

*На правах рукописи*

**ШМИНКЕ Алла Дмитриевна**

**СИСТЕМА ПРАВА  
И СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ:  
ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов — 2012

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
**СЕНЯКИН Иван Николаевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**МОРДОВЕЦ Александр Сергеевич**  
  
кандидат юридических наук,  
ст. преподаватель  
**БУГРОВА Татьяна Михайловна**

Ведущая организация — **ФГБОУ ВПО «Пензенский  
государственный университет»**

Защита состоится 26 марта 2012 года в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан «\_\_\_» февраля 2012 г.

И.о. ученого секретаря  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук

В.С. Хижняк

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современных условиях состояние системы права и системы законодательства России характеризуется крайне сложными и противоречивыми процессами. Это во многом детерминировано постоянными экономическими, политическими и социальными преобразованиями, проводимыми в Российской Федерации в течение последних 20 лет. Частота трансформации общественных отношений не только не снижается, но, напротив, стремительно возрастает, что требует интенсификации правотворческой деятельности со стороны государства, адекватного развития и повышения качества системы законодательства и системы права. Речь идет не только об улучшении законодательства или его реконструкции, но и о становлении ряда принципиально новых образований в структуре российского права, соответствующих весьма сложной экономической ситуации внутри страны и в мире в целом, потребностям инновационного развития наукоемких отраслей хозяйства, критериям правового государства и гражданского общества, общепризнанным международным стандартам.

Курс на ускорение социально-экономического развития требует от законодателя более оперативного регламентирования современных общественных отношений, что, в свою очередь, сказывается на качестве системы законодательства, а в итоге — и системы права. Зачастую этот процесс сопровождается негативными последствиями: хаотичностью и бессистемностью в принятии нормативных правовых актов по отдельным отраслям; их несовершенством, недостатками юридико-технического характера, в числе которых — отсутствие четко прописанных правовых механизмов реализации их норм; наличием коллизий между предписаниями разноуровневых актов, между общими и специальными законами; пробельностью правового регулирования; дублированием правового материала; несоответствием избранной формы нормативно-правового акта его содержанию и т.д.

Задача кардинального обновления российского законодательства потребовала, прежде всего, принятия новых базовых системообразующих законов в ведущих отраслях законодательства. С начала 90-х гг. прошлого столетия проводится работа по радикальному обновлению массивов законодательства и отраслей права. Существенное значение имело принятие Гражданского, Налогового, Бюджетного, Таможенного, Трудового, Уголовного, а также ряда процессуальных кодексов.

Вместе с тем можно разделить обоснованную обеспокоенность российских правоведов в отношении того, что модернизация системы права и законодательства не сопровождается проведением глубокой кодификации и унификации правовых предписаний. Кроме того, нет единых научно обоснованных программ систематизации. В результате за каждым кодексом «вдогонку» готовится пакет законов и подзаконных актов. Кодексы порой бывают «тонкими» по объему регулирования, сказывается отсутствие единых принципов и методологических подходов<sup>1</sup>.

Практическое решение указанных проблем во многом зависит от уровня и полноты теоретического познания системы российского права и законодательства, их структурных элементов, системно-функциональных связей между ними. Именно посредством проведения государством научно обоснованной правовой политики представляется возможным обеспечить гармоничное развитие системы права и системы законодательства.

В связи с этим весьма актуальным для отечественной юридической науки продолжает оставаться направление исследований, связанных как с общими теоретико-методологическими вопросами учения о системе права и системе законодательства, так и более конкретным анализом их отдельных структурных элементов и функциональных связей между ними. Особое значение приобретает именно системный подход к изучению права и законода-

---

<sup>1</sup> См., например: *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Введение в российское право. М., 2003. С. 73, 75; *Рахманина Т.Н.* Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. 2008. № 4.

тельства в качестве составных частей единого целого, методологический анализ их соотношения и взаимной связи, а также выработка на этой основе различных теоретических рекомендаций для наиболее эффективного воздействия права на общественную практику. Такие исследования позволяют выявлять реальные потребности общества в правовом регулировании, своевременно обнаруживать устаревшие и малоэффективные нормы, несоответствия и противоречия между формой и содержанием права.

В этой связи в настоящий момент перед правоведением стоит задача — предложить принципиально новые теоретико-методологические подходы к комплексному исследованию вопросов единства и соотношения системы права и системы законодательства России.

В отечественной юридической науке эта проблема затрагивалась как в рамках общей теории государства и права, так и на уровне отраслевых наук. Между тем имеющиеся теоретические разработки не исчерпали рассматриваемой темы. До настоящего времени ни в теории, ни в юридической практике не сложилось однозначного понимания единства системы права и системы законодательства, их соотношения и взаимной связи, элементной структуры, критериев для выделения структурных составляющих, методологии исследования. Необходимость методологического и общетеоретического анализа соотношения системы права и системы законодательства вызвана и отсутствием ясной, последовательной классификации отраслей российского права, их соотношением с отраслями законодательства, противоречивым пониманием природы и сущности комплексных образований в праве и законодательстве, отсутствием полноты в описании механизма появления новых общностей в структуре системы права.

Вышеизложенное подтверждает, что проблематика методологии познания системы права и законодательства продолжает оставаться актуальной и практически значимой, а отдельные положения общей теории права по данному вопросу требуют дальнейшего развития.

Сказанное и определило выбор темы настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы.** Проблему системы права нельзя назвать новой в отечественной юридической науке. Системный подход пытались использовать правоведы еще в дореволюционный период — Е.В. Васьковский, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий и др. Одними из первых в советское время его затронули Е.Б. Пашуканис и П.И. Стучка. Указанной тематике были посвящены четыре научные дискуссии, развернувшиеся на страницах журнала «Советское государство и право» в 30-х, 50-х и 80-х гг. XX в. и в постсоветский период в 2001–2004 гг. в журналах «Государство и право» и «Правоведение». Обозначенная проблема разрабатывалась в рамках монографических, диссертационных и других исследований.

