

УДК 340.1

М.Ф. МАТЮНИН,

аспирант

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ФОРМИРОВАНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ФАКТОР МЕЖОТРАСЛЕВОЙ КОДИФИКАЦИИ

Статья посвящена рассмотрению факторов формирования комплексных образований в системе российского законодательства при проведении комплексной кодификации. В частности, как фактор формирования комплексных образований рассматривается система права, а также иные социальные факторы.

Увеличение законодательных актов и их постоянное изменение, связанное с прогрессом современного общества и расширением сфер интересов государства, ставят перед законодательными органами сложные задачи по регулированию различного рода отношений и принятию нормативных правовых актов в таких областях. При этом законодатель сталкивается с проблемами, имеющими практическое значение. Например, в виду отсутствия методологии принятия таких сложных нормативных правовых актов, как кодексы, возникает, во-первых, проблема принятия указанных актов; при этом, не должна нарушаться системность законодательства в целом и не должны порождаться коллизии в праве; во-вторых, приобретает значимость вопрос проведения комплексной кодификации и создания на ее основе комплексных законодательных актов в виде кодексов или комплексных федеральных законов. При решении указанных выше проблем исследователю следует обратиться к факторам формирования комплексных образований для их дальнейшей кодификации.

При указании на факторы образования комплексных образований в российском законодательстве следует особо отметить, что важным, но не основным фактором будет являться непосредственно система права и ее внутреннее строение. Необходимо иметь в виду, что система законодательства и система права соотносятся как форма и содержание. Последнее влияет на форму, в том числе в плане построения комплексных образований.

Критерии разграничения системы права на элементы далеко не всегда будут совпадать с критериями деления системы законодательства (отрасли, подотрасли и институты законодательства).

Кроме того, они различаются по структурным элементам и по своему содержанию. Первичным элементом системы права является норма права, состоящая из гипотезы, диспозиции и санкции и иных элементов. В системе законодательства таковым является нормативное предписание, которое не всегда содержит все три структурных элемента правовой нормы в одном акте или статье [1]. В нем иногда излагаются лишь два элемента – гипотеза и санкция, диспозиция же может содержаться в другой статье данного нормативно-правового акта (отсылочный способ изложения) или в совершенно другом акте (бланкетный способ изложения). Более того, в одном и том же нормативном акте могут содержаться нормы различных отраслей права, которые обеспечиваются санкциями, содержащимися в других нормативных актах.

Таким образом, не вдаваясь в системообразующие факторы образования отраслей права и иных элементов системы права, рассмотрим возможные причины появления комплексных образований в системе законодательства и попытаемся определить, что следует понимать под понятием «комплексное образование», а также проанализируем виды комплексных образований и их место в системе законодательства.

Первичными факторами в связи с этим можно считать социальные факторы, которые обуслов-

ливают появление в системе законодательства как отраслей и институтов законодательства, так и комплексных отраслей и институтов законодательства. Последние как раз и будут называться комплексными образованиями. Как уже было сказано выше, развитие общества обуславливает появление законодательных актов в различных сферах: транспорта, образования, социального обеспечения, экологического законодательства и иных сферах государственного регулирования. Эти направления деятельности государства определяются его функциями, которые, безусловно, направлены на развитие таких отношений и их специальную защиту, ввиду особой важности или особенностей объектов правоотношений или самой сферы управления. Отсюда появляются специфические средства регулирования и защиты таких прав граждан. Поэтому в литературе сложилось мнение, что существуют отрасли законодательства, которые адекватны отраслям права, и комплексные отрасли законодательства, выходящие за пределы регулирования только одной отрасли права [2]. Критерием разграничения отраслей законодательства, адекватных отраслям права, является предмет регулирования таких отношений, чего нельзя сказать про комплексные отрасли законодательства. По этому поводу в литературе также сложилось мнение, что таким критерием будет определенное направление или функция государства [3]. Так, А.В. Мицкевич отмечает, что главным в таких образованиях является не выделение особых, юридических дифференцированных отраслей права, а наоборот, интеграция специальных для той или иной сферы деятельности общества разнородных норм права, то есть норм, различных по юридической первоначальной дифференциации права и законодательства [4].

