей практической деятельности все правотворческие органы. Они подразделяются нами на следующие группы: а) исходные начала, отражающие природу отдельных институтов права; б) принципы, характерные для смежных институтов права; в) отраслевые принципы; г) межотраслевые нормативно-руководящие начала; д) общие для отдельных национальных правовых систем (российской, французской и т.п.) принципы права; е) принципы, отражающие природу той или иной семьи (например мусульманского права); ж) принципы международного права.

Последние в свою очередь могут подразделяться на принципы отдельных институтов, отраслей, межинститутские и межотраслевые, общие принципы международного права. Существенную роль в жизнедеятельности всех стран должны играть общепризнанные принципы, которые выработаны на уровне ООН и других международных сообществ, имеющие глобальное влияние, в том числе и на правотворческую практику различных государств. Их можно отнести ко всеобщим принципам права, поскольку они отражают специфическую природу права как относительно самостоятельного феномена человеческой цивилизации, занимающего ведущее место в правовой системе любого общества.

Рассмотрим некоторые из фундаментальных начал, которые должны быть положены в основу любой правотворческой практики. В одних странах они закреплены в Конституциях, конституционных или иных законах, в других - сформулированы юридической наукой и практикой, выражены в форме идей и идеалов, составляющих существенную часть научного и практического правосознания.

1. *Демократизм* предполагает участие населения в процессе правотворчества, максимальный учет общественного мнения на всех этапах этого процесса, закрепление в нормативно-правовых актах “общей полезности” (Г.Ф. Шершеневич), осуществление правотворческих полномочий и действий либо непосредственно населением, либо через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления, демократические процедуры разработки, обсуждения, принятия и обнародования правотворческих решений.

Нужно законодательствовать в соответствии с общественным мнением. “Дело не только в том, что это демократично,- пишет Ж. Карбонье, - здесь важен также практический довод, а именно: соответствуя общественному мнению, закон имеет наибольший шанс стать эффективным. Бен-там в свое время заметил, что даже деспоты чувствительны к такому доводу” [3. С. 335].

В.К. Бабаев народный и демократический характер правотворчества рассматривает в качестве самостоятельных его принципов [2. С. 305-306]. Думается, что это все-таки отдельные аспекты единого принципа - демократизма правотворческой практики. В переводе с греческого демократия (demos - народ, kratia - власть) и означает народовластие.

Демократизм правотворческой практики находит закрепление в 32, 33, 94, 105 и других статьях Конституции РФ.

2. Принцип *законности*, т.е. требование строгого и неукоснительного соблюдения, исполнения, использования и применения законов и непротиворечащих им (законам) правовых актов (нормативных, индивидуально-конкретных, интерпретационных и т.п.), относится ко всем правотворче-

ским органам и должностным лицам. Они не должны выходить за рамки своей правотворческой компетенции (Президент не должен был принимать Указ № 337 от 07.03.95 г. “О реализации конституционных прав граждан на землю”, так как в соответствии с ч. 3 ст. 36 Конституции РФ - это компетенция Государственной Думы Федерального Собрания РФ) или в пределах полномочий неправильно совершать правотворческие действия (*virtute officii*). Принятие и закрепление правотворческих решений возможно только с соблюдением процедур, установленных законом или иным формальным источником права. Этот принцип нашел закрепление в пункте 2 статьи 15 Конституции РФ.

Важным аспектом принципа законности является обеспечение компетентными учреждениями соответствия между внутригосударственным и международным правом (см. пункт 4 статьи 15 Конституции РФ).

3. *Научный* характер правотворчества заключается в правильном и адекватном отражении в правотворческих решениях реальной действительности и перспектив развития конкретного общества (региона, предприятия и т.п.), в обеспечении полноты, системности и непротиворечивости законодательства, широком привлечении научных учреждений и отдельных ученых (юристов, социологов, экономистов и т.п.) на всех стадиях правотворческого процесса.

4. Суть принципа *гласности* выражается, с одной стороны, в том, что правотворческая деятельность всех компетентных органов должна быть открытой и доступной для граждан, с другой - в том, что все государственные учреждения, органы местного самоуправления и должностные лица в соответствии с законом обязаны предоставлять гражданам (их коллективам, объединениям и организациям) по требованию последних полную и достоверную информацию о своей правотворческой деятельности, за исключением данных, выдача которых запрещена законом (см., например, ст. 34 Конституции Республики Беларусь). Наконец, опубликование законов и других нормативно-правовых актов, касающихся в первую очередь прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, является обязательным условием их применения (см., например, ст. 41 Конституции Кыргызской Республики).

5. Требование *профессионализма* адресуется не только субъектам, но и всем участникам правотворческой практики. От степени его воплощения, как мы уже отмечали ранее, зависит качество и эффективность принимаемых правотворческих решений. Нельзя забывать того, что экономические, политические, социальные, юридические, нравственные и иные последствия несвоевременно принятых либо противоречивых и непродуманных нормативных актов могут быть весьма существенными как для

отдельных граждан (их коллективов и организаций), регионов, так и страны в целом.

Некоторые зарубежные авторы (Ж. Бурдон, Ж. Карбонье и др.) в качестве самостоятельного рассматривают принцип деловитости. Вряд ли это верно. Дело в том, что высокая профессиональная активность и деловитость в прикладной социологии и психологии анализируются в качестве важнейших частей (сторон, элементов) профессионализма в целом.

6. *Гуманистическое* начало должно пронизывать все типы, виды и подвиды, стадии и производства правотворчества. Любопытно, что подавляющее большинство постсоветских государств (бывших республик Союза ССР) в своих Конституциях в той или иной форме закрепили приоритет общечеловеческих ценностей. Так, в Конституции Республики Беларусь указывается, что народ данной республики подтверждает “свою приверженность общечеловеческим ценностям”, что “человек является высшей ценностью государства и общества” (преамбула, статья 2). В Конституции Республики Казахстан отмечается, что, учитывая приоритет прав и свобод человека, “Республика Казахстан высшей ценностью признает человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества” (преамбула).

Анализ материалов правотворческой и правореализационной практики, фактического положения дел в области соблюдения прав человека в бывших союзных республиках Союза ССР показывает, что провозглашенные идеалы далеко не всегда воплощаются в реальную действительность. Человек, его честь, права, свободы и даже жизнь ни юридически, ни фактически не стали еще высшей ценностью в данных государствах, предметом главного внимания, основой деятельности правотворческих и иных компетентных органов.

7. О необходимости *планирования* правотворчества, развития и совершенствования законодательства писали многие отечественные и зарубежные авторы (И.С. Самощенко, А.С. Пиголкин, С. Завадский, И. Сабо, А. Нашиц, Б. Спасов и др.). Основные требования указанного принципа были сформулированы вначале юридической наукой, а затем уже нашли воплощение в законодательстве и правотворческой практике. В настоящее время в России сложилась довольно парадоксальная, на наш взгляд, ситуация. Суть ее заключается в том, что при отсутствии планов экономического и социального развития страны весьма распространенной стала практика планирования законотворческой деятельности Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ, государственными (губернскими) думами и другими представительными органами субъектов федерации, Правительством РФ, губернаторами и другими субъектами правотворчества. В то же время не вызывает сомнения тот очевидный факт, что суще-

ственные изменения в действующем законодательстве должны быть “привязаны” к планам экономического, политического, социального и иного развития страны, республики, области, отдельных регионов и организаций. В указанном противоречии кроется одна из важных причин низкой эффективности действующего законодательства.

8. Принцип *федерализма* находит воплощение в правотворческой практике федеративных государств. Его суть заключается в том, что правотворческие органы в своей деятельности должны учитывать то, что, во-первых, государственный суверенитет любой федерации является единым и неделимым; во-вторых, федеративные законы имеют верховенство на всей территории федерации; в-третьих, законы и иные акты, принимаемые субъектами правотворчества, не должны противоречить федеративной конституции; в-четвертых, все субъекты федерации юридически равны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; в-пятых, должны быть установлены фактические и юридические гарантии для национальных автономий и общин.

Во многих конституциях указывается, что субъекты федерации равноправны (см. пункт 1 и 4 ст. 5 Конституции РФ). Эта формулировка не совсем правильная. Здесь следовало употребить более точный термин - “равенство”. Равенство предполагает равные права и обязанности (ответственность), равноправие - только равенство в правах. Разница, как видим, существенная.

9. *Равенство* составляет важнейшую сторону принципа федерализма. Однако оно (равенство) понимается нередко гораздо шире и составляет относительно самостоятельное начало любой юридической практики. Кроме уже отмеченных аспектов, указанный принцип включает равенство граждан и их объединений перед законом (статьи 13 и 18 Конституции РФ). Государство также гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждения, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, языковой или религиозной принадлежности. Естественно, что отмеченные требования должны учитывать все субъекты и участники при подготовке и издании тех или иных нормативно-правовых актов.

10. Принцип *целесообразности* пронизывает правотворческий процесс от выявления потребности (необходимости) урегулирования общественных отношений до принятия и обнародования нормативно-правовых предписаний. Правотворческие решения (основные и вспомогательные, промежуточные и окончательные) должны быть разумными, практически

полезными, соответствовать поставленной цели преобразования той или иной сферы общественной жизни.

В настоящее время в российскую правовую систему без должного осмысления переносится правотворческий опыт (отдельные институты права, нормативно-правовые акты и т.п.) иных стран. В таких ситуациях необходимо помнить о том, что даже в тех случаях, когда уже имеется принципиальное решение какой-то проблемы в той или иной стране, в рамках этого решения возможны разные варианты. Во Франции, например, феодальные права были отменены без какой-либо компенсации, а в Англии такая компенсация была. Законодатель должен обстоятельно подумать также о том, “следует ли вообще в данном случае принимать решения, не целесообразнее ли оставить данную проблему без законодательной регламентации” [8. С. 332].

11. Объективно назревшие потребности общественного развития, необходимость изменения той или иной сферы правового регулирования требуют своевременного и *оперативного* издания соответствующих нормативно-правовых актов. Так, задержка с принятием Гражданского кодекса РФ, полноценных законов, регулирующих деятельность банков и иных финансовых структур, оказала довольно негативное влияние на развитие экономики России, породила различного рода финансовые махинации и социальную напряженность в обществе. Отсутствие новых уголовного и уголовно-процессуального кодексов РФ негативно сказывается на криминальной ситуации в стране, качестве и эффективности деятельности судов и правоохранительных органов.

12. Принцип оперативности не должен противоречить *стабильности* правотворческой практики. Отсутствие определенной устойчивости, стабильности в российском обществе, в том числе в правотворчестве, действующем законодательстве, отпугивает отечественных и иностранных инвесторов от существенных инвестиций в экономику и иные сферы жизнедеятельности России.

13. Принцип *непрерывности* означает, что процесс обновления действующего законодательства должен идти постоянно, отражать динамизм реальной жизни. Должна сохраняться преемственность правотворческой практики. Ненормальным в этом плане следует признать положение, когда новая Государственная Дума РФ начинает активно заниматься правотворческой деятельностью лишь через 3-5 месяцев после ее избрания.

14. Поскольку правотворчество мы относим к определенной разновидности производства, то фундаментальным его началом (как и любого производства) необходимо признать принцип *экономичности*. Экономия должна быть во всем: в материальных (финансовых, людских и т.п.) ресурсах, средствах правотворческой техники и приемах правотворческой

тактики, сроках разработки, согласования, обсуждения, принятия и обнародования нормативно-правовых предписаний.

15. Принцип *единства свободы и ответственности субъектов* находит разнообразное правовое закрепление и воплощение в правотворческой практике. Во-первых, в большинстве конституций и иных законах, определяющих правовой статус представительных органов власти, указано, что депутаты не несут ответственности за результаты правотворческой деятельности. Причем юридические способы обеспечения неприкосновенности депутатов отличаются также разнообразием. Так, в статье 62 Конституции (Основного Закона) Эстонской Республики весьма категорично установлено, что член Государственного собрания (ему принадлежит в Эстонии законодательная власть) не связан с мандатом и не несет юридической ответственности за голосование и политические заявления в Государственном собрании или его органах. В статье 93 Конституции Республики Беларусь указано, что депутат не несет ответственности за свою деятельность как в период исполнения депутатских полномочий, так и после их прекращения. В статье 51 Конституции Японии закреплено, что члены обеих палат не несут ответственности за стенами палаты в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палате.

Однако безответственность депутатов в сфере правотворческой и иной деятельности не является абсолютной. Конституции и иные законы многих стран предусматривают положения, согласно которым депутаты могут быть лишены депутатских полномочий соответствующим законодательным (представительным) органом власти (см., например, ст. 70 Конституции Туркменистана), отозваны избирателями и т.д. В этом проявляется один из важнейших аспектов идеи взаимной ответственности государства и личности в гражданском обществе.

Во-вторых, органы исполнительно-распорядительной власти за качество своей правотворческой деятельности могут нести ответственность перед представительными органами (см., например, ч. 3. ст. 66 Конституции Японии) либо перед вышестоящими исполнительными органами.

В-третьих, органы местного самоуправления и другие государственные организации, осуществляющие правотворческие функции в пределах своих полномочий, ответственны перед своими избирателями, учредителями и членами соответствующих ассоциаций.

Мы рассмотрели лишь несколько всеобщих принципов, которые должны составлять фундамент правотворческой практики в любой стране. Существуют и другие основополагающие начала (общие, отраслевые, межотраслевые и т.п.), которым должен соответствовать любой тип, вид и подвид правотворчества.

## 6.5. Функции правотворческой практики

**Функции правотворческой практики** - это относительно обособленные направления однородного (гомогенного) ее воздействия на субъективную и объективную реальность, в результате которой происходит определенное изменение в сфере нормативно-правового регулирования общественных отношений, конкретизируется ее природа, проявляются организационно-конструктивный, творчески-преобразующий и динамичный ее характер, социально-правовое назначение, место и роль в правовой системе общества.

В.М. Горшенев пишет, что правотворчество выполняет три функции: а) обновления нормативно-правового материала; б) восполнения пробелов в праве; в) упорядочения действующих нормативных предписаний [26. С. 131-136].

А.В. Мицкевич считает, что правильнее было бы говорить в данном случае о двух функциях: “текущего обновления норм и их упорядочения”, поскольку восполнение пробелов в праве органично входит в содержание первой из названных функций [5. С. 102].

Нам представляется, что все функции правотворческой практики можно разграничить на две большие группы: общесоциальные и специально-юридические. В зависимости от сферы общественной жизни, на которую направлено правотворчество, можно выделить экономическую, политическую, социальную, идеологическую (воспитательную), экологическую, демографическую и другие функции. Например, федеральный закон “О ветеранах” призван разрешить в первую очередь важные социальные проблемы [21. 1995. № 3. Ст. 168].

В зависимости от способов юридического воздействия и результатов преобразования в правовом регулировании общественных отношений следует разграничивать правообразующую, правопрекращающую и правоизменяющую функции правотворческой практики. Первая связана с расширением сферы правового регулирования, включением в предмет правового регулирования новых общественных отношений, вторая - сужением указанной сферы, третья - изменением характера правового регулирования.