В частности, в советский период право как системное явление пытались объяснить М.М. Агарков, С.С. Алексеев, М.А. Аржанов, М.И. Байтин, С.Н. Братусь, В.Г. Беляев, Н.Н. Веденин, С.И. Вильнянский, Л.С. Галесник, Д.М. Генкин, Л.И. Дембо, П.Б. Евграфов, В.П. Ефимочкин, О.С. Иоффе, М.П. Карева, С.Ф. Кечекьян, Н.И. Коржанский, В.Н. Кудрявцев, Н.И. Матузов, В.Ф. Мешера, Б.Л. Назаров, И.В. Павлов, В.Д. Перевалов, Г.И. Петров, А.С. Пиголкин, В.А. Ржевский, Л.Р. Сюкияйнен, В.С. Тадевосян, И.А. Танчук, Р.О. Халфина, М.Д. Шаргородский, Ц.А. Ямпольская и др. Результаты их исследований позволили выявить основные направления и определить тенденции развития системы права, выработать ряд теоретических положений, служащих основой для дальнейших научных разработок в этой области.

Существенный вклад в изучение проблемы соотношения системы права и системы законодательства внесли такие ученые, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, М.И. Байтин, В.М. Баранов, С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Д.М. Генкин, Л.И. Дембо, П.Б. Евграфов, Г.Л. Знаменский, О.С. Иоффе, В.Н. Карташов, О.А. Красавчиков, В.К. Мамутов, А.В. Мицкевич, В.П. Мозолин, Л.А. Морозова, С.В. Поленина, Д.Е. Петров, Т.Н. Рахманина, И.Н. Сенякин, Н.Н. Тарасов, Ю.А. Тихомиров, М.Д. Шаргородский, Ц.А. Ямпольская и др.

Благодаря их трудам постепенно сформировался системно-структурный подход, позволяющий рассматривать систему права и систему законодательства как единую систему. Не утрачен интерес к проблеме и по сей день.

В целом сформировавшиеся в советский период представления о системе права и ее соотношении с системой законодательства легли в основу современных исследований. Например, О.А. Бастрыкина, А.А. Кононов, А.В. Кузьменко, О.Е. Мешкова, Д.Е. Петров и другие пытаются в различных ракурсах рассмотреть систему права и систему законодательства как единое образование. Однако избранная методология не привела их к логическому завершению исследований, поскольку ими так и не был установлен тот системообразующий фактор, который определяет систему права и систему законодательства как единое целое. Поэтому сохраняется потребность в новых разработках с таким методологическим подходом, который устранил недостатки изысканий предыдущих авторов и приведет к созданию модели системы российского права, способной обеспечить ее гармоничное развитие с доминирующей на современном этапе формой ее выражения — законодательством.

**Объектом исследования** выступает право как системное явление в его соотношении с системой законодательства с учетом исторической обусловленности их развития.

**Предмет диссертационного исследования** включает в себя методологические основания познания наиболее общих закономерностей единства, соотношения и взаимосвязи системы права и законодательства, их понятия, характерных черт; теоретические вопросы выделения структурных элементов системы права и системы законодательства и их соотношение; вопросы взаимного влияния процессов систематизации законодательства и интеграции в системе права.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в комплексном общетеоретическом изучении методологических оснований познания

сущности, понятия, соотношения и взаимосвязи системы права и системы законодательства России.

Исходя из поставленной цели, предполагается решить следующие задачи:

проследить процесс развития юридической мысли о системе права, установить факторы, оказывающие на него воздействие, выявить и сопоставить основные точки зрения по вопросу соотношения системы права и системы законодательства на современном этапе;

адаптировать теорию функциональной системы к исследованию системы права и системы законодательства;

определить понятие системы права с точки зрения теории функциональной системы;

сформулировать понятие системы законодательства как функциональной системы;

рассмотреть взаимовлияние процессов систематизации российского законодательства и интеграции в системе права;

выявить проблемы соотношения системы права и системы законодательства в свете разных подходов;

обосновать преимущества структурно-функционального подхода к раскрытию единства системы права и системы законодательства;

определить роль и значение правовой политики государства в процессе обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства.

**Методологическая основа исследования.** Основополагающим методом исследования является материалистическая диалектика. При этом автор опирался на следующие положения: о диалектической связи системы права и системы законодательства, которые выступают по отношению друг к другу в виде парных категорий «содержание — форма»; о переходе количественных изменений в качественные в процессе развития системы права и законодательства; о необходимости постоянной модернизации системы законодатель-

ства, вызванной уровнем развития социально-экономической сферы жизни общества. В ходе работы применялись и такие общенаучные методы, как логический и исторический подходы. В качестве частноправовых методов познания использовались: формально-юридический метод при толковании российского законодательства, сравнительно-правовой в ходе сопоставления различных элементов системы права и системы законодательства. Указанные методы применялись в сочетании с требованиями объективности, всесторонности и принципа конкретности познания.

**Теоретическую основу исследования** составили классические и современные общетеоретические работы, посвященные системе права и системе законодательства, их соотношению и взаимосвязи. Диссертант также опирался на труды по конституционному, административному, гражданскому, трудовому, семейному праву и т. д.

**Эмпирической базой исследования** послужили Конституция РФ 1993 г.; федеральное конституционное законодательство; федеральное законодательство; подзаконные нормативно-правовые акты; конституции (уставы) субъектов РФ; законы субъектов РФ. Также анализу были подвергнуты материалы правоинтерпретационной и правоприменительной практики. В процессе работы над диссертацией автор обращался к фондам Государственного архива РФ (ГАРФ), Полному собранию законов Российской империи (ПСЗРИ).