Можно согласиться с мнением В.А. Кирина, что основу основ комплексного законодательного регулирования общественных отношений составляют те социальные задачи, которые поставлены перед отраслями законодательства. Они служат как бы оптическим фокусом, в котором концентрируется направленность определенных правовых норм, предписаний, институтов, законодательных актов, отрасли законодательства. Эта концентрация имеет избирательный характер: фокусируются усилия только тех правовых норм,

предписаний, которые имеют прямое отношение к выполнению данной социальной задачи [5].

Вопрос о непосредственном основании формирования комплексных образований также является дискуссионным вопросом. Например, в качестве него может выступать сфера управления, субъект, отрасли народного хозяйства, виды хозяйственной деятельности или отрасли государственного управления и т.п. При этом под отраслями государственного управления понимаются формально обозначенные и разграниченные государством сферы государственного вмешательства в регулирование общественных отношений, соответствующие сферам обеспечения жизнедеятельности общества [6, с.41]. На наш взгляд, такой критерий в полной мере будет объективно отражать основание разграничения отраслей законодательства, а издание государством таких нормативных актов, содержащих нормы различных отраслей права, будет решать в комплексе задачу государственного управления. Поэтому комплексное регулирование в межотраслевых сферах государственного управления может дать больший регулятивный эффект.

Таким образом, можно сделать вывод, что основными факторами, обуславливающими формирование комплексных образований в системе законодательства, являются как особенности устройства системы права, так и интересы государства к достижению определенного результата при регулировании различных межотраслевых сфер.

Рассмотрев факторы и условия формирования комплексных образований, следует ответить на вопрос, что представляет собой комплексное системное образование в теории права как правовое явление. Для этого рассмотрим систему законодательства, его структуру. Структура законодательства чаще всего производна от структуры системы права. Структура права есть структура содержания, структура законодательства представляет собой структуру формы [7].

Первичным элементом системы права является норма права, а вот вопрос о первичном элементе системы законодательства остается дискуссионным. Чаще таким элементом называют нормативный правовой акт. Однако с такой позицией однозначно согласиться нельзя. Первичным элементом системы права является норма права,

которая размещается в нормативном правовом акте или ином источнике, как первичный элемент, и в соответствии с логикой координации системы права и системы законодательства на каждую норму права пришлось бы принимать отдельный нормативный правовой акт. В этом случае не понятно, чему должны соответствовать другие более крупные элементы системы права. Такой подход представляется абсурдным. На наш взгляд, правильнее считать, что первичным элементом системы законодательства является предписание законодательства. Его можно определить как структурную часть, единицу нормативного правового акта, образующих в совокупности систему законодательства [8].

В связи с этим структура законодательства рассматривается как совокупность взаимосвязанных между собой элементов (предписаний законодательства, нормативных актов и их частей). Можно согласиться с выводом М.И. Милушина, о том, что большинство материальных систем, к которым в том числе относятся система права и законодательства, обладают неисчерпаемым многообразием внутренних и внешних связей, они полиструктурны. Если же элемент входит одновременно в несколько структур, то в каждую из этих структур он входит различными группами своих сторон и свойств. Поэтому, являясь элементом системы законодательства, нормативный акт в структурах, основанных на иерархии нормативных актов, вступает во взаимодействие с другими актами как нечто целое. Тогда как в структурах, существование которых обусловлено различием правовой природы нормативных предписаний, образующих нормативный акт, он взаимодействует с другими актами и как целое, и в своих составных частях (главах, разделах, предписаниях законодательства). В структурах, не основанных на иерархии (горизонтальных), возможно признание в качестве минимального элемента предписания законодательства. Таким образом, автор приходит к заключению, что структура законодательства – это совокупность взаимосвязанных между собой элементов (преимущественно нормативных актов) законодательства и законов (способов) их связи. В предметно-функциональной плоскости структура законодательства представляет собой совокупность предписаний законодательства, институтов, отраслей законодательства и иных