В зависимости от целей, на достижение которых направлена правотворческая практика, все функции следует подразделять на регулятивные и правоохранительные. Так, издание Гражданского кодекса РФ нацелено преимущественно на регулирование позитивного поведения (деятельности) физических и юридических лиц, в то время как главная задача при подготовке и принятии Уголовного кодекса РФ заключается в установле-

нии запретов, обеспечении уголовно-правовыми методами и средствами охраны общественных отношений.

Каждую из рассмотренных выше функций можно подразделить на подфункции. Последние в рамках основных, главных направлений обозначают особые специфические аспекты (стороны) воздействия правотворческой практики на социальную действительность. Так, в рамках регулятивной функции правотворчества можно выделить регистрационно-удостоверительную и регулятивно-ориентационную подфункции, а правоохранительная функция состоит из контрольной, праввосстановительной, компенсационной, карательной и других подфункций.

Система указанных функций (подфункций) позволяет более обстоятельно раскрыть социальное назначение, место и роль правотворческой практики в правовой системе общества.

## **6.6. Нормативно-правовой акт: определение, признаки, структура**

### **6.6.1. Определение и основные признаки нормативно-правового акта**

**Нормативный акт** - это *официальный акт-документ, закрепляющий решение компетентного правотворческого субъекта и содержащий нормативно-правовые предписания.*

Основные его признаки следующие.

1. Он представляет собой особую *разновидность правовых актов*, занимая свое специфическое место среди индивидуальных (в том числе правоприменительных), интерпретационных, распорядительных и других юридических актов.

При характеристике природы нормативного акта должно быть обращено внимание на основные черты права и нормативно-правовых предписаний, которые рассмотрены в теме 3 настоящего курса. Это позволит полнее осмыслить его нормативные качества. Кроме того, нормативный акт - это неотъемлемая часть (элемент) правотворческой практики, что дает возможность, во-первых, показать его особенности и отличия от других форм права (правового обычая, судебного прецедента и т.п.) и правовых актов; во-вторых, рассмотреть его в качестве определенного юридического результата правотворческой деятельности; в-третьих, обратить внимание на то, что в нем находят отражение существенные аспекты правотворческого опыта.

2. Указанный акт представляет собой *официальный акт-документ* (scriptum), для которого характерны специфические нормативно-правовые структуры, содержание, формы, средства, способы и стиль письменного изложения, символы и реквизиты.

3. Нормативный акт представляет собой *одну из внешних форм* (forma dat esse - форма дает бытие) правотворческой практики. Он закрепляет определенное правотворческое решение, служит внешней формой объективизации и бытия нормативно-правовых предписаний.

4. Он является *одним из наиболее главных и совершенных формально-юридических источников права* не только в романо-германской, но и в других правовых семьях.

5. Издание нормативного акта всегда связано с *изменением сферы правового регулирования*, так как им закрепляются новые, изменяются или отменяются устаревшие нормативно-правовые предписания.

6. Это *акты* не любого участника, а только *строго установленного законодательством субъекта* правотворческой практики, который издает их лишь по вопросам, входящим в его непосредственную компетенцию (infra jurisdictionem - в пределах юрисдикции).

7. Соответствующие типы, виды и подвиды нормативно-правовых актов *принимаются в строго определенной процедурно-процессуальной форме*. Так, для федеральных законов существует один порядок их подготовки и издания, для ведомственных нормативных актов - другой. В этом обнаруживается единство внутренней и внешней формы правотворческой практики.

8. Нормативно-правовые акты носят *властный, обязательный* характер.

9. Все они должны быть *обеспечены мерами государственного и иного воздействия* (ubi jus ibi remedium - когда закон дает право, он дает также и средство его защиты).

10. По мнению большинства отечественных ученых-юристов, содержание нормативного акта составляют юридические нормы (Н.Г. Александров, А.В. Мицкевич и др.) или нормы права и другие нестандартные нормативно-правовые предписания (И.Ф. Казьмин, А.С. Пиголкин и др.). Вторая точка зрения ближе к истине, если иметь в виду юридическое содержание нормативных актов. На наш взгляд, в нормативном акте можно найти *логические и социологические, философские и психологические, политические* и иные аспекты его *содержания*. Так, в любом нормативном акте закреплена социализированная воля, выражающая экономические, политические и иные потребности и интересы определенных социальных слоев, классов, групп и т.п. (психологические и социологические аспекты содержания). Кроме того, в нормативных актах

выражается разнообразная социально-правовая информация, которая может быть как прескриптивной (предписывающей), так и дескриптивной, т.е. описывающей (социологические и информационные аспекты содержания). В таком плане можно рассматривать и другие общесоциальные свойства и элементы содержания нормативного акта.

При всей условности указанных подходов они имеют не только теоретическое, но и практическое значение. В конкретно-исторических условиях развития общества компетентные правотворческие органы должны делать акцент на наиболее значимых элементах и сторонах содержания нормативного акта.

11. Нормативно-правовые акты являются *общими*, поскольку адресуются неперсонифицированным субъектам, действуют непрерывно, регламентируют наиболее типичные социальные ситуации (*lex non curat de minimis* - закон не обращает внимания на малозначительные вещи). Поэтому вызывают недоумение принятые Государственной Думой РФ (утвержденные Советом Федерации Федерального Собрания и подписанные Президентом РФ) федеральные законы, в которых закреплены индивидуально-конкретные меры, направленные на материальное обеспечение и медицинское обслуживание вдов и семей отдельных граждан [21. 1996. № 1. Ст. 9, 12]. Такие предписания должны закрепляться в правоприменительных указах Президента РФ или распоряжениях Правительства РФ.

12. Вместе с тем нормативно-правовой акт должен закреплять *вполне определенное, четко и ясно сформулированное* предписание (правило, веление), условия его реализации и защиты (охраны). *Res est misera ubi jus est vagum et incertum* - плохо дело, когда закон неясен и неопределен.

13. Существенным свойством нормативного акта является его *юридическая сила*. Высшей юридической силой обладают, как правило, законы, все другие нормативные акты не должны противоречить законам. Они относятся к подзаконным нормативным актам. Юридическая сила выражает свойства соподчиненности нормативно-правовых актов и предполагает определенную их сопоставимость и иерархию.

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

В одних случаях структура нормативного акта является упрощенной, в других - достаточно сложной. Здесь так же, как и применительно к правотворческой практике в целом, можно, видимо, говорить о логико-философской, временной, пространственной и стохастической структуре нормативных актов.

Логико-философская структура позволяет отразить взаимосвязи частей и целого, содержания и формы нормативных актов. Юридическое

содержание нормативного акта составляют нормы права и нестандартные нормативно-правовые предписания (юридические дефиниции, рисунки, формулы и т.п.). Для нормативного акта характерна определенная письменная, документальная форма выражения.

На примере Гражданского кодекса РФ рассмотрим внешнее, документальное строение нормативного акта. Здесь нормативно-правовой материал распределяется по определенным частям (часть 1, 2, 3), разделам (например 2-й раздел посвящен праву собственности и другим вещным правам), подразделам (например 3-й подраздел 2-го раздела определяет, что относится к объектам гражданских прав), главам (например в главе 25 установлены меры ответственности за нарушение обязательств), статьям (статья 1100 закрепляет основания компенсации морального вреда). Большинство статей состоят из определенных пунктов и (или) частей (абзацев).

Нормативно-правовой акт в целом и отдельные его (под)разделы, главы и статьи, как правило, имеют свои наименования. К существенным реквизитам нормативно-правового акта относится также обозначение места (Москва, Кремль и т.п.) и даты его принятия (утверждения, опубликования и т.п.), порядковый или регистрационный номер, соответствующие подписи и печати.

Отмеченные атрибуты нормативного акта, а также использование при построении соответствующего нормативно-правового материала юридических терминов, конструкций и иных средств и способов правотворческой техники и тактики придают указанным актам особую официально-документальную форму, от которой во многом зависит качество нормативного акта в целом, его правильное толкование и реализация.

Указанные выше элементы в той или иной степени присущи любому нормативно-правовому акту. Кроме того, в его структуре могут быть какие-то специальные и даже ненужные для него компоненты (наличие в одном акте юридических норм различных отраслей права, индивидуальных и интерпретационных правовых предписаний и т.п.). Здесь уже важен анализ стохастической структуры нормативного акта, его постоянных и переменных признаков и элементов.

Временная структура нормативных актов дает возможность проследить определенную последовательность их издания, соотношение между первичными и вторичными, правоконкретизирующими нормативными актами. Этот аспект проблемы играет важную роль при систематизации, толковании и реализации права. Как известно, *judicia posteriora sunt in lege fortiora* - более поздние решения с точки зрения права имеют большую силу.

Анализ пространственной структуры позволяет раскрыть разнообразные типы, виды и подвиды нормативных актов, одновременно действующих в правовой системе общества.

Можно дать следующую их классификацию.

1. В зависимости от отраслевой принадлежности содержащихся в них нормативно-правовых предписаний различают нормативные акты гражданского (ГК РФ), семейного (Семейный кодекс РФ) и других отраслей права.

2. По субъектам издания возможно деление на:

а) нормативно-правовые акты государственных и негосударственных органов (органов самоуправления, хозяйствующих субъектов и т.п.);

б) нормативные акты представительных и исполнительных органов государственной власти;

в) нормативные акты федеральных и иных субъектов правотворчества.

3. По функциям они разграничиваются на правонаделительные, правоизменяющие и правопрекращающие, а также регулятивные и охранительные, карательные, правовосстановительные и другие нормативные акты.

4. В зависимости от цельности, юридической и логической завершенности существенное значение имеет их деление на кодифицированные нормативные акты (Семейный кодекс РФ, ГК РФ) и нормативные акты текущего правотворчества. Кодифицированные акты закрепляют не только определенную совокупность нормативно-правовых предписаний, но и целые институты, подотрасли и отрасли права.

5. По сроку действия они различаются на постоянные и временные.

6. В зависимости от территории, на которую распространяется их действие, выделяются нормативные акты федерального, республиканского, областного, местного и локального значения. Здесь следует иметь в виду, что федеральный закон может распространять свою юридическую силу как на всю территорию России, так и на территорию определенной республики, области и даже предприятия.

7. Нормативные акты могут быть адресованы всем лицам, проживающим на территории России, а также только ее гражданам, иностранцам, лицам без гражданства, отдельным категориям лиц (беженцам, работникам угольной промышленности, здравоохранения и т.п.).

8. По юридической силе они подразделяются на законы и подзаконные акты.

Кроме того, все нормативно-правовые акты можно классифицировать по порядку принятия (коллегиальные и основанные на единоначалии),

наименованию, социальным ситуациям издания (чрезвычайные и обычные) и т.п.

В настоящее время государственные органы России принимают следующие виды нормативно-правовых актов:

а) Государственная Дума Федерального Собрания РФ - федеральные законы (одобряются Советом Федерации РФ и подписываются Президентом РФ) и постановления,

б) Совет Федерации (Федерального Собрания РФ) - постановления,

в) Президент РФ - указы,

г) Правительство РФ - постановления,

д) центральные министерства, ведомства и государственные комитеты - инструкции, приказы и т.п.,

е) представительные органы субъектов РФ - законы и постановления,

ж) исполнительные органы субъектов РФ - указы и постановления,

Органы местного самоуправления принимают постановления, решения и другие нормативно-правовые акты. На предприятиях, в учреждениях и организациях издаются локальные нормативно-правовые акты (правила внутреннего трудового распорядка и т.п.).

Некоторые органы принимают акты, не обозначенные законодательством, определяющим их правотворческую компетенцию. Например, многие министерства и ведомства издают различного рода методические указания, инструктивные и информационные письма, содержащие нормативно-правовые предписания. Такая практика должна повсеместно пресекаться, поскольку она является незаконной.

Неопределенные формулировки по поводу отдельных видов издаваемых нормативных актов также создают широкий простор для усмотрения и произвола. Так, в соответствии с п. 6 Положения о Министерстве транспорта РФ оно (Министерство) имеет право “издавать в пределах своей компетенции нормативные правовые акты” [20. 1996. 26 марта]. Возникает вопрос: какие?

Произвольно изданные нормативные акты вносят путаницу в систему законодательства, создают трудности при систематизации и реализации указанных актов.

## **6.7. Сферы и пределы действия нормативно-правовых актов**

Обязательными, действующими, то есть вызывающими соответствующие юридические последствия являются нормативные акты (договоры), вступившие в юридическую силу. Многие ученые-юристы считают,

что этот момент определяется тремя параметрами: временем, пространством и кругом лиц. Существенное практическое значение для субъектов и участников правотворчества и правореализации имеют также пределы предметного действия нормативных актов.

### **6.7.1. Предметная сфера действия нормативно-правовых актов**

Каждый нормативный акт имеет свой предмет, то есть определенные, как правило, качественно однородные общественные отношения, на которые направлены действия нормативно-правовых предписаний, закрепленных в данном акте. Так, в соответствии со статьей 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основание, возникновение и осуществление права собственности и других личных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Семейное законодательство устанавливает условие и порядок вступления в брак, прекращения брака и признания его недействительным, регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и другими лицами, а также определяет формы и порядок устройства в семью детей, оставшихся без попечения родителей (ст. 2 Семейного кодекса РФ).

В некоторых случаях для определения предметной сферы действия нормативных актов требуется уточнить основания возникновения общественных отношений (правоотношений), характер социальных (юридических) фактов. Так, имущественные отношения, основанные на властном акте, административном или ином властном подчинении одной стороны другой, регулируются, как правило, нормативно-правовыми предписаниями (актами) административного или финансового права.

Таким образом, как нормативно-правовые предписания, институты и отрасли права, так и нормативные акты, их закрепляющие, имеют свой предмет воздействия.

### 6.7.2. Действие нормативных актов во времени

Оно определяется двумя моментами: вступлением нормативного акта в юридическую силу и порождением соответствующих правовых последствий, а также утратой им силы, прекращением действия.

#### *А. Вступление нормативного акта в действие.*

1. Он вступает в силу с момента, указанного в самом нормативном акте (отдельном разделе, главе или статье) либо в сопутствующем документе (акте), которым вводится в действие нормативный акт. Так, порядок введения в действие Семейного кодекса РФ установлен разделом 8 (ст. 168-170) указанного Кодекса [21. 1996. № 1. Ст. 16], а части 1 ГК РФ - специальным федеральным законом № 52 от 30 ноября 1994 года "О введении в действие части 1 ГК РФ" [21. 1994. № 32. Ст. 3302].

Нормативно-правовые акты вводятся также в действие с момента их: а) принятия, б) утверждения, в) подписания, г) опубликования, д) регистрации, е) получения адресатом.

Широко практикуется поэтапное введение в действие нормативных актов, а также вступление их в силу с конкретной даты или наступления определенных событий и обстоятельств, либо устанавливается смешанный порядок. Так, в федеральном законе № 52 от 30 октября 1994 года говорится: ввести в действие часть 1 ГК РФ с 1 января 1995 г. за исключением положений, для которых настоящим федеральным законом установлены иные сроки введения в действие (ст. 1). С 1 января 1995 г. признаны утраченными силу преамбула, раздел 1 "Общие положения", раздел 2 "Право собственности" и подраздел 1 "Общие положения об обязательствах" раздела 3 "Обязательственное право" ГК РСФСР (ст. 2). Остальные разделы ГК РСФСР таким образом признавались действующими.