**Научная новизна диссертационной работы** обусловлена поставленными целями и задачами и заключается в том, что диссертация представляет собой комплексное общетеоретическое исследование основных наиболее общих закономерностей единства, различия и взаимосвязи системы права и системы законодательства сквозь призму системно-структурного и функционального подходов. В соответствии с методом функциональной системы предпринята попытка уточнения методологической основы познания наиболее важных моментов единства и соотношения системы права и системы законодательства в России. Предложена авторская концепция соотношения

права и законодательства, уточняющая уже существующие в правоведении подходы к данному вопросу.

В частности, комплексное поэтапное исследование явлений и процессов, происходящих вокруг системы права и системы законодательства на разных этапах исторического развития, позволило установить и научно обосновать преимущество метода функциональной системы в общей теории систем и эффективность его применения в прикладных науках; сформулировать понятие системы права и системы законодательства как функциональных систем; согласовать (соотнести) систему права и систему законодательства в рамках функционального подхода; определить системообразующий фактор единства права и законодательства и место и роль правовой политики государства в данном процессе.

Учитывая многогранность проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех аспектов выбранной темы. Работа посвящена исследованию наиболее актуальных, базовых теоретико-правовых вопросов.

На защиту выносятся следующие **основные положения, отражающие новизну** диссертационного исследования:

1. Выделяются следующие периоды формирования и развития отечественной юридической мысли о системе права: период зарождения юридической мысли о системе права — конец XIX – начало XX в. (до 1938 г.); период первой дискуссии — 1938–1941 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе первой дискуссии — 1945–1956 гг.; период второй дискуссии — 1956–1958 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе второй дискуссии — 1959–1981 гг.; период третьей дискуссии — 1982 г.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе третьей дискуссии — 1983–2000 гг.; период четвертой дискуссии — 2001–2004 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе четвертой дискуссии — с 2005 г. При этом общая теория системы права формировалась и совершенствовалась под воздействием двух основных факторов: развития

системного подхода в различных областях знания; государственной политики в области права. Превалирующим следует считать второй фактор.

2. Аргументируется перспективность использования функционального подхода к исследованию вопросов соотношения системы права и системы законодательства, которые предлагается рассматривать сквозь призму следующих методологических правил: в функциональной системе права результат представляет собой ее органическую часть, он оказывает решающее влияние как на ход формирования системы, так и на все ее последующие реорганизации; в праве и законодательстве взаимодействие компонентов (элементов) систем осуществляется посредством освобождения их от избыточных степеней свободы, не имеющих значения для получения данного конкретного результата; те же степени свободы, которые способствуют получению положительного результата, наоборот, сохраняются; именно результат интеграции права и систематизации законодательства отбирает все более адекватные для данного момента новые образования в праве и развивает уже ставшие традиционными элементы (отрасли и институты); в случае, когда деятельность системы права заканчивается полезным в каком-то отношении результатом, то «взаимодействие» компонентов данной системы постепенно будет нарастать, становясь постоянным, и в результате будет сформировано новое комплексное образование в структуре права, а в идеале — одновременно и в системе законодательства; наличие в функциональной системе права удачной комбинации элементов исключает необходимость применять другие варианты их объединения, что обеспечивает устойчивость и стабильность развития системы, служит своеобразным ориентиром для субъектов, осуществляющих систематизацию законодательства, в определении направления работы по упорядочению нормативного материала.

3. Уточняется определение системы права, которая трактуется как единая, целостная, объективно обусловленная система составляющих ее функциональных элементов (норм, институтов, отраслей и др.), находящихся ме-

жду собой в состоянии интеграции и выражающихся в своей внешней форме преимущественно в виде соответствующей системы законодательства.

4. Отстаивается сохраняющаяся необходимость широкой трактовки понятия законодательства. В рамках такого подхода российское законодательство определяется как единая функциональная система нормативно-правовых актов, базирующаяся на общих принципах, устойчивых связях актов различного уровня и на отраслевой специализации, состоящая из отраслей и подотраслей, содержащих основной массив норм российского права в качестве важнейшей единой формы их выражения и официального закрепления.

5. Под систематизацией законодательства предлагается понимать особый вид интеллектуально-волевой деятельности субъектов, основанной на познанных в теории закономерностях функционирования и развития системы права по упорядочению и обновлению структуры системы нормативно-правовых актов, ее содержания, а также по совершенствованию процесса подготовки и принятия законов, по изданию Свода законов РФ и Свода законов ее субъектов.

6. Обосновывается, что интеграция в праве представляет собой объективно обусловленный уровнем развития системы общественных отношений процесс появления новых правовых общностей, ассоциаций норм (например, регулятивная и охранительная нормы, материальные и процессуальные предписания образуют общности и ассоциации в структуре права), институтов и отраслей права, увеличения числа функциональных связей между ними.

7. Аргументируется вывод о том, что систематизация российского законодательства и интеграция структурных образований системы права выступают как диалектически взаимосвязанные явления, образующие в единстве сложный процесс развития права, находящиеся в состоянии взаимной корреляции как форма и содержание. Ключевые моменты интегративных процессов в праве имеют предопределяющее значение для проведения работ по систематизации законодательства, которые должны осуществляться на основе познанных наукой общих закономерностей возникновения, функциониро-

вания и развития системы права. Уровень структурной сложности системы права в целом, ее отдельной отрасли или иного образования должен определять форму и способы проведения систематизации законодательства. Важнейшим критерием отбора систематизируемых нормативных правовых актов надлежит считать наличие сформировавшегося внутренне цельного образования системы права путем интеграции более дробных элементов. В результате систематизация законодательства должна четко следовать за интеграцией в системе права.