нормативных образований (отраслевых и комплексных массивов законодательства), а также различных связей между ними. Специфика горизонтальной структуры законодательства заключается в том, что в ней имеются и более крупные, чем отрасли, структурные образования – так называемые отраслевые и межотраслевые нормативные массивы (комплексы) [6, с.27].

Таким образом, можно сделать ряд выводов. Во-первых, как уже было сказано, в системе законодательства можно выделить следующие элементы – это институт законодательства, подотрасль и отрасль законодательства, которые адекватны соответствующим элементам системы права. Во-вторых, в указанной системе выделяются также структурные элементы, которые по своему охвату общественных отношений регулируют различные межотраслевые сферы, – это так называемые комплексные законодательные образования, содержанием которых являются межотраслевые образования права. Они могут объединять нормативные акты нескольких отраслей законодательства по предметно-функциональному признаку. Например, аграрное законодательство – это комплексная отрасль, состоящая из публично-правового и частноправового блоков [9].

К видам комплексных образований можно отнести: комплексный институт законодательства, комплексную подотрасль законодательства, комплексную отрасль законодательства и комплексный массив законодательства.

В юридической литературе нет однозначных определений комплексных образований и их видов. Прежде чем дать определение комплексному институту законодательства, следует определить, что понимается под институтом законодательства. Под институтом законодательства понимают совокупность предписаний законодательства, объединенных в нормативных правовых актах либо структурных частях нормативных актов (глава, раздел), регулирующих в рамках отрасли законодательства отдельные стороны определенного вида общественных отношений [6, с. 27]. Такое определение близко по содержанию к определению института законодательства, который «адекватно» совпадает с правовым институтом и является отраслевым. Под правовым институтом понимается относительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих опреде-

ленные разновидности общественных отношений [10]. Такие разновидности входят в предмет регулирования отношения одной из отраслей права. Однако есть мнение, что в системе права институты права не всегда относятся к какой-либо определенной отрасли права, они могут состоять из норм нескольких отраслей права [11]. Речь в таком случае идет о формировании межотраслевого института права.

Таким образом, можно сделать вывод, что под комплексным институтом законодательства следует понимать совокупность разноотраслевых предписаний законодательства, объединенных в нормативном правовом акте в целом либо структурных частях нормативного акта (главах, разделах), а также в структурных частях кодифицированных нормативных правовых актов и регулирующих в рамках комплексной отрасли законодательства отдельные виды общественных отношений межотраслевых сфер регулирования.

Следующим видом комплексного образования в системе законодательства является комплексная подотрасль законодательства. Под подотраслью законодательства понимают относительно обособленное структурное подразделение системы законодательства, представляющее собой совокупность предписаний законодательства, объединенных в нормативном правовом акте или в отдельных нормативных правовых актах, а также в структурных частях крупных кодифицированных нормативных правовых актов, регулирующих в рамках отрасли законодательства отдельные разновидности общественных отношений [6, с. 55]. Как видно из определения, подотрасль законодательства также будет «адекватно» соответствовать подотрасли права.

В подтверждение вышесказанного проанализируем комплексную подотрасль пенсионного законодательства, состоящую из предписаний отраслей гражданского, административного, трудового законодательства. Основой этой подотрасли являются Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» [12] и Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [13], а также иные акты.

В указанную комплексную подотрасль законодательства входят нормы различных отраслей права.