Глава 4 части 1 ГК РФ вводилась в действие со дня официального опубликования указанного кодекса. С этого момента коммерческие организации могли создаваться в тех организационно-правовых формах, которые предусмотрены для них главой 4 этого кодекса (ст. 6).

2. В случаях, когда в самом нормативном акте срок введения его в действие не указан, применяются правила, установленные специальными законами и нормативно-правовыми актами. Так, в соответствии с федеральным законом от 14 июня 1994 г. "О порядке опубликования и вступления в силу конституционных федеральных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" указанные акты вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу [20. 1994. 15 июня].

Законом Ярославской области от 12 сентября 1995 г. “О порядке официального опубликования и вступления в силу законов и иных нормативно-правовых актов органов государственной власти Ярославской области” законы и постановления Государственной думы Ярославской области вступают в силу одновременно на всей территории области на следующий день после официального их опубликования, если самими законами или постановлениями Государственной думы области не установлено иное. Законы Ярославской области, принятые на референдуме области, вступают в силу по истечении 30 дней после официального опубликования итогов референдума, если иное не предусмотрено в самом законе. Постановления губернатора и правительства Ярославской области вступают в силу одновременно на всей территории области на следующий день после официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом постановлении [22. 1995. 5 октября].

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Б. *Утрачивают* нормативно-правовые акты свою *юридическую силу и прекращают действие* в случаях:

- а) их отмены другим нормативным актом,
- б) истечения срока их действия,

в) издания нового аналогичного нормативного акта (*constitutiones tempore posteriores potiores sunt his quae ipsas praecesserunt* - позднейшие законы считаются отменяющими предшествующие им),

г) изменения (устранения и т.п.) общественных отношений и социально-правовых ситуаций, на регулирование которых были рассчитаны нормативные акты.

С временными и предметными пределами действия нормативных актов связан вопрос об их обратной силе. “*Lex de futuro; lex ad praeteriam non valet* - закон действует на будущее; закон обратной силы не имеет”, - говорили древние. Этот принцип вносит стабильность в механизм правового регулирования. Он означает, что вновь принятый нормативный акт приме-

няется только к тем правовым отношениям, распространяет свою силу на те права и обязанности, которые возникли после введения его в действие.

Исключения из этого правила возможны, во-первых, если в самом нормативном акте или сопутствующем ему документе (акте) указано о придании определенному нормативному акту в целом, отдельным его статьям, частям, нормам и т.п. обратной силы. При издании подобного рода актов должны тщательно “просчитываться” все возможные юридические и иные последствия (*leges quae retrospectivae sunt, et magna cum cautioe sunt adhibendae neque enim Janus locatur in legibus* - законы, имеющие обратную силу, редко и с осторожностью принимаются, ибо Янусу по сути дела нет места в праве).

Во-вторых, нормативный акт имеет обратную силу, когда он устраняет или смягчает юридическую ответственность. В соответствии с п. 1 ст. 54 Конституции РФ закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

В юриспруденции известно такое понятие, как “переживание” нормативным актом своих сроков действия. Это те случаи, когда акт продолжает регулировать общественные отношения по истечении срока, на который он был принят, а также в случаях его отмены или замены другим актом. Причинами такого явления могут быть чрезвычайные обстоятельства, невозможность в течение определенного времени привести действующее законодательство в соответствие с вновь принятыми нормативно-правовыми актами и т.д.

В некоторых случаях указанные обстоятельства оговариваются во вновь изданном нормативном акте или документе (акте), вводящем в действие новое законодательство. В статье 4 федерального закона № 52 от 30 октября 1994 г. говорится, что впредь до приведения законов и иных правовых актов, действующих на территории РФ, в соответствие с частью 1 ГК законы и иные правовые акты РФ, а также Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик и иные акты законодательств Союза ССР, действующие на территории России, применяются постольку, поскольку они не противоречат части 1 ГК РФ.

От “переживания” следует отличать пролонгацию и возобновление (восстановление) действия нормативных актов (договоров), которые широко распространены в международной правотворческой практике. Условия продления нормативного акта (договора), срок действия которого истекает (пролонгация), могут быть установлены новым специальным актом (соглашением и т.п.) либо содержаться в самом уже действующем нормативном акте (договоре).

Если нормативный акт (договор) прекратил свое действие, но стороны специально договорились о продлении его юридической силы (по этому

поводу должен быть издан соответствующий документ), то такое продление в юридической литературе называется восстановлением нормативно-правового договора (акта) [27. С. 124].

Возобновление действия нормативных актов (договоров) может быть связано с тем, что по какой-либо причине (отсутствие финансов, чрезвычайные обстоятельства и т.п.) юридическая сила принятых актов на определенный срок приостанавливается, а затем вновь восстанавливается. Так, в ч. 2 п. 2 Указа Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 540 записано: приостановить до 1 января 1997 г. действие Указа Президента РФ от 8 июля 1994 г. № 1484 “О порядке предоставления финансовой поддержки за счет средств федерального бюджета” [20. 1996. 18 апреля].

### **6.7.3. Территориальное действие нормативных актов (действие в пространстве)**

Оно обусловлено тем, что “законы ограничены своей территорией, они не действуют за пределами своей территории” (“*statuta suo clauduntur territorio, nec ultra territorium disponunt*”).

Под территорией понимаются различные пространства Земного шара с его сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством, а также космическое пространство и находящиеся в нем небесные тела. Вся территория подразделяется обычно на 3 вида: государственная территория, территория с международным режимом и территория со смешанным режимом (подробнее см. [27. С. 71 и след.]).

К государственной территории относятся суша, воды с лежащими под ними недрами и находящиеся над сушей и водами воздушные пространства, пределы которых определяются государственной границей и на которые распространяется суверенитет данного государства. Сухопутной территорией государств является вся суша в пределах его границ. Водную территорию составляют внутренние (национальные) воды и территориальное море. В состав территории государства также входят находящиеся под его сухопутной и водной поверхностью недра без каких-либо ограничений по глубине. Воздушную территорию составляют воздушные пространства, находящиеся в пределах сухопутных и водных границ государства.

В соответствии с международным и внутригосударственным правом нормативно-правовые акты распространяются на сооружения, установки, транспортные средства, находящиеся в морских водах за пределами его территориального моря и, следовательно, вне пределов его территории. Государства осуществляют исключительную юрисдикцию над своими

военными кораблями в открытом море, над своими воздушными судами, находящимися вне пределов территории иностранного государства, а в некоторых случаях и на иностранной территории, над запущенными ими в космическое пространство объектами и их экипажами.

Нормативные акты могут распространять свои действия на:

- а) всю территорию страны,
- б) территорию определенного субъекта федерации,
- в) соответствующий регион (район Крайнего Севера),
- г) территорию местного самоуправления,
- д) локализованную территорию (село, предприятие и т.п.).

Существуют нормативные акты экстерриториального действия, т.е. рассчитанные на регулирование общественных отношений за пределами страны.

В некоторых случаях возможно поэтапное не только во времени, но и по территориям введение в действие нормативных актов.

Территориальное действие нормативных актов во многом зависит от места субъекта в системе правотворческих органов. Так, законы, принятые Государственной Думой РФ, распространяют свою силу, как правило, на территории всей России; нормативный акт органа самоуправления - на территорию, подпадающую под юрисдикцию данного органа самоуправления (города, района и т.п.).

Пределы территориального действия обычно указываются в самих нормативных актах. В них, в частности, может быть установлено положение о том, что федеральный закон действует только в пределах территории определенной республики, области, региона или предприятия.

Следует иметь в виду и другую практику, когда на территории той или иной страны приоритетом обладают международно-правовые акты. Так, в соответствии с пунктом 4 ст. 15 Конституции РФ, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные внутренним законом, то применяются правила международного договора (ср. ст. 2 Конституции Греции, ст. 8 Конституции Республики Беларусь, ст. 12 Конституции Кыргызской Республики и соответствующие статьи конституций других стран).

Понятно стремление России и бывших республик СССР приблизиться к международным стандартам в области защиты прав человека и других сферах общественной жизни. Но совсем не понятна правотворческая практика представительных органов федеральной власти и субъектов федерации, когда почти в каждом вновь принятом нормативном акте указывается данная формула. Учитывая противоречивость нашего внутреннего законодательства (не говоря уже о противоречивости внутреннего и международного права), множественность международных договоров и соглаше-

ний, такая практика чревата непредсказуемыми юридическими, политическими и иными последствиями.

#### 6.7.4. Действие нормативных актов по адресатам

Все авторы в данном случае пишут о действии нормативных актов по кругу лиц. Точнее здесь говорить “по адресатам”, поскольку последними являются не только граждане (иностранцы, лица без гражданства), но и их коллективы, объединения и организации. Причем указанные субъекты не всегда выступают в качестве физических либо юридических лиц.

Нормативные акты могут адресоваться всем лицам (их объединениям и организациям), которые находятся на территории данного государства. Так, ст. 53 Конституции РФ устанавливает, что *каждый обязан* сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. *Никто* не может быть повторно осужден за одно и то же преступление (ст. 50 Конституции РФ).

Можно выделить нормативные акты, которые распространяются только на граждан (подданных) данного государства либо иностранных граждан и (или) лиц без гражданства. Так, в ст. 60 Конституции РФ записано, что *гражданин РФ* может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

Иностранцами гражданами (иностранцами) считаются лица, не являющиеся гражданами страны пребывания (например России) и имеющие доказательства наличия у них гражданства другого (иностранного) государства. Они могут быть уравниены в правах и обязанностях в той или иной сфере общественной жизни с гражданами государства пребывания (режим наибольшего благоприятствования и национальный режим). Некоторые нормативные акты (отдельные их части, нормы и т.п.) данного государства могут не распространять свое действие на иностранных граждан (специальный режим).

Определенная часть иностранных граждан (сотрудники дипломатических представительств и миссий) пользуется определенными иммунитетами (изъятиями из-под юрисдикции государства пребывания) и привилегиями (льготами и преимуществами, которые обычным иностранным гражданам не предоставляются). Дипломатические иммунитеты и привилегии в полном объеме предоставляются международным и внутригосударственным правом обычно членам дипломатического персонала и членам их семей (см. [27]).

Лица без гражданства - это лица, которые не являются гражданами страны пребывания и у которых отсутствует гражданство (доказательство

гражданства) другого государства. В России их правовое положение приравнено (за некоторым исключением) к статусу иностранных граждан.

Особую категорию составляют лица с двойным (множественным) гражданством, беженцы и перемещенные лица. Первое понятие предполагает наличие у лица гражданства двух и более государств, что связано как с положительными, так и с отрицательными юридическими и иными последствиями.

К беженцам относятся лица, покинувшие свою страну, в которой они проживали, в результате преследований по признаку расы, вероисповедания, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе (партии, объединению), а также в результате военных действий, стихийных бедствий или иных чрезвычайных обстоятельств. Особенность их правового статуса заключается в том, что они не могут, а иногда и не желают пользоваться защитой правительства той страны, которую они покинули по причинам, не связанным с соображениями личного удобства.

Лица, которые покинули по указанным выше обстоятельствам какую-либо часть своей страны (республику, регион и т.п.) и вынуждены были поселиться в другой ее части, относятся к внутренним беженцам, или “вынужденным переселенцам”.

Перемещенные лица - это лица, насильственно вывезенные из страны во время военных действий и используемые на различного рода работах.

Адресатами нормативных актов являются не только отдельные лица (их социальные группы, слои, коллективы и объединения), но и организации (государства, государственные учреждения, политические партии и другие негосударственные организации). Некоторые из них выступают в качестве юридических лиц, другие таким статусом не обладают. Данное различие в юриспруденции имеет принципиально важное значение.

Правотворческие органы в большинстве случаев в самом нормативном акте указывают адресатов, на которые распространяются действия акта. Подобная практика позволяет обеспечить определенность и стабильность правового регулирования общественных отношений.

## Тема 7.

### Система и структура права

#### 7.1. Общая характеристика системы и структуры права

##### 7.1.1. Соотношение понятий “правовая система общества”, “система права”, “структура права”, “система (структура) законодательства” и “формы права”

Право как относительно цельное и самостоятельное явление принято рассматривать в отечественной юридической литературе через категорию “система права”. Слово “система” в переводе с греческого (*systema*) означает буквально целое, составленное из частей. То есть в самом общем плане под **системой права** необходимо понимать взятые в единство *нормативно-правовые предписания, институты и отрасли права (содержательные элементы права) и способы внешнего их выражения и закрепления (нормативные акты, нормативно-правовые договоры, юридические прецеденты и другие формы права)*.

“Система права” - более узкое по объему понятие, чем “правовая система общества”. В последнюю, кроме права (системы права), входят правосознание и юридическая практика (подробнее см. тему 2). Каждое из указанных юридических явлений по отношению к правовой системе общества в целом следует рассматривать в качестве своеобразной, относительно самостоятельной системы (подсистемы).

Подавляющее большинство авторов термины “система права” и “структура права” используют как синонимы. “Оба эти понятия по существу идентичны”, - пишет А.В. Сурилов [28. С. 219]. “Отражением строения права, т.е. его структуры, - указывает В.Н. Синюков, - выступает категория системы права” [29. С. 340].

С указанной точкой зрения вряд ли можно согласиться. Структура (от лат. *structura* - строение, устройство) - это строение права, расположение основных элементов и связей, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, т.е. сохранение основных свойств права при различных внутренних и внешних изменениях. “Система права” - более ши-

рокое понятие, чем “структура права”. Последнее выражает его состав (совокупность элементов) и способы связи этих элементов. Система права включает в себя как структурные характеристики права (его “скелет”), так и закономерности возникновения, развития и функционирования права.

Многие отечественные авторы считают необходимым отличать “систему права” и “систему законодательства”. Указанное разграничение они проводят по следующим основаниям: а) в систему права обычно включаются нормы, институты и отрасли права, а в систему законодательства - нормативные акты; б) в системе законодательства существуют недействующие нормативные предписания, которые нельзя считать правовыми и включать в систему права; в) система права более объективна по происхождению и содержанию, чем система законодательства; г) неодинаковы факторы, детерминирующие эти системы; д) система права более целостна, т.к. это органическая и самоорганизующая система, а система законодательства менее целостна, она носит лишь организационный характер; е) система права более устойчива, поскольку развивается скачкообразно в отличие от постепенного развития системы законодательства; ж) эти системы отличаются друг от друга по признакам определенных различий в закономерностях их развития и функционирования (подробнее см. [28. С. 223-229; 31]).

Многие из указанных аргументов надуманны и трудно объяснимы. Другие превратятся в *argumentum a contrario* (аргументы от противного), если исходить из единства содержания и формы права. Содержание - это нормативно-правовые предписания (нормы, принципы, юридические дефиниции и т.п.), институты и отрасли права; формы - нормативные акты, нормативно-правовые договоры, правовые обычаи, судебные прецеденты и т.п. То есть система законодательства в широком смысле слова (законы и иные нормативные акты) представляет собой одну из важных, наиболее совершенных и значимых во всех правовых семьях форму права. Таким образом, понятие “система права” шире по объему, чем понятие “система законодательства”, а последнее уже понятия “форма права”.