**8.** Предлагается, с точки зрения функционального подхода, исследовать систему права и систему законодательства как единое целостное образование. Система законодательства и система права как парные категории входят в более широкую по объему систему правовых явлений — правовую систему общества. При этом структура системы права не может быть раскрыта с достаточной полнотой и точностью без учета ее органического единства с внешней формой права — системой законодательства. Законодательство — это форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты.

**9.** Отстаивается позиция о недопустимости отождествления принципов права и принципов законодательства. Принципы законодательства оказывают непосредственное влияние на структурное содержание правовых актов, соответствующее расположение нормативного материала в них. Посредством принципов законодательства реализуются правовые принципы и в этом проявляются их единство и взаимосвязь. Отправные начала законодательства в определенной мере дублируют некоторые содержательные характеристики принципов права (демократизм, гуманизм, равенство и т.д.) и это закономерно, ибо последние составляют их основу. Однако российскому законодательству свойственны и свои собственные принципы, к которым можно отнести: федерализм, сочетание в законодательстве федеральных и региональных начал, презумпция невиновности, принцип взаимодействия национального за-

конодательства и международного права, верховенства закона, принцип научной обоснованности, взаимной ответственности государства и личности и др.

**10.** Правовая политика государства должна выступать в качестве важнейшего фактора укрепления единства системы права и системы законодательства в России, представлять собой особую программную, стратегическую деятельность соответствующих субъектов по приведению системы права и системы законодательства в состояние наиболее полного взаимного соответствия и гармоничного кооперационного развития.

**Научное и практическое значение работы.** Теоретический анализ проблемы, составляющий предмет диссертационного исследования, проведен во взаимосвязи с практикой социально-экономических, политических, правовых преобразований в обществе, тенденций и процессов по модернизации системы законодательства и развитию системы права. Содержащиеся в работе обобщения и выводы призваны способствовать дальнейшему совершенствованию системы российского права. Сформулированные положения и выводы дополняют и развивают соответствующие разделы общей теории государства и права — методологию исследования права, систему права, систему законодательства, систематизацию законодательства, унификацию и специализацию законодательства.

Кроме того, общетеоретическое исследование проблемы соотношения системы права и системы законодательства должно послужить методологической основой для более детального научного ее анализа отраслевыми юридическими науками. Результаты работы можно использовать в учебном процессе при преподавании курса теории государства и права, в частности, при подготовке лекций, проведении семинарских занятий, написании научных работ по данной проблематике.

В целях оптимизации законотворческой и правоприменительной практики автором предлагается комплекс мер по совершенствованию действующего российского законодательства.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», методологических семинарах в Саратовском филиале государственного учреждения РАН Институт государства и права РАН, «круглых столах» и конференциях. Наиболее значимые теоретические выводы и предложения изложены автором в опубликованных работах.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновываются выбор темы диссертации, ее актуальность, степень разработанности и научная новизна; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая и практическая значимость; формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов исследования.

**Глава первая «Право и законодательство как системные явления»** состоит из четырех параграфов.

*Первый параграф «Развитие отечественной юридической мысли о системе права»* посвящен анализу исторических этапов развития отечественного учения о системе права, установлению факторов, оказывающих на него воздействие, выявлению и сопоставлению основных точек зрения по вопросу соотношения системы права и системы законодательства на современном этапе.

Предлагается выделять следующие этапы (периоды) формирования и развития отечественной юридической мысли о системе права: период зарождения юридической мысли о системе права — конец XIX – начало XX в. (до

1938 г.); период первой дискуссии — 1938–1941 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе первой дискуссии — 1945–1956 гг.; период второй дискуссии — 1956–1958 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе второй дискуссии — 1959–1981 гг.; период третьей дискуссии — 1982 г.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе третьей дискуссии — 1983–2000 гг.; период четвертой дискуссии — 2001–2004 гг.; промежуточный период развития утвердившихся идей в ходе четвертой дискуссии — с 2005 г.

При этом общая теория системы права формировалась и совершенствовалась под воздействием двух основных факторов: развития системного подхода в различных областях знания и государственной политики в области права. Превалирующим следует считать второй фактор.

Во *втором параграфе «Функциональный подход к системе права»* обосновываются необходимость и перспективность использования системно-функционального подхода к исследованию вопросов системы и структуры права.

В соответствии с методом функциональной системы упорядоченность во взаимодействии норм, институтов, отраслей и подотраслей как множества компонентов (элементов) системы права устанавливается на основе их содействия в получении определенного полезного результата.

С позиций функционального подхода отмечается, что, как и всякая органическая система, система права характеризуется следующими видами связей: генетическими, структурными и функциональными.

В литературе нередко все связи, существующие между элементами той или иной системы, называют системообразующими. Однако диссертантом отстаивается позиция о том, что более правильно к системообразующим следует относить лишь генетические и структурные связи в праве. Что касается связей, сложившихся в процессе функционирования данной системы, то их, в отличие от системообразующих, предлагается обозначать как системоприобретенные связи.

Генетические системообразующие связи системы права во многом производны от объективных факторов, порождающих право, источником и формой которого является законодательство. В их числе названы и факторы субъективного порядка, связанные со свободой усмотрения законодателя.

Структурные же связи, по мнению автора, коренятся в особенностях системы права, выступающей во взаимодействии своих иерархической (вертикальной), отраслевой (горизонтальной) и федеративной структур.

Что касается системоприобретенных, функциональных связей, то они могут быть подразделены на связи предметно-функциональные и связи управления. В свою очередь среди предметно-функциональных связей любых органичных систем принято выделять отношения координации и субординации. Имеются такие связи и в системе права, и в структуре законодательства.