Например, ст. 1 ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» устанавливаются основы государственного регулирования обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, регулируются правоотношения в системе обязательного пенсионного страхования, а также определяются правовое положение субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, ответственность субъектов обязательного пенсионного страхования. Статьей 11 указанного закона устанавливаются правила регистрации и снятия с регистрационного учета страхователей в органах страховщика, и тем самым в ней содержатся нормы административного права. Статья 17 также содержит нормы финансового права (бюджетного права), предусматривающего формирование бюджета Пенсионного фонда РФ, а ст. 27 предусматривает наложение штрафа за нарушение законодательства РФ об обязательном пенсионном страховании, что является нормами исключительно административного права.

Таким образом, под комплексной подотраслью законодательства следует понимать совокупность разноотраслевых предписаний законодательства, объединенных в нормативном правовом акте или в отдельных нормативных правовых актах, а также в структурных частях кодифицированных нормативных правовых актов, регулирующих определенный род общественных отношений.

Центральное место в системе российского законодательства занимает отрасль законодательства. Она играет важную роль в формировании всех комплексных образований в системе законодательства.

Отрасль законодательства – это системная совокупность нормативных правовых актов, регулирующих сферу сходных общественных отношений [14].

Объединяющим фактором формирования комплексной отрасли законодательства является объект, по поводу которого возникают права и обязанности в той или иной сфере государственного управления.

Под комплексной отраслью законодательства нами понимается относительно обособленное структурное подразделение системы законодательства, представляющее собой совокупность

предписаний законодательства, объединенных в нормативно-правовом акте или в отдельных нормативных правовых актах, а также в структурных частях крупных кодифицированных нормативных правовых актов, регулирующих определенный тип, часть сферы или часть области общественных отношений.

При этом важным отличительным признаком комплексной отрасли законодательства является наличие основного (центрального) нормативного акта, вокруг которого объединяются все остальные акты. В результате этого отрасль приобретает системность и взаимосвязанность как с другими отраслями законодательства, так и с системой законодательства в целом.

Особого внимания в системе законодательства заслуживает изучение комплексного массива законодательства, который формируется путем объединения нескольких отраслей и (или) комплексных отраслей законодательства. Например, законодательным комплексным массивом можно считать экологическое законодательство, объединяющее такие отрасли законодательства, как земельное, лесное, водное, о недрах, а также иные отдельные нормативные правовые акты. Основным (центральным) нормативным актом в данном комплексном массиве законодательства будет являться Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об охране окружающей среды». Федеральный закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [15].

Таким образом, под комплексным законодательным массивом, по нашему мнению, следует понимать особое объединение системы законодательства, представляющее собой совокупность предписаний законодательства, объединенных в

отдельных нормативных правовых актах, а также крупных кодифицированных нормативных правовых актах, регулирующих определенные сферы или области общественных отношений.

Список литературы

1. Морозова Л.А. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2002. – С. 235.
2. Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71–79.
3. Байтин М.И., Петров Д.Е. Соотношение отрасли права и отрасли законодательства // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 32.
4. Проблемы общей теории права и государства / Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева, Е.А. Лукашева и др.; под общ. ред. В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, Инфра-М, 1999. – С. 330.
5. Кирич В.А. Законодательство о борьбе с преступностью: отрасли и их взаимосвязь. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 92.
6. Милушин М. И. Формирование комплексных образований в системе законодательства Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – С. 41.
7. Система советского законодательства / В.Б. Алексеев, Е.В. Болдырев, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь и др.; отв. ред. И.С. Самошенко. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 14.
8. Давыдова М.Л. Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2001. – С. 31.
9. Минина Е.Л. Система аграрного законодательства и основные тенденции его развития // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 5.
10. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2002. – С. 146 // СПС «Консультант Плюс».
11. Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. – 1956. – №8. – С. 88–89.
12. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ в ред. ФЗ от 27.12.2009 № 378-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4832.
13. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ в ред. ФЗ от 27.12.2009 № 378-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4920.
14. Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: Маркет ДС, 2007. – С. 342.
15. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

В редакцию материал поступил 11.11.10

Ключевые слова: комплексная кодификация, система законодательства, комплексное образование.