### **7.1.2. Право как относительно самостоятельная система (подсистема) правовой системы общества**

В третьей теме курса были рассмотрены признаки права, отличающие его от других регуляторов общественных отношений, а также содержание, источники, формы права, которые в той или иной степени характеризуют его в виде самостоятельного образования. В этой теме основной акцент будет сделан на единстве, цельности и других системных качествах на-

ционального (внутригосударственного) права (национальной системы права).

Анализ философской и юридической литературы привел нас к выводу о том, что право каждой страны обладает следующими системными свойствами (подробнее см. [1. С. 238-242; 30. С. 9-80; 31]).

1. Право - это особая *разновидность социальной системы*, возникновение, развитие, существование и функционирование которой тесным образом связано с другими социальными системами (экономической, политической, нравственной, религиозной и т.п.), правотворческой и интерпретационной, правосистематизирующей и правореализационной юридической практикой.

2. Система права составляет важнейший *элемент государственного суверенитета*. В праве государственные веления получают общеобязательные, регулятивные и юстициабельные начала.

3. Как *правовая система общества в целом*, так и *само право отличаются* также суверенностью, т.е. “верховенством” среди других социальных регуляторов внутри страны и обязательностью, относительной самостоятельностью на международной арене (другие государства не должны, например, нарушать нормы права и законы России).

4. Право относится к *формализованным системам*, поскольку властные, общеобязательные веления выражаются здесь всегда в определенных предписаниях и закрепляются в формально-юридических источниках.

5. *Стабильность* системы права в значительной степени обусловлена детерминирующими ее общественными отношениями, стабильностью экономики, политики, социальной и духовной сфер жизни гражданского общества.

6. Интенсивность развития и изменения указанных общественных отношений влияют на следующее свойство системы права - ее *динамизм*.

7. Право - *функциональная система*, что предполагает обстоятельный анализ не только основных и неосновных направлений его действия на разнообразные сферы общественной жизни, но и исследование функций отрасли, институтов и нормативно-правовых предписаний.

8. Право - *сложноорганизованная система*. Состав системы права образует совокупность основных элементов его содержания (нормативно-правовых предписаний, институтов и отраслей права) и форм (нормативных актов, договоров и т.п.). Здесь, как и в любой системе, прослеживается зависимость каждого элемента (его части, свойства и т.п.) от места, роли и функции этого элемента внутри системы в целом.

Все отмеченные элементы содержания и формы взаимодействуют между собой (структурированы), образуют единую целостность - право. Поэтому не совсем понятной представляется позиция многих авторов,

рассматривающих систему права только через внутреннюю его форму, структуру. В подобном случае превалирует явно однобокий подход к проблеме.

9. Уже традиционной стала точка зрения, что система права в отличие от системы законодательства носит объективный характер (см. [1. С. 241; 2. С. 340; 23. С. 296-297; 30. С. 55]).

На наш взгляд, несмотря на относительную состоятельность содержания и формы, право в целом обладает *объективно-субъективными качествами*. Нормативно-правовые предписания и закрепляющие их нормативные акты объективны в силу обусловленности их реально существующими общественными отношениями. Но поскольку нормы, институты и отрасли права, а также выражающие их юридические источники являются результатом сознательно волевой деятельности, правотворчества, то система права в этом плане субъективна. В ней находят отражение общее и индивидуальное, научное и обыденное, правовое и нравственное, профессиональное и иные формы сознания.

10. Системе права свойственны не только *единство*, но и *дифференциация*. Каждый компонент права (нормы, отрасль, нормативный акт и т.п.) может рассматриваться в качестве самостоятельной системы (подсистемы), обладающей определенной цельностью, единством, расчлененностью, структурой и т.п. Однако это не означает, что свойства права сводятся к простой сумме свойств составляющих его элементов. Органичность права как целого, системного образования обусловлена наличием системообразующих факторов, а также его неразрывной связью с экономикой, нравственностью, государством и другими социальными явлениями. Верно отмечается в литературе, что благодаря системному действию достигается основной результат правового регулирования - упорядочение не только отдельных ситуаций, но целого рода и вида, системы общественных отношений. В этом проявляется синергетический эффект права и правового регулирования, когда в результате согласованного действия элементов системы возникает новое качество, недостижимое на уровне отдельных ее элементов. Именно системное действие права обеспечивает основные параметры его социальной ценности - демократизм, справедливость, гуманность, юстициабельность и т.д. [29. С. 341].

11. Существенной чертой права, как и большинства социальных систем, является накопление, хранение и передача с его помощью (через принципы, нормы, нормативные акты и т.д.) соответствующей информации. В этом плане система права выступает в качестве особой *разновидности социально-правовой памяти*.

12. Право - *управляемая* (со стороны законодателя и т.п.) и *управляющая* (самыми разнообразными сферами общественной жизни) система.

13. Право - *открытая система*, где постоянно происходит ввод и вывод необходимой информации, регулятивной энергии, юридических способов и средств упорядочения и охраны общественных отношений.

В последующих разделах этой темы мы рассмотрим и другие качества права, позволяющие рассматривать его в качестве относительно самостоятельного образования гражданского общества, сочетающего в себе признаки органичных и неорганичных систем.

### 7.1.3. Право как полиструктурная система

Исследование строения права предполагает выяснение логико-философской и пространственной, временной и стохастической, горизонтальной и вертикальной, главной и вторичных, а также иных его структур.

Рассмотрение *логико-философской структуры* позволяет отразить взаимосвязи частей и целого, элементов и системы, содержания и формы права. В качестве главных элементов его содержания выступают нормативно-правовые предписания, институты и отрасли права. Ассоциации нормативных предписаний, субинституты, подотрасли и иные правовые общности относятся к вторичным структурным образованиям. Указанные элементы в романо-германской системе находят внешнее закрепление в определенных отраслях, подотраслях, институтах и т.п. законодательства.

*Пространственная структура* проявляется в наличии разнообразных типов, видов и подвидов отраслей, институтов, нормативных актов и т.п., которые одновременно функционируют в правовой системе общества. Например, выделяются гражданская и уголовная отрасли права, регулятивные и охранительные институты права, нормативные акты представительных и исполнительно-распорядительных органов власти.

*Временная структура* дает возможность раскрыть действие разнообразных нормативных актов и закрепленных в них нормативно-правовых предписаний, принятых в различные периоды (отрезки) времени. Древние говорили: “Quod populus postremum jussit, id jus ratum esto - то, что народ повелел последним, это и есть действующее право” (то есть позднейший закон отменяет более ранние законы).

Анализ временной структуры является существенной предпосылкой для исследования правового наследия и преемственности в той или иной системе права.

*Стохастическая структура* позволяет выявить в тот или иной конкретно-исторический момент (в каждой социально-правовой ситуации) объективно необходимые и случайные компоненты системы права (его отдельных отраслей, институтов и нормативных предписаний), системообразующие факторы и связи. Например, одни нормативные акты содер-

жат принципы права и иные нормативные предписания, характерные только для данной отрасли (Семейный кодекс РФ), другие - соответствующий “набор” нормативных предписаний, которые принадлежат к различным отраслям (закон “О реабилитации жертв политических репрессий”).

Логико-философский, пространственный, временной и стохастический структурный анализ возможен не только применительно к системе права в целом, но и к каждому компоненту ее состава. Поэтому, подчеркивая многоуровневый характер структуры права, можно различать четыре основных ее уровня: а) структуру отдельного нормативно-правового предписания (правовой нормы, принципа, юридической дефиниции и т.п.), б) структуру института права (законодательства); в) структуру отрасли права (законодательства), г) структуру системы права (законодательства) в целом (см. [30. С. 33 и след]).

Органическое единство структур указанных уровней системы права внешне выражается в том, что определенный массив нормативных предписаний образует нормативный акт или институт права, а из определенных институтов складывается отрасль права, из отраслей - система права в целом. Одно же из главных проявлений единства всех уровней структуры права, пишет С.С. Алексеев, заключается в том, что свойства первичных элементов - нормативно-правовых предписаний - выражаются и через последующие уровни структуры (институты, отрасли права и т.п.). Так, свойства гражданско-процессуального нормативного предписания, регламентирующего принятие судьей дел к производству, проявляются и в других предписаниях соответствующего института, а также в нормативно-правовых предписаниях, регулирующих подведомственность, подсудность гражданских дел и т.п. Сам факт вхождения нормативного предписания в определенный институт, а института в отрасль права сообщает указанным структурным компонентам такие особенности, которые свидетельствуют о глубоком взаимопроникновении правовых структур различных уровней. Таким образом, каждое последующее звено “является результатом интеграции элементов, предшествующих звеньев...” [30. С. 34-36].

Разнообразные структуры права взаимосвязаны с задачами и целями правового регулирования, функциями права. Поэтому в системе права сложились такие юридические массивы, как частное и публичное, материальное и процессуальное право и т.д.

Существование горизонтальной и вертикальной структур системы российского права обусловлено двумя основными факторами: устройством государства и установлением определенной соподчиненности между различными субъектами правотворческой практики. Так, нормативно-правовые предписания, содержащиеся в законах, обладают высшей юри-

дической силой по отношению к предписаниям, закрепленным в подзаконных нормативных актах. Федеральные законы (нормативно-правовые предписания) имеют приоритет над законами субъектов федерации. Определенная соподчиненность существует и среди подзаконных нормативных актов. Так, указы Президента РФ и содержащиеся в них предписания обладают наибольшей юридической силой по сравнению с постановлениями Правительства РФ и другими подзаконными актами. Знание вертикальной структуры системы права имеет существенное практическое значение в правотворчестве и правореализации, при толковании и систематизации права, в деятельности судебных и правоохранительных органов.

Горизонтальная структура позволяет выявить все нормативно-правовые предписания и акты, которые обладают по отношению друг к другу одинаковой юридической силой. Указанная структура также представляется весьма сложной в силу сложности федеративного устройства российского государства, различного объема правотворческой компетенции государственных учреждений, органов самоуправления и хозяйствующих субъектов, разнообразия состава и горизонтальных связей между нормативно-правовыми предписаниями и закрепляющими их нормативными актами.

Важная особенность структуры права, указывает С.С. Алексеев, заключается в том, что все образующие ее элементы (за исключением нормативного предписания - первичной ячейки системы права) охватываются понятием "правовая общность". "Правовые общности и выражают начала внутреннего согласования в праве, присущие ему процессы интеграции нормативного материала" [30. С. 36-38].

В виде правовых общностей в системе права выступают не только комплексные институты, субинституты, отрасли, подотрасли и их комплексные образования, как это принято считать в отечественной юридической литературе, но и нормативно-правовые акты, договоры и т.п., отдельные их части (ч. 1 ГК РФ), разделы (подразделы) и даже наиболее емкие по объему статьи нормативных актов.

Весьма сложное строение системы права требует очень внимательного и осторожного внесения, изменения или удаления из этой системы любой ее части и элемента. Практика свидетельствует, что поспешные и непродуманные правотворческие решения приводят к противоречиям и пробелам в системе права, дисбалансу между ее структурными компонентами, снижению эффективности правового регулирования общественных отношений.

## **7.2. Основные структурные элементы системы права**

### **7.2.1. Нормативно-правовые предписания: понятие и виды**

Юридическое содержание права составляют нормативно-правовые предписания (нормы права, правовые дефиниции, принципы, программные и иные нестандартные положения), а также институты и отрасли права.

Первичным структурным элементом системы права является нормативно-правовое предписание. Это логически завершенное, цельное и формально определенное, общее, властное, обязательное веление (распоряжение, правило и т.п.), которое выражено в соответствующей форме (нормативном акте, договоре, прецеденте и т.п.) и служит особым (императивно-атрибутивным, юстициабельным, гарантированным и др.) регулятором общественных отношений.

В третьей теме настоящего курса лекций (см. п. 3.2. и 3.3.) мы уже рассмотрели отдельные аспекты этой проблемы. Ввиду ее особой важности для понимания структуры и системы права, кратко остановимся еще раз на некоторых основных признаках и видах нормативно-правовых предписаний.

Нормативно-правовым предписаниям как первичным компонентам юридического содержания права присущи многие признаки, характерные для права в целом. Наиболее существенными их чертами будут следующие.

1. По своей сути нормативно-правовые предписания - это *логически завершенные и цельные веления, правила, требования, распоряжения, приказы, положения, определения, установки.*

2. Данные веления, правила и требования *выражены и непосредственно закреплены в соответствующих единицах* (статьях, абзацах, параграфах, пунктах, частях и т.п.) *текста* нормативного акта, договора, судебного прецедента и иных формах права. Мы согласны с С.С. Алексеевым в том, что в нормативно-правовых предписаниях наиболее ярко и выпукло выражено органическое единство содержания и формы права. “Нормативные предписания, - пишет он, - это первичная элементарная частица самой правовой материи, с которой совпадает исходная единица правового текста... Фактическая деятельность по правотворчеству состоит в формулировании правовых предписаний, осуществляемом путем изменения или составления текстов юридических актов” [30. С. 83 и след.].

Способы закрепления нормативных велений в нормативных актах, договорах и других юридических источниках права самые разнообразные. Они могут быть выражены в отдельной статье. “Президент Республики Казахстан неприкосновенен”, - говорится в ст. 80 Конституции Республики Казахстан.

Обычно в той или иной статье содержится несколько нормативных положений. Примером может служить статья 1098 ГК РФ, где указывается, что продавец или изготовитель товара, исполнитель работы или услуги освобождается от ответственности, если докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или нарушения потребителем установленных правил пользования товаром, результатами работы, услуги или их хранения.

В обоих примерах речь идет о *прямом способе изложения*, когда нормативные предписания полностью содержатся в одной статье.

Нередко нормативные веления излагаются с помощью *отсылочного или бланкетного* способов\*. При отсылочном способе определенные элементы нормативно-правового предписания содержатся в других статьях, к которым и делается конкретная отсылка. Так, в пункте 1 статьи 880 ГК РФ говорится, что “передача прав по чеку производится в порядке, установленном статьей 146 настоящего кодекса, с соблюдением правил, предусмотренных настоящей статьей”.

При бланкетном способе изложения отсылка делается к определенному роду правил и нормативным актам, в которых содержатся недостающие элементы (части, стороны и т.п.) данного нормативно-правового предписания. Например, в пункте 3 статьи 96 ГК РФ указано, что “правовое положение акционерного общества и права и обязанности акционеров определяются в соответствии с настоящим кодексом и законом об акционерных обществах”. Федеральный закон “Об акционерных обществах”, как известно, был принят почти через год после вступления в юридическую силу первой части ГК РФ [21. 1996. № 1. Ст. 1].

Более сложным приемом бланкетного изложения является статья 155 Семейного кодекса РФ. В ней говорится: “На содержание каждого ребенка в приемной семье ежемесячно выплачиваются денежные средства в порядке и размере, установленном Правительством РФ”.

3. Нормативно-правовые предписания имеют не только соответствующую форму, но и носят достаточно *определенный* характер, более или менее четко устанавливая права и обязанности, условия их возникновения и реализации, охраны и защиты, другие требования и положения.

---

\* Прямой, отсылочный и бланкетный способы изложения являются важными элементами правотворческой тактики, обеспечивая “экономно” нормативного материала, необходимую связь между элементами одного или нескольких нормативных положений.

4. По своей сущности нормативное предписание - это *властное, обязательное* для исполнения (соблюдения, использования, применения) распоряжение.