Систему права предлагается рассматривать сквозь призму следующих методологических правил: в функциональной системе права результат представляет собой ее органическую часть и оказывает решающее влияние как на ход формирования системы, так и на все ее последующие реорганизации; результат интеграции права и систематизации законодательства будут способствовать появлению новых образований в праве, а также развитию его традиционных элементов (отраслей и институтов); в случае, когда деятельность системы права заканчивается полезным в каком-то отношении результатом, то «взаимодействие» компонентов данной системы постепенно начинает нарастать, становится постоянным и в итоге будет сформировано новое комплексное образование в структуре права, а в идеале одновременно — и в системе законодательства; наличие в функциональной системе права правильно выстроенной комбинации элементов исключит необходимость применять другие варианты их объединения, что повлечет устойчивость и стабильность развития системы, послужит своеобразным ориентиром для субъектов, осуществляющих систематизацию законодательства.

С учетом обозначенных методологических установок в диссертации уточняется определение системы права, которая трактуется как единая, целостная, объективно обусловленная система составляющих ее функциональных элементов (норм, институтов, отраслей и др.), находящихся между собой в состоянии интеграции и выражающихся в своей внешней форме преимущественно в виде соответствующей системы законодательства.

*Третий параграф «Система российского законодательства и ее структурный состав»* посвящен вопросам понятия, структуры и системы законодательства.

Рассматривается соотношение следующих понятий: «федеральное законодательство», «законодательство Российской Федерации», «законодательство субъектов Российской Федерации», «законодательный акт», «нормативный правовой акт».

Отстаивается необходимость широкой трактовки понятия «законодательство». В рамках такого подхода российское законодательство определяется как единая функциональная система нормативно-правовых актов, базирующаяся на общих принципах, устойчивых связях актов различного уровня, состоящая из отраслей и подотраслей, содержащих основной массив норм российского права в качестве важнейшей единой формы их выражения и официального закрепления.

Автор придерживается позиции, согласно которой выделяется горизонтальное, вертикальное и федеративное строение законодательства.

Горизонтальная структура является собственной структурой законодательства, определяемой объективно обусловленным распределением нормативных правовых актов в зависимости от предмета регулирования. На основе данного критерия вычленяются отрасли законодательства, соответствующие отраслям системы права (конституционное право — конституционное законодательство, трудовое право — трудовое законодательство, гражданское

процессуальное право — гражданское процессуальное законодательство и т. д.).

Вместе с тем не следует забывать о том, что не всем отраслям права соответствуют адекватные отрасли законодательства и дело здесь не только в отставании темпов кодификационных работ. Одним из показателей существования отрасли законодательства, адекватной отрасли права, диссертант считает наличие сводного, то есть охватывающего большинство институтов данной отрасли, нормативного акта. Такой акт должен выступать в качестве активного центра данной отрасли законодательства и способствовать разграничению компетенции между нормотворческими органами в регулировании конкретных отношений и установлению общих положений, подлежащих конкретизации в издаваемых на его основе других нормативных актах.

Отстаивается тезис о том, что отраслям права, вопреки мнению некоторых ученых, комплексность вообще не присуща. В отличие от них на практике отсутствуют «чистые» отрасли законодательства, то есть отрасли, содержащие нормы исключительно одной отрасли права. Констатируется, что отрасль законодательства, корреспондирующая отрасли права, не только состоит из актов данной отраслевой принадлежности, но и нередко имеет значительные вкрапления нормативного материала данной отрасли, содержащиеся в иных отраслевых и комплексных законах, а также подзаконных актах.

В системе законодательства встречаются разнообразные комплексные структуры, построенные либо по признаку функционального назначения, либо применительно к сферам государственного управления. Например, комплексными являются сельскохозяйственное, торговое законодательство и т.д.

Отмечается, что в отличие от системы права в системе законодательства имеются и более крупные, чем отрасль, горизонтальные структуры — так называемые законодательные массивы (комплексы), объем и внутренняя организация которых таковы, что управление ими с помощью одного активного

центра, то есть возглавляющего массив кодифицированного закона, по существу невозможно.

Законодательные массивы (комплексы) базируются преимущественно на предметных связях между входящими в них законами и подзаконными актами в тех случаях, когда в один комплекс сводятся отрасли законодательства, адекватные ряду смежных однородных отраслей права. Именно такой фактор просматривается в ходе анализа природоохранительного массива.

Констатируется, что на сегодняшний день незавершенность формирования многих законодательных массивов (комплексов) — один из существенных дефектов организации системы законодательства. Так, недостаточно скоординирован законодательный массив (комплекс) в сфере социально-трудовых отношений, что наглядно видно на примере явной нестыковки нормативных предписаний трудового и пенсионного законодательства.

Делается вывод, что в горизонтальной структуре законодательства существуют и более крупные, чем отрасль и массив, структурные подразделения. К ним относятся материальное, процессуальное, частноправовое и публично-правовое законодательство.

В основе вертикальной (иерархической) структуры российского законодательства лежит классификация нормативных актов по юридической силе и органам, их издавшим. Эта классификация опирается на разделение нормативных правовых актов на законы и подзаконные нормативные акты.

При этом диссертант выделяет три уровня иерархической структуры законодательства — федеральный, субъектов РФ и федеративный.

Признается более правильной точка зрения исследователей, полагающих, что хотя иерархическая и федеративная структуры в значительной мере и перекрещиваются, они далеко не совпадают и, следовательно, не могут быть совмещены в рамках одной вертикальной (или федеративной) структуры законодательства, а должны рассматриваться в качестве самостоятельных структур системы законодательства.

Ключом к пониманию федеративной структуры законодательства в целом и отдельных компонентов типологических характеристик нормативно-правовых актов, составляющих ее звенья, служит принцип федерализма, который сочетает централизм в установлении основополагающих начал законодательства со значительной самостоятельностью субъектов Федерации в сфере правотворчества.

Автор диссертационного исследования утверждает, что изменения, происходящие в системе российского законодательства, обусловлены целым комплексом разнообразных факторов объективного и субъективного свойства. Динамику системы законодательства можно наблюдать, хотя и в разных объемах, но во всех трех ее структурных образованиях: отраслевом, иерархическом и федеративном.

Делается вывод, что познание и использование законодателем в процессе нормотворчества закономерностей функционирования и развития системы права, выявленных наукой, есть одновременно процесс привнесения объективного начала в строящуюся под влиянием разнообразных, в том числе субъективных факторов, систему законодательства. И чем ближе к системе права система законодательства, тем точнее регламентирует она соответствующие общественные отношения. Только на этом пути может быть создана действительно стройная, сбалансированная, стабильная и в то же время динамичная система законодательства как необходимая предпосылка соблюдения законности.

В четвертом параграфе *«Метод функциональной системы на фоне эволюционных процессов систематизации российского законодательства»* рассматриваются вопросы истории, понятия и формы систематизации законодательства в России, процессы взаимовлияния систематизации законодательства и интеграции в праве; анализируется исторический аспект деятельности по систематизации российского законодательства и ее результатов, выявляется их специфика в различных историко-политических и экономических условиях. Посредством рассмотрения различных подходов к системати-

зации отечественного законодательства, сложившихся в процессе эволюции права и юридической мысли, еще раз подтверждается, что на современном этапе развития отечественного законодательства наиболее перспективным является метод функциональной системы.

Диссертант обращает внимание на тот факт, что в настоящий момент законодательный «бум» создает опасность «правовой инфляции» в стране, лишает неквалифицированного участника правоотношений возможности пользоваться многими источниками права.

При этом актуальность систематизации законодательства также обусловлена огромным количеством изменений и дополнений, вносимых в федеральные законы и подзаконные акты. Ситуация усугубляется тем, что порой разобраться в системе действующих нормативно-правовых актов, а тем более применять их, подчас невозможно даже с помощью кодификационных служб, работающих в режиме специальных технологий.

Среди тенденций международно-правового свойства, предопределяющих потребность и необходимость в систематизации российского законодательного массива, выделяются следующие: 1) сближение законодательств, когда определяется общий курс государств в данной сфере. Например, в п. «в» ст. 12 Устава Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 г. закрепляется, что в области права задачами Союза является «сотрудничество в области кодификации и систематизации нормативных правовых актов»<sup>1</sup>; 2) гармонизация законодательств различных стран, в ходе которой согласовываются общие подходы, концепции развития национальных законодательств, вырабатываются общие правовые принципы и отдельные решения; 3) принятие модельных нормативных правовых актов; 4) унификация законодательств в целом, в процессе которой разрабатываются и вводятся в действие общеобязательные единообразные юридические нормы.

Делается вывод, что в создавшихся условиях назрела необходимость разработки перспективной, комплексной и научно обоснованной модели сис-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3596.

тематизации российской системы нормативных правовых актов, которая бы учитывала не только внутригосударственные, но и международно-правовые аспекты, а также опиралась бы на четкие теоретические знания общих закономерностей функционирования и развития не только структуры законодательства, но и системы права.

Все это ставит в качестве первоочередной задачи правовой политики государства вопросы систематизации законодательства, под которой понимается особый вид интеллектуально-волевой деятельности субъектов, основанной на познанных в теории закономерностях развития и функционирования системы права, по упорядочению и обновлению структуры системы нормативно-правовых актов, ее содержания, а также по совершенствованию процесса подготовки и принятия законов, по изданию Свода законов РФ и Свода законов ее субъектов.

Отмечается, что при выделении форм систематизации российского законодательства исследователи расходятся во мнении об их числе и сущности. Объединяя точки зрения большинства ученых, диссертант называет и характеризует следующие формы систематизационной деятельности в Российской Федерации: учет, инкорпорацию, консолидацию и кодификацию.

При этом подчеркивается особая роль кодификации среди других форм систематизации в процессе развития как законодательства, так и системы права. Кодификация является одним из самых теоретически разработанных и практически воплощенных в правовую форму видов систематизации. Вместе с тем она представляет собой самую сложную форму систематизации законодательства, такое упорядочение нормативно-правовых актов, которое состоит в коренной переработке действующего законодательства и создании правотворческим органом единого, логически цельного, внутренне согласованного нормативно-правового акта. Его появление приводит правовые нормы к единой юридической силе, которая сообщается новому акту органом, его утвердившим. Благодаря кодификации исключаются повторения, противоречия, восполняются пробелы. Следовательно, в максимальной степени

обеспечивается внутренняя согласованность, целостность и полнота правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. В целом кодификация есть качественное средство развития права как системы, форма становления новых весьма сложных структурных правовых образований и совершенствования старых.

Важным моментом, позволяющим раскрыть диалектику взаимосвязи структуры права и системы законодательства, выступает тот факт, что система законодательства выражается главным образом в составе, соотношении и внутреннем строении кодифицированных нормативных актов. О факте существования обособленной области законодательства можно говорить при наличии соответствующего самостоятельного кодифицированного акта или комплекса актов. При этом кодифицированный акт, в особенности сводный — Основы, кодексы, становится «пунктом сосредоточения» всех иных нормативных актов.

Подчеркивается, что в перспективе крупномасштабная работа по систематизации создаст реальные условия для дальнейшего совершенствования правового регулирования общественных отношений в стране, для последующего упорядочения нормативно-правовых актов, принятых в различное время и на разных этапах правового развития страны. Систематизированное законодательство, комплексно регулируя тот или иной круг общественных отношений, упрощает соблюдение и применение правовых предписаний, позволяет обнаружить пробелы в правовом регулировании и обеспечивает наиболее правильное и единообразное применение нормативно-правовых актов.

По мнению автора, особую актуальность в современных условиях среди различных форм систематизации законодательства приобретает издание Свода законов РФ и Свода законов субъектов Федерации. Будущий Свод законов РФ должен иметь не только бумажную форму, но и электронную, ибо последний обладает гибкими формами обновления, сравнительно низкой себестоимостью издания и пр.