5. Их обязательность *обеспечивается мерами государственного и иного воздействия*.

6. Общая природа нормативно-правовых предписаний выражается в том, что они носят *неперсонифицированный* по отношению к субъектам характер и отражают (закрепляют, охраняют и т.п.) наиболее *типичные* социальные ситуации, рассчитаны на конкретно не определенное число жизненных обстоятельств и случаев.

7. Нормативно-правовые предписания представляют *юридический результат* правотворческой практики компетентных государственных органов и должностных лиц (Государственной Думы РФ, Президента РФ, губернатора области и т.п.) и негосударственных учреждений (органов самоуправления, хозяйствующих субъектов и т.п.).

8. Каждое нормативно-правовое предписание имеет, как правило, *свой специфический предмет правового регулирования* (отдельные общественные отношения, социально-правовую ситуацию и т.п.) либо в этом предмете воздействует на какую-то его сторону или свойство.

Все указанные выше черты позволяют выступать данным предписаниям в качестве специфических нормативных регуляторов поведения людей, их коллективов и организаций.

Существуют разнообразные типы, виды и подвиды нормативно-правовых предписаний.

1. В зависимости *от отраслевой принадлежности* нужно выделять нормативно-правовые предписания конституционного (государственного), административного, гражданского, уголовного, финансового и других отраслей права. В указанных предписаниях отражаются многие качественные характеристики той или иной отрасли права (ее предмет, принципы, функции и т.п.).

2. По *предмету воздействия* можно различать нормативно-правовые предписания, регулирующие имущественные отношения (см. ст. 809, 903 ГК РФ), личные неимущественные отношения (см. ст. 20 ГК РФ) и иные общественные отношения.

Здесь же можно, видимо, говорить о нормативно-правовых предписаниях, действующих в сфере промышленности, сельского хозяйства, здравоохранения и пр.

3. В зависимости от *способов юридического воздействия* нормативно-правовые предписания подразделяются на управомочивающие, обязывающие, запрещающие, поощряющие и рекомендуемые.

Управомочивающие нормативно-правовые предписания предоставляют субъектам определенные правомочия, права на совершение тех или иных деяний. Так, почти все предписания, закрепленные в главе 11 Семейного кодекса РФ (“Права несовершеннолетних детей”), относятся к подобного рода положениям.

Обязывающие нормативно-правовые предписания требуют обязательного совершения соответствующих активных действий. К ним можно отнести веления, сформулированные в пункте 1 ст. 810 ГК РФ: “Заемщик обязан возратить займодавцу полученную сумму займа в срок и в порядке, который предусмотрен договором займа”.

Запрещающие нормативно-правовые предписания требуют воздержания от совершения запрещенных ими действий. Так, в п. 2 ст. 11 Конституции Испании говорится: “Ни один испанец по происхождению не может быть лишен своего гражданства”.

Поощряющие нормативно-правовые предписания стимулируют достижение определенных результатов, как правило, превосходящих обычные требования, поощряют активное правомерное поведение субъектов. Таковыми, например, являются предписания, закрепленные в ст. 51 ИТК РСФСР (“Меры поощрения, применяемые к лицам, лишенным свободы”).

Рекомендующие нормативно-правовые предписания содержат советы, рекомендации и положения наиболее целесообразного и полезного правового поведения. Особенность их властного характера заключается в том, что указанные пожелания подлежат обязательному учету адресатами; действия, противоречащие рекомендуемым, должны быть тщательно обоснованы и аргументированы. Примером указанных нормативных предписаний является ч. 2 п. 2 Указа Президента РФ № 199 от 19 февраля 1996 года “О некоторых мерах по реализации решений об обращении взыскания на имущества организаций”, где записано: “Рекомендовать Центральному Банку РФ внести изменения в свои акты в безналичных расчетах, предусмотрев в частности, что платежи с расчетных, текущих счетов организаций на основании исполнительных листов судов и арбитражных судов производятся после осуществления обязательных в соответствии с законодательными актами РФ платежей, но до платежей, осуществляемых по иным основаниям” [21. 1996. № 8. Ст. 741].

4. Особо нужно выделить материальные и процессуальные нормативно-правовые предписания. В самом общем плане первые отвечают на вопрос “Что нужно (не нужно) делать?”, вторые - “Как?”, “Каким образом?” (подробнее см. [9. С. 59-74, 156-162 и след; 34. С. 166]). Указанные нормативно-правовые предписания отличаются друг от друга по *предмету, способам и характеру воздействия* на общественные отношения, *принципам* их формирования, закрепления и реализации, *целям* и другим параметрам.

5. В зависимости от выполняемых функций нормативно-правовые предписания разграничиваются на регулятивные (правоустанавливающие, правоизменяющие, правопрекращающие, правоконкретизирующие, правоконстатирующие и т.п.) и охранительные (правообеспечивающие, превентивные, правосстановительные, компенсационные, карательные и т.п.).

6. По категоричности сформулированных требований (правил, велений и т.п.) нормативно-правовые предписания бывают императивными и диспозитивными.

В императивных содержатся категорические предписания, которые не могут быть изменены субъектами правоотношения. В соответствии с абзацем “а” § 19.62 ч. 1 раздела 18 Свода законов США “Незаконными являются действия всякого лица, получающего прямо или косвенно какой-либо доход от рэкетирования или посредством получения незаконного долга, в котором такое лицо участвовало в качестве исполнителя в значении этого термина, данного в § 2 этого раздела с целью использования или инвестирования прямо или косвенно любой части этого дохода для создания какого-либо предприятия, управления им или получения какого-либо интереса в нем, занятого в межштатной или внешней торговле, или деятельности которого оказывает на нее влияние” [33. С. 61-62].

В диспозитивных нормативно-правовых предписаниях содержатся положения на случай, если субъекты права не установили для себя иных условий и правил правового поведения. “Одностороннее изменение размера платы за жилое помещение не допускается, - отмечается в п. 2 ст. 682 ГК РФ, - за исключением случаев, предусмотренных законом или договором”.

7. Нормативно-правовые предписания подразделяются в зависимости от субъектов правотворчества. Издавать их могут федеральные органы и субъекты федерации, представительные и исполнительные органы, государственные учреждения и органы самоуправления, коллегиальные субъекты и должностные лица.

8. По форме закрепления различают нормативно-правовые предписания, содержащиеся в нормативных актах (законах, постановлениях правительства и т.п.), нормативных договорах, судебных прецедентах, смешанных правовых актах и т.п. Так, нормативные предписания могут содержаться как в федеральных законах, принимаемых Государственной Думой РФ, так и в ее постановлениях и регламентах.

9. Определенное самостоятельное значение имеет классификация нормативных предписаний по юридической силе. Так, предписания, закрепленные в конституционных федеральных законах, обладают наибольшей юридической силой; Указы Президента РФ - более высокой юридической

силы по сравнению с постановлениями Правительства РФ и иными подзаконными нормативными актами.

10. В зависимости от *срока* действия они бывают постоянными и временными.

11. Нормативные предписания могут быть адресованы юридическим и физическим лицам, гражданам и иностранцам, врачам и юристам, следователям и судьям, судьям Конституционного суда РФ и арбитражного суда и т.п. В качестве критерия деления здесь выступают соответствующие *адресаты* предписаний.

12. По *территориальной сфере* действия различают нормативно-правовые предписания общероссийского, ограниченного (Крайний Север, Ярославская область и т.п.), местного (имеют силу на территории административного района) действия и предписания локального характера (действуют на территории, например, Ярославского шинного завода).

13. Принципиальное значение имеет выделение *норм права и нестандартных нормативно-правовых предписаний*. Трудно согласиться с С.С. Алексеевым в том, что термины “нормативные предписания” и “нормы права” являются синонимами [30. С. 83].

В третьей теме настоящего курса (см. п. 3.2.2 и 3.2.3) было уже показано, что первое понятие по объему шире второго. Нормы права являются специфической разновидностью нормативно-правовых предписаний, поскольку выступают в виде правил (эталонов, образцов поведения), носят представительско-обязывающий характер, имеют классическую логико-семантическую структуру (соответствующим образом организованные и связанные гипотезу, диспозицию, санкцию), что позволяет им непосредственно (через корреспондирующие права и обязанности, условия их возникновения и реализации, меры государственного и иного воздействия) осуществлять регулирование общественных отношений и занимать особое место в юридическом содержании и системе права (подробнее о нормах права см. [34]).

Относительно самостоятельное место в системе права занимают нестандартные нормативно-правовые предписания: принципы права (нормы-принципы), правовые дефиниции, программные и статутные положения, схемы, формулы, рисунки, перечни, картограммы, таблицы, предписания-цели и многие другие.

Каждое из указанных нестандартных нормативных предписаний также имеет свои специфические черты, логико-семантическую и другие структуры, занимает особое место в правовом регулировании общественных отношений. Их подробное изучение - одно из важных направлений познания первичной основы системы права любой страны.

Думается, что в научных, учебных и практически-прикладных целях значительный интерес представляет анализ не только определенных типов нормативно-правовых предписаний, но и отдельных их видов и подвидов, а также генетических и функциональных, горизонтальных и вертикальных, внутренних и иных связей и отношений между ними.

### **7.2.2. Первичные нормативно-правовые общности в системе права. Институты права: понятие и виды**

В условиях достаточно развитой и сложившейся системы права из отдельных предписаний складываются разнообразные нормативно-правовые общности, ассоциации и массивы. Анализ структуры гражданского, уголовного и многих других отраслей права показывает, что не только отдельные статьи, но даже их пункты, параграфы, абзацы и другие части статей нередко содержат первичные нормативно-правовые общности. Так, п. 3 ч. 1 § 125.25 раздела Н Уголовного кодекса штата Нью-Йорк устанавливает, что лицо будет виновно в тяжком убийстве второй степени, если “действуя в одиночку или с кем-либо еще, оно совершает или пытается совершить ограбление, берглэри, похищение человека, поджог, изнасилование первой степени, извращенное половое сношение первой степени, половое оскорбление первой степени, побег первой или второй степени, и, в ходе и в продвижение совершения такого преступления или непосредственно во время бегства с места преступления, оно или другой участник, если таковой имеется, причиняет смерть лицу, не являющемуся его (преступления. - *В.К.*) участником; исключение составляет то, что в любом преследовании на основании данного пункта, в котором обвиняемый был не единственным участником основного преступления, утверждающей защитой является то, что обвиняемый:

а) не совершил акт убийства или никоим образом не просил, не требовал, не приказывал, не помогал его совершить, не домогался или не вызывал его совершения; и т.д.” [33. С. 135].

Нормативные общности закрепляются также в п. 1 ст. 612 ГК РФ, п. 2 ст. 614, п. 1 ст. 1024, п. 1 ст. 1050 и других статьях ГК РФ.

Типичными примерами нормативных ассоциаций, общностей и массивов является большинство нормативно-правовых актов.

В определенные блоки группируются как однородные, так и разные по своему содержанию, формам выражения, способам воздействия и другим параметрам предписания. В статье 43 Семейного кодекса РФ содержатся управомочивающие и запрещающие, императивные и диспозитив-

ные нормативные предписания указанной отрасли права, дается бланкетная отсылка к предписаниям гражданского права и т.д.

Первичные нормативно-правовые общности формируются внутри любого института права. Наиболее крупные, относительно самостоятельные и обособленные подразделения институтов права, многие отечественные авторы (О.С. Иоффе, С.С. Алексеев, В.С. Якушев и др.) называют субинститутами. Так, в Кодексе труда Франции от 2 января 1973 г. (с последующими изменениями и дополнениями) в институте прекращения трудового договора можно выделить субинститут прекращения трудового договора, заключенного на неопределенный срок, и т.д. [35. С. 12 и след.].

Что же такое институт права? Какими признаками он обладает и какое место занимает в структуре и системе права?

Под институтом права следует понимать *внутренне и внешне обособленную часть отрасли права, представляющую логически завершенный и единый компактный комплекс нормативно-правовых предписаний (их подсистему), который обеспечивает относительно самостоятельное и цельное регулирование определенного вида (подвида) соответствующего типа родственных общественных отношений.*

Основными признаками института права будут следующие.

1. Он представляет *структурную часть отрасли права*, а также системы права в целом.

2. *Содержание* института права составляет компактный комплекс более или менее однородных нормативно-правовых предписаний и первичных общностей.

3. Институт права *формально обособлен и внешне выражен в отдельных разделах* (5 раздел Семейного кодекса РФ посвящен алиментным обязательствам членов семьи), *главах* (глава 31 ГК РФ закрепляет институт мены), *параграфах* (§ 1 главы 42 ГК РФ обособляет институт займа).

4. Институт права представляет собой наиболее *развитую и совершенную первичную нормативную общность*, характеризующую определенным единством и цельностью составляющих его нормативных предписаний и соответствующих форм их выражения и закрепления.

5. Наиболее совершенные институты права имеют *общую и особенную части*. Так, в § 1 главы 30 ГК РФ закреплены общие положения института купли-продажи, которые распространяют свои действия при заключении договора розничной купли-продажи, продажи недвижимости и предприятий и т.д.

6. Каждый институт имеет свой *предмет правового регулирования*, то есть определенную разновидность общественных отношений, на которую воздействуют составляющие данный институт правовые предписания.

В самом общем, приближенном плане можно сказать, что если отрасль права регулирует определенный тип родственных отношений, то институт права в указанном типе - вид (подвид) данных отношений.

7. Для многих институтов права неотъемлемым признаком является наличие специфических по отношению к другим институтам *юридических приемов и средств* воздействия на общественные отношения. Так, средства и способы юридического воздействия на поведение людей при заключении и реализации договора подряда несколько иные, чем при аренде предприятий, зданий, сооружений, транспортных и финансовых средств (ср. соответствующие институты, закрепленные в главах 34 и 37 ГК РФ).

8. Многим институтам права присущи относительно самостоятельные, исходные идейные (идеальные) *начала (принципы)*, которые выводятся логическим путем из соответствующих нормативно-правовых предписаний либо находят непосредственное закрепление в отдельных статьях (пунктах, абзацах и т.п.) нормативных актов, договоров и других юридических источниках права. В качестве примера можем назвать принцип возмещения вреда в полном объеме лицом, причинившим вред личности или имуществу граждан и юридическим лицам (см. п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

9. Все институты права имеют характерные для них *понятия, термины, юридические конструкции*. Например, для института хранения специфическими являются такие понятия и термины, как “хранитель”, “поклажедатель”, “сохранная расписка”. Своеобразной представляется сама юридическая конструкция договора хранения (подробнее см. главу 47 ГК РФ).

Отмеченные черты позволяют говорить об институте права как относительно самостоятельной подсистеме отрасли права, а также структуры и системы права в целом.

Институты права можно подразделить на определенные *типы, виды и подвиды*.

В каждой отрасли права существуют свои специфические институты (*отраслевые институты*).

В зависимости от того, содержатся в том или ином институте преимущественно материальные или преимущественно процессуальные нормативные предписания, следует выделять *материальные и процессуальные институты*. Последние могут составлять самостоятельные процессуальные отрасли права (гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное право) либо обособляться в рамках материальных отраслей права. Так, в семейную (преимущественно материальную отрасль права) органично “вписан” процессуальный институт, регулирующий порядок уплаты и взыскания алиментов (глава 17 Семейного кодекса РФ).