Доказывается, что интеграция в праве представляет собой объективно обусловленный уровнем развития системы общественных отношений процесс появления новых правовых общностей, ассоциаций норм (например, регулятивная и охранительная нормы, материальные и процессуальные предписания образуют общности и ассоциации в структуре права), институтов и отраслей права, увеличения числа функциональных связей между ними.

Обосновывается вывод о том, что систематизация российского законодательства и интеграция структурных образований системы права выступают диалектически взаимосвязанными явлениями, образующими в единстве сложный процесс развития права, находящимися в состоянии взаимной корреляции как форма и содержание. Ключевые моменты интегративных процессов в праве имеют предопределяющее значение для проведения работ по систематизации законодательства, которые должны осуществляться на основе познанных наукой общих закономерностей возникновения, функционирования и развития системы права. Уровень структурной сложности системы права в целом, ее отдельной отрасли или иного образования должен предопределять форму и способы проведения систематизации законодательства. Важнейшим критерием отбора систематизируемых нормативных правовых актов надлежит считать наличие сформировавшегося внутренне цельного образования системы права путем интеграции более дробных элементов. В результате, по мнению диссертанта, систематизация законодательства должна четко следовать за интеграцией в системе права.

**Глава вторая «Соотношение системы права и системы законодательства»** включает в себя три параграфа.

*Первый параграф «Проблемы соотношения системы права и системы законодательства в свете разных подходов»* содержит критический анализ основных концепций соотношения системы права и системы законодательства, сложившихся к настоящему моменту в отечественном правоведении.

Указывается, что возникновению проблемы соотношения системы права и системы законодательства во многом способствовало развитие научной

мысли о системе вообще и о системе права и системе законодательства в частности, обусловленное неудовлетворенностью научной разработанности этой проблематики. Рассмотрение данного вопроса также актуализируется и наметившимся в последнее время явным расхождением между теоретическими знаниями о системе права и о системе законодательства, что весьма негативно отражается на возможностях их практического использования.

Структура системы права не может быть раскрыта с достаточной полнотой и точностью, если не принимать во внимание ее органического единства с внешней формой права — системой законодательства. Законодательство — это форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты. Однако система законодательства — не просто совокупность таких актов, а их *дифференцированная система*, основанная на принципах субординации и скоординированности ее структурных компонентов. Их взаимосвязь обеспечивается за счет различных факторов, главным из которых является предмет регулирования и интерес законодателя в рациональном, комплексном построении источников права.

Соотношение системы права и системы законодательства раскрывается через рассмотрение ряда вопросов: структуры права и структуры законодательства; разграничения отраслей права и отраслей законодательства; отличия институтов права и институтов законодательства; сопоставления классификации отраслей в законодательстве и в праве; соотношения нормы права и статьи нормативно-правового акта и др. Полученные в ходе многочисленных дискуссий результаты приводят большинство ученых к общему мнению о нахождении системы права в сложной, диалектической взаимозависимости с системой законодательства. Вместе с тем они не тождественны. Между ними имеются существенные различия и несовпадения, позволяющие говорить об их относительной самостоятельности.

Во-первых, это выражается в том, что первичным элементом системы права является норма, а первичным элементом системы законодательства —

нормативно-правовой акт. Юридические нормы отраслей права — это строительный материал, из которого складывается та или иная конкретная отрасль законодательства. Однако при построении каждой законодательной отрасли этот строительный материал может употребляться в разном наборе и в разном сочетании определенного нормативного акта. Вот почему отрасли законодательства не всегда совпадают с отраслями права.

Во-вторых, система законодательства по объему представленного в нем материала шире системы права, так как включает в свое содержание положения, которые в собственном смысле не могут быть отнесены к праву (различные программные положения, указания на цели и мотивы издания актов и т. п.).

В-третьих, в основе деления права на отрасли и институты лежат предмет и метод правового регулирования. Поэтому нормы отрасли права отличаются высокой степенью однородности. Отрасли же законодательства, регулируя определенные сферы государственной жизни, выделяются только по предмету регулирования и не имеют единого метода. Кроме того, предмет отрасли законодательства включает в себя весьма различные отношения, в связи с чем и отрасль законодательства не является столь однородной, как отрасль права.

В-четвертых, внутренняя структура системы права не совпадает с внутренней структурой системы законодательства. Вертикальная структура системы законодательства строится в соответствии с юридической силой нормативно-правовых актов, компетенцией издающего их органа в системе субъектов нормотворчества. В этом плане система законодательства непосредственно отражает национально-государственное устройство Российской Федерации, в соответствии с которым действует федеральное законодательство.

*Второй параграф «Система права и система законодательства как единая функциональная система»* направлен на раскрытие содержательного единства права и законодательства как сложной функциональной системы.

Сложность проблемы, обусловленная, с одной стороны, развивающимся представлением о системе вообще и системе права в частности, а с другой стороны, нарастающим массивом законодательного материала, определила поэтапное формирование различных подходов к ее решению. На каждом этапе эти подходы к вопросу соотношения системы права и системы законодательства обогащались новыми знаниями, все больше приближая исследователей к решению проблемы. Однако в условиях построения демократического правового социального государства с рыночной формой хозяйствования требуется качественно новый подход к проблеме соотношения системы права и системы законодательства, поскольку они приобретают несколько иной вид — изменяется отраслевая структура системы права, а система законодательства отличается как структурой, так и своим массивом.

В связи с этим диссертант предлагает не искать концептуальное решение проблемы, исходя только из прежних подходов, в основе которых лежит общая теория систем, сформулированная еще Берталанфи, а использовать дополнительно в качестве методологического основания также и теорию функциональной системы, состоятельность и эффективность которой убедительно доказал ее автор П.К. Анохин<sup>1</sup>.

Отправной идеей в теории функциональной системы выступает положение о фокусированном полезном результате как системообразующем факторе. Именно он, оказывая центральное организующее влияние на все этапы формирования функциональной системы, является важным феноменом, своеобразным инструментом, создающим упорядоченное взаимодействие компонентов функциональной системы.

Предлагается, с точки зрения системно-функционального подхода, исследовать систему права и систему законодательства как единое целостное образование. Система законодательства и система права как парные категории входят в более широкую по объему систему правовых явлений — право-

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: *Анохин П.К.* Очерки по физиологии функциональных систем. М., 1975.

вую систему общества. При этом структура системы права не может быть раскрыта с достаточной полнотой и точностью, если не видеть ее органического единства с внешней формой права — системой законодательства. Законодательство — это форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты.

Автор подчеркивает, что структура права носит объективный характер и обусловлена экономическим базисом общества. Она не может строиться по произволу законодателя. Обновление системы права связано, прежде всего, с развитием и усложнением общественных процессов, что способствует появлению новых правовых институтов и отраслей, а также изменению уже ставших традиционными правовых общностей.

Вместе с тем структура системы права не может быть раскрыта с достаточной полнотой и точностью, если не видеть ее органического единства с внешней формой права — системой законодательства. Законодательство — это форма существования, прежде всего, правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты. Однако система законодательства — не просто совокупность таких актов, а их дифференцированная система, основанная на принципах субординации и скоординированности ее структурных компонентов. Взаимосвязь между ними обеспечивается за счет различных факторов, главными из которых являются предмет регулирования и интерес законодателя в рациональном, комплексном построении источников права.

Система права выступает в качестве одного из важнейших факторов, определяющих построение и развитие системы законодательства. Формирование системы права есть одновременно выявляемый наукой процесс раскрытия объективно существующих закономерностей общественного развития. Диссертант разделяет точку зрения подавляющего большинства исследователей, согласно которой система права носит объективный характер и, в силу этого, ее развитие обуславливает соответствующую трансформацию

системы законодательства, создаваемой правотворческими органами. Однако не только это объединяет рассматриваемые системы в одну. Функционально государственно-властный и официальный характер права с необходимостью предполагает именно систему законодательства в качестве основополагающей формы своего выражения. Содержание права в целях наиболее полного осуществления функций правового регулирования общественных отношений в ходе социальной эволюции методом тщательного отбора постепенно находило наиболее оптимальную форму. Однако это не означает наличия и иных дополнительных, вспомогательных источников, значение которых так или иначе определяется системой действующего законодательства.

В итоге система права и система законодательства рассматриваются как разноуровневые subsystemы в иерархии «большой системы» или правовой системы общества, где они подчинены единому общему полезному результату. Система права как определенная объективная и логическая конструкция, выражающая результаты научного познания специфических закономерностей правового регулирования общественных отношений, являющаяся некой моделью для реальной практики правоустановительной деятельности, издания соответствующих законодательных и иных правоустановительных актов, их рационально организованного учета и систематизации, будет выступать subsystemой высшего порядка, а система законодательства, реализующая данную модель, — subsystemой более низкого порядка.

Несмотря на единство содержания права и формы его внешнего выражения в виде законодательства, отстаивается позиция о недопустимости полного отождествления принципов права и принципов законодательства. Принципы законодательства оказывают непосредственное влияние на структурное содержание правовых актов, соответствующее расположение нормативного материала в них. Посредством принципов законодательства реализуются правовые принципы и в этом проявляются их единство и взаимосвязь. Отправные начала законодательства в определенной мере дублируют некоторые содержательные характеристики принципов права (демократизм, гу-

манизм, равенство и т.д.) и это закономерно, ибо последние составляют их основу. Однако российскому законодательству свойственны и свои собственные принципы, к которым можно отнести: федерализм, сочетание в законодательстве федеральных и региональных начал, презумпцию невиновности, принцип взаимодействия национального законодательства и международного права, верховенства закона, принцип научной обоснованности, взаимной ответственности государства и личности и др.

*В третьем параграфе «Правовая политика государства в сфере обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства в России»* рассматриваются роль и значение правовой политики государства в процессе обеспечения гармоничного развития системы права и системы законодательства.

Делается акцент на том, что правовая политика государства должна выступать в качестве важнейшего фактора укрепления единства системы права и системы законодательства в России, представлять собой особую программную, стратегическую деятельность соответствующих субъектов по приведению системы права и системы законодательства в состояние наиболее полного взаимного соответствия и гармоничного кооперационного развития.

Предлагается ряд мер научно-практического характера по установлению наиболее полного соответствия системы права и системы законодательства, в частности: разработка специальной концепции по повышению системности и эффективности законодательства в рамках правовой политики государства; формирование Свода законов Российской Федерации и Сводов законов субъектов Федерации; расширение области кодификационных работ; ускорение процесса перехода от письменной к электронной форме закрепления нормативно-правового материала и др.

**В заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, а

также обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. Шминке А.Д. Эволюция понятия система права // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 1 (0,49 п.л.).

2. Шминке А.Д. К проблеме соотношения системы права и системы законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 4 (0,37 п.л.).

3. Шминке А.Д. Функциональный подход к системе права // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. № 2 (0,56 п.л.).

*Статьи, опубликованные в иных изданиях:*

4. Шминке А.Д. Зарождение юридической мысли о системе права // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Саратовский филиал учреждения Российской академии наук института государства и права РАН, 2010. № 4 (0,35 п.л.).

5. Шминке А.Д. Развитие правовой мысли. О методе систематизации российского законодательства // Новая правовая мысль. Волгоград: ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы», 2010. № 6 (0,47 п.л.).