В зависимости от выполняемых специальных юридических функций институты права делятся на *регулятивные и охранительные*. Первые рас-

считаны на регулирование правомерного поведения субъектов; в рамках вторых реализуются меры государственного и иного воздействия (правового обеспечения, социально-правовой защиты и юридической ответственности, реквизиции и т.п.).

Одни институты права по своему содержанию и форме относятся к *сложным*, другие - к *простым*. Для сложных институтов права характерно обособление общей и особенной его частей, довольно значительный массив нормативных предписаний и первичных нормативных общностей, весьма автономный механизм регулирования определенного круга (вида, подвида) общественных отношений. Таковым, например, является институт купли-продажи в гражданском праве. К сложным следует отнести и комплексные (отраслевые и межотраслевые) институты (подробнее см. [30. С. 156-160]). Все институты права, у которых отсутствуют указанные черты, относятся к простым (например институт дарения в гражданском праве).

Каждая отрасль состоит из *общих и специальных* институтов права. Первые включают нормативные предписания и нормативно-правовые общности, которые, как правило, “обслуживают” всю отрасль или большинство институтов отрасли (например институт подсудности в уголовном процессе). Специальные институты права закрепляют, охраняют и т.п. строго определенную группу (вид, подвид) общественных отношений либо отдельные их стороны. Так, в уголовно-процессуальном праве к специальным можно отнести институты предъявления обвинения и допроса обвиняемого и т.д.

Весьма сложные нормативно-правовые массивы и ассоциации, включающие несколько институтов и субинститутов, называют в юридической литературе *генеральным институтом*. Таковым, например, является институт подряда, который включает общие положения, бытовой подряд, строительный подряд, подряд на выполнение проектных и изыскательских работ, подрядные работы для государственных нужд.

Еще более крупным подразделением отечественные ученые-юристы (О.С. Иоффе, С.С. Алексеев и др.) считают *подотрасль права*, которая представляет относительно самостоятельный, внутренне и внешне единый комплекс разнообразных институтов, субинститутов и генеральных институтов, которые начинают “перерастать” в самостоятельную отрасль права, но еще не стали ею, “не дозрели”. В гражданском праве - это наследственное и авторское право, в уголовном - военно-уголовное право.

В юриспруденции, кроме того, выделяются предметные и функциональные, комплексные и некоторые другие институты права (см. библиографию и более подробно об этом [30. С. 119-160]). Предоставляем сту-

дентам право по соответствующим источникам самостоятельно осмыслить научную и практическую ценность указанных теоретических конструкций.

### **7.2.3. Отрасли права и иные крупные нормативно-правовые массивы системы права**

Под отраслью права следует понимать *внутренне и внешне обособленную часть системы права, представляющую логически завершенный единый комплекс (подсистему) нормативных предписаний, институтов права и других первичных нормативных общностей, которые обеспечивают с помощью специфических средств и методов самостоятельное и цельное регулирование определенного типа родственных общественных отношений.*

Необходимо выделить следующие признаки отрасли права.

1. Она представляет собой *внутренне и внешне обособленную структурную часть системы права, определенную ее подсистему.* При изучении любой отрасли права одним из первых в юридической науке ставится вопрос о ее (отрасли) системе, основных элементах состава и их взаимосвязях.

2. Каждая отрасль права имеет свой *предмет* - определенный тип родственных общественных отношений, на который направлено нормативно-правовое регулирование. Например, ст. 2 ГК РФ так и называется “Отношение, регулируемое гражданским законодательством” (точнее было бы вместо понятия “законодательство” употребить здесь термин “право”). В соответствии с этой статьей гражданская отрасль права регулирует имущественные и связанные с ним личные неимущественные отношения (например в сфере авторского и изобретательского права). Как верно отмечается в комментарии части 1 ГК РФ, право считается автором определенной книги или изобретения является неимущественным, поскольку данное право нельзя выразить в деньгах. Однако с ним связано имущественное право, а именно: право на получение гонорара (вознаграждения), которое возникает у того, кто обладает правом авторства, то есть правом быть признанным автором книги (изобретения). То есть связь неимущественных отношений с имущественными в гражданском праве выражается в том, что в них участвуют одни и те же лица и возникают они по поводу одного и того же объекта. При этом имущественные отношения в указанных случаях оказываются зависимыми от неимущественных (см. [36. С. 28]).

В предмет правового регулирования включаются отношения, которые а) объективно требуют юридического воздействия, б) можно проконтро-

лизовать юрисдикционным органам и другим субъектам права; в) можно обеспечить мерами государственного и иного воздействия, г) в правовом регулировании которых заинтересовано государство и иные субъекты права.

Законодатель в принципе может издать любой нормативный акт, закрепив в нем какое угодно властное веление. Однако если указанный акт не будет отвечать перечисленным выше требованиям, то он не станет элементом системы действующего права либо окажется неэффективным. Во Франции, например, при Дирректории с целью пополнения государственной казны был введен налог на окна и двери. Стали строить дома без окон.

Предмет правового регулирования составляют имущественные, трудовые, семейные, земельные и иные общественные отношения, которые возникают и существуют в государственной и негосударственной, экономической и политической, управленческой и иных областях общественной жизни. Знание специфики данных общественных отношений, особенностей их состава, их взаимосвязей - важное условие эффективной и грамотной практики правотворчества и правореализации в любом обществе.

3. Индивидуальной чертой отрасли права является *метод правового регулирования*, под которым понимается определенным образом структурированный комплекс приемов и способов юридического воздействия на общественные отношения. В основе любого метода лежат такие взаимосвязанные и взаимодействующие между собой способы, как императивный и диспозитивный, запретительный и обязывающий, дозволительный и разрешительный, авторитарный (властно-субординационный) и автономный, поощрительный и рекомендательный, состязательный и другие.

Все отмеченные способы юридического воздействия на общественные отношения можно обнаружить в любой отрасли права. Однако каждой отрасли права присущ свой их состав, определенное сочетание указанных способов, структура и т.п. Одни способы юридического воздействия в той или иной отрасли права имеют, как правило, преимущества перед другими. Так, для метода гражданской отрасли права главными являются равенство участников общественных отношений, их автономность (способность субъектов свободно формировать свою волю), имущественная самостоятельность (возможность свободно владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом). Центральное место здесь отводится признаку равенства, поскольку степень автономии и имущественной самостоятельности у участников общественных отношений в гражданском праве может быть неодинакова (в этом легко убедиться, если сравнить правовой статус государственных и муниципальных предприятий, акционерных обществ и других субъектов). Поэтому гражданское право может регулировать деятельность субъектов, наделенных властными полномочиями, но лишь при

условии их имущественной самостоятельности, автономии и равенства в определенной сфере общественной жизни.

В гражданском праве используются также императивный и диспозитивный, обязывающий и запрещающий, авторитарный и поощрительный, разрешительный и другие способы воздействия, имеющие, однако, подчиненное по отношению к основным способам правового регулирования значение.

Анализ отраслевых методов правового регулирования приводит к выводу о том, что его (метода) общая конструкция включает, во-первых, специфические для отрасли приемы закрепления юридических фактов и составов (в уголовном праве - это предусмотренные законом общественно опасные деяния, в административном праве - разнообразные управленческие акты и административные проступки, в торговом праве - коммерческие сделки и т.п.). Во-вторых, метод указывает на пределы той или иной сферы правового регулирования общественных отношений (границы здесь устанавливаются с помощью отраслевых нормативных предписаний, институтов, субинститутов и других нормативно-правовых общностей). В третьих, метод отражает специфику отраслевой правосубъектности (правоспособности, дееспособности, деликтоспособности) участников общественных отношений, их прав и обязанностей (например, российское гражданско-процессуальное право закрепляет подведомственность гражданских дел судам, третейским и товарищеским судам, состав лиц, участвующих в деле, права и обязанности этих лиц, их гражданскую процессуальную правоспособность и дееспособность и т.д.). В-четвертых, метод устанавливает разнообразные правовые связи и отношения между субъектами, принципы их взаимодействия (в основу может быть положено равенство или субординация, запреты или дозволения, автономия или другие исходные начала). В-пятых, метод указывает на специфические для данной отрасли права меры государственного и иного воздействия (для уголовного права, например, характерным являются такие виды принуждения, как исправительные работы, лишение свободы и др., для административного права - административный арест и штраф, приостановление работ и др.).

4. Отличительным признаком отрасли права является наличие *специфических средств юридического воздействия*. Так, доказательствами по уголовному делу являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке органы дознания, следователь и суд устанавливают наличие или отсутствие общественно опасного деяния, виновность лица, совершившего это деяние, и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные в уголовно-процессуальной отрасли права устанавливаются показаниями свидетелей, потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, заключениями экспертов,

актами ревизии и документальных проверок, вещественными доказательствами, протоколами следственных и судебных действий и иными документами (см. ст. 69 УПК РСФСР).

5. Каждая отрасль права имеет *свое специфическое содержание*, куда мы в самом общем плане включаем нормы права и нестандартные нормативно-правовые предписания, институты права, субинституты, другие первичные нормативные общности и подотрасли права.

Отраслевые особенности норм права, например, выражаются в природе соответствующих общеобязательных правил, их разновидностях и конкретных элементах логической структуры. Так, абсолютное большинство норм Особенной части уголовного права содержат императивные и запрещающие нормы, включающие гипотезу (диспозицию) и санкцию. В гражданском праве большинство правил составляют регулятивные нормы, структурными элементами которых являются гипотеза и диспозиция.

Специфика отрасли отражается в ее исходных руководящих началах - отраслевых принципах права. Для российского семейного права, например, характерными являются принципы добровольного брачного союза между мужчиной и женщиной, равенства прав супругов в семье, разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи (п. 3. ст. 1 Семейного кодекса РФ), для административного права Франции - принципы равного приема и конкурсного отбора на публичные посты, разделения чина и должности, равенства публичных служб и т.д. [37. С. 121, 132, 138-140 и др.].

Отличными друг от друга являются отраслевые юридические дефиниции. Например, в ст. 583 ГК Эквадора дано следующее определение юридического лица: "Юридическим лицом называется фиктивное лицо, способное осуществлять права и возлагать на себя гражданско-правовые обязанности, представлять себя в суде и вне суда" [38. С. 67]. Формальное определение преступления содержит ст. 2 УК Индии: "Любое лицо подлежит наказанию в соответствии с данным кодексом (и не иначе) за действие или бездействие, противоречащее его положениям, за которые оно признано виновным на территории Индии" [39. С. 49].

Своеобразными являются отраслевые нестандартные нормативные предписания. Нормативные рисунки, например, в торговом праве (товарные знаки, вывески и т.п.) значительно отличаются от дорожных знаков в административном праве, а предписания-реквизиты в гражданском праве от соответствующих предписаний в гражданско-процессуальном праве (ср., например, ст. 878 ГК РФ "Реквизиты чека" и ст. 125<sup>9</sup> ГПК РСФСР "Содержание судебного приказа").

Мы уже обращали внимание на существование специфических отраслевых институтов, субинститутов и более “мелких” первичных общностей. Так, российскому конституционному праву присущи институты гражданства, президентства, парламентаризма и др., российскому трудовому праву - институты заработной платы, охраны труда, трудовой дисциплины и др., индусскому семейному праву - институты раздельного проживания супругов (сепарация), развода и др.

6. Не только содержание, но и *формы* закрепления и выражения отраслевых норм, институтов и других элементов содержания носят довольно специфический характер. В каждой отрасли, как правило, имеются 1-2 основных, ведущих юридических источника, в известной степени определяющих внешнее ее своеобразие. В конституционном (государственном) праве - это конституции и декларации (например Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 г.). В трудовом праве - трудовые кодексы и коллективно-договорные соглашения, в семейном праве - семейные кодексы и т.д.

7. Любая отрасль права характеризуется *специфическим составом ее основных компонентов и системообразующих связей, наличием* так называемых “*Общей части*”, которая охватывает нормативные предписания и институты права, закрепляющие общие для всего типа общественных отношений положения правового регулирования, а также “*Особенной части*”, которая содержит институты права, направленные на регулирование конкретных видов и подвидов (областей) данного типа общественных отношений. Так, в Общей части современного российского гражданского права установлены основные начала данной отрасли, основания возникновения гражданских прав и обязанностей, виды субъектов и объектов, виды и формы сделок, исковая давность, порядок исчисления сроков и другие общие для всех обязательств положения. Особенная часть указанной отрасли закрепляет отдельные виды обязательств, правовое регулирование которых невозможно без положений Общей части гражданского права.

Наиболее развитые и совершенные отрасли права (конституционное, гражданское, уголовное и др.) включают обычно одну или несколько “*подотраслей*”. Это понятие свидетельствует о том, что данная нормативно-правовая общность (подотрасль) уже “созрела” как самостоятельная отрасль, но по каким-то причинам еще не выделилась из основной отрасли права. Так, наследственное право имеет свой предмет правового регулирования, принципы, своеобразные цели и задачи, функции и пр., но остается пока в рамках гражданской отрасли права, опирается на положения Общей части данной отрасли и естественно вписывается в ее структуру и систему. Необходимо заметить в этом плане, что в одних странах торговое право существует в качестве самостоятельной отрасли права (Германия, Фран-

ция, Япония и т.д.), в других (Италия, Россия и т.д.) - в виде подотрасли гражданского права.

8. Каждая отрасль права формируется для выполнения определенных *задач и целей*. Так, в § 1.05. ст. 1 УК штата Нью-Йорк закреплены следующие общие цели:

“1) запретить поведение, которое неоправданно и неизвинительно причиняет или угрожает причинить существенный вред индивидуальным или публичным интересам;

2) дать ясное предупреждение о характере запрещенного поведения и о наказаниях, налагаемых по осуждению;

3) определить действие или бездействие и сопровождающее их психическое состояние (mental state), которые составляют каждое посягательство (offense);

4) провести различие на разумных основаниях между серьезными и малозначительными посягательствами и предписать за них соразмерные наказания;

5) обеспечить соответствующую реакцию общественности на конкретное посягательство, включая рассмотрение последствий посягательства для потерпевшего и его семьи, а также общества;

6) обеспечить публичную безопасность, предупреждая совершение посягательств посредством устрашающего (deterrent) воздействия налагаемых наказаний, социального восстановления личности (rehabilitation) осужденных, а также их изоляции, когда это требуется в интересах охраны общества” [33. С. 80-81].

9. Отличительными друг от друга по содержанию и форме являются *отраслевые функции* права, средства и способы их реализации, фактические и юридические результаты, достигнутые при этом. Этот аспект проблемы постоянно привлекает внимание ученых-юристов (И.М. Зайцев, А.М. Ларин, Я.О. Мо-товиловер и др.).

10. *Отраслевые юридические понятия, термины, конструкции* и т.п. - существенный признак данного структурного образования системы права. Для уголовного права характерными являются такие термины, как “преступление” (crime), “фелония” (felony), “преступная небрежность”, “уголовная ответственность” и др., для административного права - “администрация”, “административный спор”, “публичные службы” и др.; для уголовно-исполнительного - “отбывание наказания”, “строгий режим”, “тюрьма” и др.

Существенно отличаются друг от друга юридические конструкции. Уголовному праву присуща, например, конструкция “состав преступления”, для административного права - “административный контракт”, для семейного права - “восстановление брака” и т.д.

11. Немаловажную роль в формировании самостоятельных отраслей права играет *заинтересованность государства, юридических научных и других учреждений*. Об этом свидетельствует, например, тот факт, что в одних странах коммерческие отношения регулируются в рамках гражданской отрасли права, в других - самостоятельной отраслью торгового права.

Под влиянием ведущих научных учреждений России в настоящее время обособляется в виде отдельной отрасли муниципальное право.

Все отмеченные черты отрасли права, а также некоторые специфические свойства и компоненты реализации отраслевых нормативных предписаний позволяют говорить о наличии своеобразного для каждой отрасли механизма правового регулирования, который обеспечивает соответствующий юридический режим воздействия на тот или иной тип родственных отношений (подробнее см. [30. С. 162 и след.]).

В научной и учебной литературе порой весьма упрощенно подходят к выделению тех или иных отраслей права. Большинство авторов, не мудрствуя лукаво, перечисляют отдельные отрасли (конституционное, гражданское, сельскохозяйственное и др.), которые, по их мнению, и составляют систему права конкретного общества. Причем перечни указанных отраслей у различных авторов не всегда совпадают.

Вместе с тем имеются серьезные попытки осмыслить существование определенных типов, видов и подвидов отраслей права. Так, С.С. Алексеев подразделяет все отрасли права на основные и комплексные (подробнее см. [30. С. 184 и след.]). В основных отраслях он в свою очередь выделяет профилирующие (традиционные) отрасли (государственное право, административное право, гражданское право и уголовное право), образующие “основу, обязательную часть системы права”, и другие основные (специальные) отрасли, которые сформированы на базе основных (трудовое право, семейное право, финансовое право, земельное право, исправительно-трудовое право) либо “как бы надстраиваются над профилирующими” (административно-процессуальное право, гражданско-процессуальное право, уголовно-процессуальное право).

Комплексные отрасли подразделяются С.С. Алексеевым на “специализированные”, “складывающиеся на базе основных отраслей в связи с необходимостью специализированного регулирования специфических участков общественных отношений” (транспортное право, горное право, лесное право, прокурорское право, банковское право, страховое право, налоговое право, жилищное право, бюджетное право и др.), а также “комплексные интегрированные отрасли права” (судебное право, природоохранительное право, процессуальное право, сельскохозяйственное право и др.). Интегрированные комплексные отрасли определяются им как “надотрасли” или “суперотрасли”.

Можно все отрасли права разграничить также на кодифицированные (систематизированные) и некодифицированные (несистематизированные). К последним относятся, например, конституционное право Англии, административное право большинства стран мира (в России оно является полусистематизированным, поскольку существует кодекс об администра-

тивных правонарушениях, охватывающий определенную часть содержания данной отрасли права).

В условиях интеграции России в европейское и мировое сообщества необходимо постоянно иметь в виду своеобразие в содержании, формах, функциях, задачах (целях), принципах, терминологии и пр. отраслей права, входящих в различные правовые системы и семьи. Например, в отличие от российского уголовного права в законодательствах многих латиноамериканских государств (ст. 30 УК Коста-Рики, ст. 35 УК Колумбии и др.) наряду с умышленной (*dolo*) и неумышленной (*culpa*) в качестве отдельной формы вины выделяется претеринтенционная (*preterintencion*). “Преступление будет совершено с претеринтенционностью, - отмечается в статье 34 УК Сальвадора, - когда действие или бездействие вызывает результат более тяжелый, чем тот, который действующее лицо хотело причинить, при условии, что указанный результат мог быть предвиден этим лицом (*rudiera ser previsto por el*)” [39. С. 84]. В указанной формулировке претеринтенционность следует понимать как смешанную форму вины.

В уголовном праве мусульманских государств закреплены такие составы преступлений, как неуплата закаята, нарушение женщиной формы одежды, отказ мусульманина от молитв, несоблюдение поста во время рамадана и др., которых нет в аналогичных отраслях других стран. В мусульманском уголовном праве распространены также членовредительские (отсечение рук, ног и т.п.) и другие специфические (распятие, забрасывание камнями и др.) наказания.

В индусском семейном праве, например, содержится исчерпывающий перечень фактов и проступков, оскверняющих брак. Закон о браке 1955 года относит к ним нарушение супружеской верности, отказ от индуизма и вступление в другую религию, неизлечимую душевную болезнь в течение по меньшей мере трех лет, неизлечимую проказу, венерическое заболевание. Существуют особые основания для развода, которые предоставляются только женщинам. К ним относятся уличение мужа в изнасиловании, содомии, скотоложстве, наличие у мужа другой живой жены в результате действительного полигамного брака [38. С. 179].

Подобных примеров можно привести множество. Знание отдельных нормативно-правовых предписаний, институтов и отраслей права других стран служит важной основой для правовой аккультурации (обмена опытом), а во многих случаях - необходимым условием грамотного правового общения, заключения внешнеторговых сделок и т.д.

Большинство отечественных и зарубежных авторов пишут о том, что отрасль права является самым крупным подразделением системы права. Это не совсем так. В любой системе права можно обнаружить и более крупные нормативно-правовые массивы и блоки. К ним, например, отно-

сятся материальное и процессуальное право (подробнее см. [9; 26]), частное и публичное право в романо-германской системе (подробнее см. [32]), общее право, право справедливости и статутное право в англо-саксонской системе права [41], “право личного статута”, деликтное право и “му’амалат” (комплекс норм, условно именуемых “гражданским правом”), “властные нормы” (государственное, административное и аналогичные отрасли права), судебное право и нормы “сийар” (условно называемые “международным правом”) в мусульманской системе права (см. [42]).

До 60-х годов XX века для японской системы права принципиально важным было выделение права нового времени (“киндай”) и современного права (“гэндай”). Тем самым подчеркивалось наличие в японской системе права отдельных нормативно-правовых предписаний, институтов и иных нормативных общностей (“остатков”) феодального общества [43. С. 172 и след.].

Отечественные ученые-юристы (С.С. Алексеев, В.Ф. Яковлев и др.) считают, что отрасли права могут группироваться *в семь отраслей*. Так, С.С. Алексеев выделяет четыре таких семьи: государственно-правового профиля (конституционное право, прокурорское право, судостроительное право, бюджетное право), административно-правового цикла (административное право, финансовое право, земельное право и др.), гражданского профиля (гражданское право, гражданско-процессуальное право, трудовое право, семейное право и др.), уголовно-процессуального цикла (уголовное право, уголовно-процессуальное право, исправительно-трудовое право) [30. С. 205-207].

Выделение публичного и частного права проведено было еще римскими юристами. Так, известный римский юрист Домиций Ульпиан (170-228 гг.) писал: “Существует два положения при изучении права: публичное и частное. Публичное право есть то, которое относится к состоянию римского государства; частное право есть то, которое относится в пользу отдельных лиц, ибо существует польза публичная и польза частная” (подробнее см. [32; 44]). То есть в основу деления были положены определенные потребности и интересы. К публичному праву относились нормативно-правовые предписания, институты и отрасли права, регулирующие и охраняющие государственные и общественные интересы, а к частному - соответствующие структурные подразделения системы права, обеспечивающие регулирование и охрану интересов частных физических и юридических лиц.

В последующем приводились дополнительные критерии и аргументы в пользу деления права на частное и публичное. Любопытно, что Пухта проводил такое деление в зависимости от того, в качестве кого человек пользуется соответствующими правами: если он пользуется правом как

отдельное лицо, то это будет частное право, а если как член определенного сообщества - это публичное право.

Савиньи в основу разграничения брал цели в праве. “В публичном праве целое является целью, а отдельный человек занимает второстепенное положение; напротив, в частном праве отдельный человек является целью, а целое (государство) - средством”.

Видный немецкий юрист Бирлинг считал, что публичное право охватывает юридические отношения между государством и подданными (гражданами), а частное право - юридические отношения между самими гражданами и подданными государства.

Выдающийся русский ученый-юрист Г.Ф. Шершеневич определял частное право как сферу “моего” господства, эгоизма, а публичное право - как область правового регулирования отношений “за стенами дома”.

Подробно проанализировав указанные точки зрения, а также позиции Аренса, Шталя, Мейера, Еллиника, Тона, Кавелина, Муромцева, Цитовича и других авторов, Н.М. Коркунов делает следующий вывод: “Наиболее характерные различия частных и публичных прав выражаются в порядке приобретения тех и других прав, способах их потери, в различии содержания самого права и в соотношении права и обязанности” [32. С. 179 и след.].

Подводя итог сказанному, отметим, что, во-первых, все приведенные точки зрения в той или иной степени верно отражают специфику отраслей, институтов права и нормативно-правовых предписаний, входящих в частное и публичное право. Во-вторых, главное здесь все-таки заключается в том, что частное право (гражданское, семейное, трудовое право и др.) регулирует и защищает “цивильные” отношения, права и законные интересы преимущественно частных (физических и юридических) лиц, а публичное (уголовное, административное, финансовое отрасли права и др.) - преимущественно властные отношения, обеспечивает государственные и общественные потребности и интересы. В третьих, отнесение тех или иных отраслей и институтов права к частному и публичному праву служит важной методологической предпосылкой для более грамотного правотворчества, систематизации и реализации права.

#### **7.2.4. Системообразующий механизм в праве**

Системообразующий механизм - это такой комплекс внутренних и внешних факторов, форм (способов), уровней, этапов и пр., который обеспечивает единство, органическую цельность и тесное взаимодействие всех компонентов права (нормативных предписаний, институтов, субинститутов, отраслей, подотраслей, иных нормативно-правовых

*общностей и массивов*), его обособление в качестве относительно самостоятельной подсистемы в правовой системе общества.

Для системы права любого общества характерны *связи между*:

- отдельными ее частями (нормативными предписаниями, институтами права, отраслями права и т.п.) и целым (системой права),
- содержанием и формой,
- отдельными элементами нормативных предписаний (в норме права, например, между гипотезой и диспозицией, диспозицией и санкцией и т.п.),
- нормами права и нестандартными нормативными предписаниями (юридическими дефинициями, рисунками, формулами и т.п.),
- разными типами, видами и подвидами нормативно-правовых предписаний (регулятивными и охранительными, управомочивающими и обязывающими, предписаниями-целями и принципами права и пр.),
- нормативными предписаниями и статьями нормативного акта,
- статьями нормативных актов,
- нормативными актами (законами и подзаконными актами, указами президента и постановлениями правительства и т.д.),
- различными формами права (например нормативным актом и правовым прецедентом, нормативным актом и правообразующим договором),
- нормативно-правовыми предписаниями одного института (отрасли и т.п.) права,
- нормативно-правовыми предписаниями, входящими в различные институты (отрасли и т.п.) права,
- отраслевыми и комплексными институтами права,
- профилирующими отраслями права (например конституционным) и другими основными отраслями права (семейным, трудовым и т.п.),
- основными традиционными (например гражданским, уголовным) и комплексными отраслями права (аграрным, лесным и т.п.),
- материальным правом (гражданским, уголовным, административным, трудовым, семейным и т.п.) и процессуальным правом (гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным, административно-процессуальным),
- частным правом (торговым, гражданским, семейным и т.п.) и публичным правом (уголовным, финансовым, полицейским и т.п.),
- национальным (внутригосударственным) правом (отдельными его нормативными предписаниями, институтами и отраслями права) и международным правом (его принципами, нормами, институтами и отраслями),
- национальной системой права и системами права (нормативными актами, институтами и т.п.) других стран (Франции, Германии и т.п.),

- системами права, характерными для романо-германской и англосаксонской, славянской и латино-американской, романо-германской и мусульманской семей и т.д.

Таким образом, все структурные компоненты и элементы права и каждый из них в отдельности “опутаны” сложнейшей и разветвленной сетью связей, придающих ему органическую целостность, устойчивость и эффективность, позволяя достигать праву синергетического (совокупного, системного) результата воздействия на многообразные общественные отношения.

*Формы (способы)* этих связей могут быть:

- каузальными (когда, например, принятые нормативные акты указывают на необходимость издания дополнительных нормативных актов и положений) и функциональными (например, регулятивные нормативные предписания и институты функционально связаны с охранительными),

- корреляционными (например, наличие управомочивающих предписаний предполагает существование обязывающих) и гарантирующими (например, закрепление мер государственного и иного воздействия в структуре норм права обеспечивает соблюдение, исполнение, использование и применение самых разнообразных нормативно-правовых предписаний),

- внутренними (способы связи между структурными элементами внутри самого права) и внешними (характеризуют взаимодействие системы права и ее структурных компонентов с экономикой, культурой и т.п.),

- основными (например формы связи между правовыми и нравственными принципами) и неосновными (например способы взаимодействия нормативно-правовых предписаний и обычаев),

- горизонтальными (например между нормативными актами, обладающими одинаковой юридической силой) и вертикальными (законами и подзаконными актами),

- пространственными (между разнообразными типами, видами и подвидами нормативных предписаний, институтов права, нормативных договоров и пр., одновременно действующих в той или иной правовой системе права) и временными (взаимодействие между нормативно-правовыми предписаниями, принятыми в разные периоды времени),

- стабильными (характерны, например, для большинства конституций) и неустойчивыми (распространены в системе права в период коренного переустройства общества),

- жесткими (например в уголовном праве) и относительно свободными (характерны для нормативных предписаний, институтов и отраслей права цивилистического цикла и рассчитаны на регулирование правомерного поведения субъектов),

- постоянными (в большей степени присущи кодифицированным отраслям и институтам права) и непостоянными (характерны для нормативных предписаний и актов чрезвычайного и временного действия) и т.д.

Определенная условность указанных способов связей между структурными элементами права, системой права в целом и другими социальными системами ни в коей мере не снижает методологической и методической ценности данной классификации для учебного процесса, юридической науки и практики.

В отечественной юридической науке принципам и критериям разграничения права на отрасли и другие его подразделения, системообразующим факторам посвящены три дискуссии, которые состоялись в конце 30-х и 50-х, начале 80-х годов XX столетия [31], а также многочисленные монографические и иные исследования.

Анализ соответствующих материалов привел нас к выводу о том, что главными *системообразующими факторами* являются:

- предмет правового регулирования,
- метод правового регулирования,
- принципы правового регулирования в целом и принципы права в частности,
- средства правового регулирования,
- цели (задачи), стоящие перед системой права в целом и ее отдельными структурными элементами,
- функции права (его отраслей, институтов, норм и иных нормативно-правовых предписаний и общностей),
- "интерес" государства, а также и иных правоформирующих субъектов, которые могут выражать как государственный, так и несколько иной в этом плане "интерес" (к ним можно, например, отнести субъектов правотворчества и правосистематизации, юридические научные учреждения).
- международная юридическая практика в широком смысле слова (опыт других стран, деятельность международных организаций и т.п.)

Указанные и иные факторы как раз и воздействуют на системообразование в праве каузальным, кондициональным, функциональным, корреляционным, регулятивным, гарантирующим и другими способами.

*Интенсивность (сила) и этапы* воздействия указанных факторов и форм (способов) на формирование системы права могут быть самыми разнообразными и зависеть от конкретно-исторических, экономических и политических, идеологических и национальных, юридических и иных условий развития конкретного гражданского общества. Так, происходящие ныне в российском обществе процессы требуют принятия весьма энергичных и оперативных мер, направленных на совершенствование гражданского и гражданско-процессуального, уголовного и уголовно-

процессуального, трудового и других отраслей права, создание новых отраслей права (например налогового) и институтов права (например института частной собственности на землю). Причем должны быть весьма четко обдуманы приоритеты и установлена определенная последовательность подготовки и принятия нормативных предписаний и актов, порядок их систематизации, “включения” их в соответствующие первичные общности, институты права, отрасли права и иные структурные подразделения системы.

Еще раз хотелось бы обратить внимание на уровни структуры права и уровни (*масштаб, объем*) *детерминирующего воздействия* на них разнообразных факторов и форм, которые в значительной степени определяют весь процесс системообразования в праве. Так, разным по своему характеру и последствиям будет воздействие, например, экономических и политических факторов, взятых на всероссийском или областном уровнях, на отдельные нормативно-правовые предписания, первичные нормативные общности (статьи, комплекс статей и т.п.), институты права, отрасли права, материальное и процессуальное, частное и публичное право и другие нормативно-правовые массивы.

Обстоятельное изучение системообразующего механизма позволяет создать предпосылки для предупреждения и ликвидации многих противоречий и пробелов в праве, значительно повысить его качество и синергетический результат.

### **7.3. Соотношение внутригосударственной (национальной) системы права и системы международного права**

Международное право и национальное (внутригосударственное) право представляют собой две самостоятельные системы права. В современной отечественной литературе под системой международного права понимается “объективно существующая целостность взаимосвязанных элементов: общепризнанных принципов, норм международного права (договорных и обычно-правовых), решений международных организаций, рекомендательных резолюций международных организаций, решений международных судебных органов, а также институтов международного права (института международного признания, института правопреемства в отношении договоров, института международной ответственности и др.)” [27. С. 14].

В данном определении было бы целесообразным, видимо, упомянуть и об отраслях международного права.

Система международного права включает такие главные структурные элементы, как:

а) отрасли права - комплексы (подсистемы) международно-правовых нормативно-правовых предписаний, регулирующие однородные с точки зрения объекта отношения (международное морское право, международное воздушное право, международное космическое право, дипломатическое право и пр.);

б) институты права - комплексы (подсистемы) международно-правовых нормативных предписаний, которые в пределах отдельной отрасли международного права регулируют определенные виды или подвиды родственных отношений (например институты континентального шельфа и открытого моря - в морском праве, институт международных полетов - в воздушном праве);

в) нормативно-правовые предписания - международно-правовые нормы (правила), принципы (основополагающие, универсальные и общепризнанные требования), дефиниции, юридические рисунки, схемы, таблицы, картограммы, предписания-цели (программы), статутные и другие положения.

Для системы международного права характерны также первичные нормативно-правовые общности (статьи, части статей, разделы и пр., представляющие комплексы норм, принципов и т.п., входящих в определенный институт) и крупные нормативно-правовые массивы (международное материальное и процессуальное право, международное публичное и частное право).

Изучение соотношения международного права и национального права как самостоятельных систем предполагает выяснение по крайней мере следующих вопросов: каковы их общие черты; в чем их различие; как эти системы взаимодействуют в процессе своего существования и функционирования (подробнее см. [45. С. 65-103; 46; 47]).

А. Общие их черты выражаются в том, что, во-первых, в обоих случаях речь идет о праве - специфическом юридическом регуляторе общественных отношений. Содержание и той и другой системы составляют юридические обязательные предписания, предусматривающие возможность принуждения, и т.д.

Во-вторых, в национальном праве и международном праве проявляется связь между внутренней и внешней политикой государства.

В-третьих, хотя и с помощью разных способов (форм, путей и средств), государства выступают "творцами" и внутригосударственных, и

международных правовых предписаний, которые воплощают их собственные или согласованные волеизъявления, установки и интересы.

В-четвертых, в некоторых случаях совпадает предмет правового регулирования национального и международного права (отношения в области прав человека, охраны окружающей среды и т.д.).

В-пятых, внешне сходны структуры национального и международного права (наличие норм права, принципов права, институтов и отраслей права, материального и процессуального права, публичного и частного права и т.д.).

В-шестых, и та и другая системы права нередко сориентированы на решение одних и тех же задач (целей) с помощью комплексного использования национально-правовых и международно-правовых способов и средств (например в борьбе с терроризмом).

В-седьмых, как национальное право, так и международное право выполняют экономическую и политическую, социальную и демографическую, регулятивную и охранительную, правообеспечительную и компенсационную, правовосстановительную и другие функции.

В-восьмых, сходными могут быть сферы действия национального права и международного права во времени, пространстве и по адресатам.

В отечественной и зарубежной литературе отмечаются и другие сходные для обеих систем черты (см. [45; 46; 47]).

Б. Отличие системы международного права от системы национального права можно проводить по указанным выше параметрам (предмету, целям, структурам, функциям и т.п.), имея в виду их специфическое проявление в каждой системе. Например, предметом международного права в самом общем плане являются международные отношения, т.е. отношения между государствами, государствами и международными организациями, отношения последних между собой либо гражданские, семейные и пр. отношения, имеющие международный характер. Национальное же право регулирует общественные отношения внутри конкретного гражданского общества и государства.

В международном праве используются преимущественно согласительный, координирующий и рекомендательный методы воздействия на общественные отношения. Ему непосредственно не подчиняются физические и юридические лица, представительные и исполнительные органы суверенного государства.

Своеобразным является системообразующий механизм в международном праве. Так, взаимосвязи между структурными элементами международного права носят, как правило, горизонтальный характер. Здесь отсутствует подразделение на законы и подзаконные акты.

Формирование системы международного права осуществляется путем заключения международных договоров и соглашений, включения в ее структуру обычаев, прецедентов и общепризнанных научных и иных правоположений.

Международное право устанавливает, как правило, права и обязанности для субъектов международных отношений (государств, международных организаций и т.п.). Субъекты международного права не могут ссылаться на национальное законодательство с целью оправдания нарушений заключенных ими международных договоров, несоблюдения и неисполнения своих международных обязательств.

Международное право как самостоятельная система непосредственно не включает в себя нормы внутригосударственного права и не входит ни в одну национальную систему права.

Различными по своему содержанию и характеру являются цели (задачи), стоящие перед международным правом и национальным правом, их функции, средства и способы юридического воздействия, правовые конструкции и понятия и т.д.

В. Взаимодействие международного права и национального права заключается в том, что национальная система права влияет на международную, а международная система права на национальную.

Влияние национального права на систему международного права в первую очередь обусловлено тем, что субъектами международной право-творческой практики являются официальные представители суверенного государства, которые привносят в эту практику национальную правовую культуру, идеологию, опыт (навыки, мастерство и т.п.), правовые традиции, процедуры, понятия, терминологию, образ мышления и другие аспекты национальной правовой системы.

Кроме того, разработанные и закрепленные во внутригосударственном праве нормы, принципы, юридические дефиниции, конструкции и т.п. становятся нередко общепризнанными и входят в структуру международного права. Так, сформулированные в период Великой Французской буржуазной революции принципы уважения суверенитета государства, невмешательства во внутренние дела и некоторые другие стали со временем основными принципами международного права.

Влияние международного права на национальную систему права обусловлено тем, что государство несет ответственность за деятельность законодательных и иных своих органов, решение которых противоречит заключенным им международным договорам и соглашениям. Мы уже отмечали, что субъекты международного права не могут ссылаться на свои конституции и иные законодательные акты с целью оправдания несоблюдения ими международных обязательств.

Общепризнанные принципы и нормы международного права способствуют совершенствованию национального права. Многие международные договоры либо прямо формулируют обязательства государств относительно издания новых или изменения действующих законодательных актов, либо в самом общем плане ориентируют государства на проведение мер по согласованию национального законодательства с международным. Выполняя международные соглашения, государства в пределах своей юрисдикции определяют пути, формы, методы, средства осуществления международно-правовых предписаний.

В конституциях многих государств (Австрия, Россия, Португалия, Испания и др.) закреплены положения, согласно которым общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью их правовой системы. Нередко последние приравниваются к конституционным законам. Так, в статье 6 Конституции США закреплено: “Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнении, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого Штата обязаны к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах отдельных Штатов встречались противоречащие постановления”.

Конституции некоторых стран (Германии, России, Франции и др.) устанавливают приоритет международно-правовых предписаний по отношению к внутренним актам. Так, в ст. 55 Конституции Французской Республики записано: “Договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу внутренних законов, с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной”.

Широкое распространение в самых различных отраслях национального права в различных странах получили прямые и бланкетные отсылки к предписаниям международного права (см., например ст. 7 ГК РФ, ст. 6 Семейного кодекса РФ, ст. 25, 433-438 ГПК РСФСР, ст. 32 УПК РСФСР).

Применение международных нормативно-правовых предписаний во внутригосударственной сфере, процессы трансформации, адаптации, инкорпорации и аккультурации составляют относительно самостоятельный аспект указанной проблемы и должны быть исследованы в отдельной теме, посвященной механизму реализации права.

Более подробно отмеченные и иные вопросы системы национального и системы международного права изучаются в общетеоретических и отраслевых юридических дисциплинах, а также наукой международного права.

## **Литература**

1. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1.
2. Общая теория права / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993.
3. Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1994.
4. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994.
5. Правотворчество в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974.
6. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.
7. Правовая система социализма. Функции и развитие / Отв. ред. А.М. Васильев. М., 1987. Кн. 2.
8. Карбонье Ж. Юридическая социология. М., 1986.
9. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М., 1976.
10. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов, 1989.
11. Советское законодательство: пути перестройки / Отв. ред. А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин. М., 1989.
12. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М., 1986.
13. Ушаков А.А. Право - субъективный образ объективного мира // Правоведение. 1973. № 2.
14. Керимов Д.А. Культура и техника законодательства. М., 1991.
15. Власенко Н.А. Основы законодательной техники. Практическое руководство. Иркутск, 1995.
16. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989.
17. Карташов В.Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики). Ярославль, 1992.
18. Вильчинский В.Я. Познание и практика в структуре деятельности. Рига, 1988.
19. Карташов В.Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. Ярославль, 1995. Ч. 1.
20. Российская газета.
21. Собрание законодательства Российской Федерации.
22. Северный край.
23. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995.
24. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов. М., 1994.
25. Устав Иркутской области: Научно-практический комментарий. Иркутск, 1995.
26. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
27. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов. М., 1994.
28. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. Киев; Одесса, 1989.
29. Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994.

30. Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975.
31. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 6, 7, 8.
32. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1909.
33. Уголовное право США: Сборник нормативных актов. М., 1986.
34. Нормы советского права / Под ред. В.К. Бабаева, М.И. Байтина. Саратов, 1987.
35. Трудовое право Франции: Сборник нормативных актов. М., 1985.
36. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М., 1995.
37. Общие сведения об административном праве Франции. М., 1993.
38. Гражданское и семейное право развивающихся стран. М., 1989.
39. Пантелеев В.А., Козочкин И.Д., Лихачев В.А. Уголовное право развивающихся стран. М., 1988.
40. Жамен С., Лакур Л. Торговое право. М., 1993.
41. Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1988.
42. Мусульманское право (структура и основные институты). М., 1984.
43. Цунэо Инако. Современное японское право. М., 1981.
44. Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., 1940.
45. Броунли Я. Международное право. М., 1977.
46. Игнатенко Г.В. Взаимодействие внутригосударственного и международного права. Свердловск, 1981.
47. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982.

## Содержание

<b>ТЕМА 6. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ПРАКТИКА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА .....</b>	<b>3</b>
<b>6.1. ПОНЯТИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ .....</b>	<b>3</b>
<b>6.2. СТРУКТУРА ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ .....</b>	<b>10</b>
6.2.1. <i>Понятие и виды структур правотворческой практики.....</i>	<i>10</i>
6.2.2. <i>Содержание правотворческой практики .....</i>	<i>11</i>
6.2.3. <i>Формы правотворческой практики.....</i>	<i>15</i>
<b>6.3. ТИПЫ (ВИДЫ, ПОДВИДЫ) ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ .....</b>	<b>24</b>
<b>6.4. ПРИНЦИПЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ .....</b>	<b>27</b>
<b>6.5. ФУНКЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ .....</b>	<b>35</b>
<b>6.6. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АКТ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ПРИЗНАКИ, СТРУКТУРА.....</b>	<b>36</b>
6.6.1. <i>Определение и основные признаки нормативно-правового акта.....</i>	<i>36</i>
6.6.2. <i>Структура нормативно-правового акта .....</i>	<i>38</i>
<b>6.7. СФЕРЫ И ПРЕДЕЛЫ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ .....</b>	<b>41</b>
6.7.1. <i>Предметная сфера действия нормативно-правовых актов.....</i>	<i>42</i>
6.7.2. <i>Действие нормативных актов во времени.....</i>	<i>43</i>
6.7.3. <i>Территориальное действие нормативных актов (действие в пространстве).....</i>	<i>46</i>
6.7.4. <i>Действие нормативных актов по адресатам .....</i>	<i>48</i>
<b>ТЕМА 7. СИСТЕМА И СТРУКТУРА ПРАВА .....</b>	<b>50</b>
<b>7.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ПРАВА .....</b>	<b>50</b>
7.1.1. <i>Соотношение понятий “правовая система общества”, “система права”, “структура права”, “система (структура) законодательства” и “формы права”.....</i>	<i>50</i>
7.1.2. <i>Право как относительно самостоятельная система (подсистема) правовой системы общества .....</i>	<i>51</i>
7.1.3. <i>Право как полиструктурная система .....</i>	<i>54</i>
<b>7.2. ОСНОВНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ ПРАВА.....</b>	<b>57</b>
7.2.1. <i>Нормативно-правовые предписания: понятие и виды.....</i>	<i>57</i>
7.2.2. <i>Первичные нормативно-правовые общности в системе права. Институты права: понятие и виды .....</i>	<i>63</i>
7.2.3. <i>Отрасли права и иные крупные нормативно-правовые массивы системы права.....</i>	<i>67</i>
7.2.4. <i>Системообразующий механизм в праве .....</i>	<i>76</i>
<b>7.3. СООТНОШЕНИЕ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЙ (НАЦИОНАЛЬНОЙ) СИСТЕМЫ ПРАВА И СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА .....</b>	<b>80</b>

**Владимир Николаевич КАРТАШОВ**

**Введение в общую теорию  
правовой системы общества**

**Часть 2**

***Правотворческая практика,  
система и структура права***

Редактор, корректор А.А. Аладьева  
Компьютерный набор Н.В. Воронова  
Компьютерная верстка Л.А. Кузьмичева

Лицензия ЛР N 020319 от 28.11.91.

Подписано в печать 20.08.96. Формат 60x84/16.  
Бумага белая писчая N 1. Печать офсетная.  
Усл. печ. л. 6,0. Уч.-изд. л. 6,2. Тираж 500 экз.  
Заказ .

Оригинал-макет подготовлен  
редакционно-издательским отделом  
Ярославского государственного университета  
150000 Ярославль, ул. Советская, 14.

Отпечатано на ризографе.  
ООО "Рио-Гранд". Ярославль, ул. Чкалова, 2.