



УДК 340.11
ББК 67.022.14

ПРОЦЕДУРНЫЕ СРЕДСТВА УЧЕТНОГО ТИПА В ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКЕ ПРАВОСИСТЕМАТИЗАЦИОННОЙ ПРАКТИКИ: ПРОБЛЕМА СУЩНОСТИ И ФУНКЦИЙ

П.Ю. Гордиенко, М.Л. Давыдова

Статья посвящена актуальной проблеме определения специфических признаков техники систематизации права посредством анализа сущности и функций процедурных средств учетного типа как важнейших вспомогательных доктринальных и практических средств юридической техники правосистематизационной практики.

Ключевые слова: *систематизация права, систематизация законодательства, юридическая техника, средства техники систематизации права, правосистематизационная практика.*

Правосистематизационная практика актуализируется несколькими обстоятельствами. Среди них следует отметить общую динамику развития социальных отношений, изменения в экономике и политике, требующие немедленного правового регулирования либо совершенствования существующего законодательства. Нередко именно эти причины подталкивают процесс систематизации, служат причиной или поводом подготовки консолидированных, кодифицированных и иных актов. В то же время накопление большого объема правовых актов, их устаревание, противоречивость и пробельность создают трудности в правореализации, правотворчестве и правоприменении. Оба аспекта развития общественных отношений и правовой системы определяют необходимость процессуального направления правосистематизирующей практики. В соответствии с этим главной задачей данной статьи является определение сущности и функций процедурных средств учетного типа в юридической технике систематизации права [17, с. 109–313], связанных с различными этапами правосистематизационной практики.

Правосистематизационная практика ориентирована на создание трех основных форм систематизации – инкорпорированные, консолидированные и кодифицированные. Однако формы правосистематизации являются результатом практики и предполагают осуществление специфического рода юридической деятельности. Собственно, наше согласие с В.Н. Карташовым в понимании правосистематизационной деятельности как особого вида юридической практики [24, с. 415–418] обязывает нас обратиться к рассмотрению специфики самостоятельной группы процедурных средств техники систематизации права, связанных с конкретными этапами правосистематизационной деятельности.

Основным критерием выделения данных средств в самостоятельную группу для нас является их сущность, которая проявляется в ходе выполняемых ими задач. Общее предназначение последних заключается в подготовке правового материала к осуществлению правосистематизационной практики, а точнее к достижению ее материальных результатов – созданию трех основных форм правосистематизационных актов. Перманентный характер правосистематизационного процесса определяет другую, но схожую по назначению задачу средств данной группы – поддержание правового массива в актуальном для правосистематизационной практики состоянии.

Следуя избранному нами функциональному подходу, а также самой природе данных средств, считаем возможным объединение их в самостоятельную подгруппу **процедурных средств техники систематизации права**.

Характер юридической деятельности и ее результатов, обусловленный применением средств данной группы, позволяет произвести их типизацию на **деятельностные и материально-процедурные**. Объединенный анализ функциональной нагрузки процедурных средств делает возможным наиболее полное раскрытие их специфических признаков.

Относительно количества видов систематизации в теории права также нет на сегодняшний момент единой точки зрения. Классификацию видов систематизации нормативных правовых актов возможно провести по различным основаниям. Среди множества точек зрения относительно количества видов систематизации верной необходимо признать позицию группы авторов, классифицирующих систематизацию с выделением в качестве ее видов инкорпорацию, консолидацию и кодификацию¹. Подобной классификации придерживаются, в частности, Е.Н. Босова [12, с. 26], Г.Г. Егоров [18, с. 20], И.А. Игнатъева [21, с. 112], В.В. Ксенофонтов [30, с. 85, 102, 118], Т.В. Кухарук [31, с. 119], Д.В. Чухвичев [47; 48], Н.В. Путило [39].

Одновременно имеют место и иные точки зрения относительно количества и особенностей видов систематизации нормативных правовых актов. С.Н. Братусь [43, с. 27], Д.А. Керимов [26, с. 90], В.И. Червонюк [50, с. 297], А.Ф. Шебанов [49, с. 152] рассматривают консолидацию как наивысшую разновидность инкорпорации, не выделяя ее в самостоятельный вид систематизации законодательства. Кроме того, группа ученых, наряду с инкорпорацией, консолидацией и кодификацией, уверенно выделяет в качестве вида систематизации учет нормативных правовых актов (Д.А. Казаков [22, с. 40, 63], Т.В. Кашанина [25, с. 332], А.Н. Козырин [28, с. 27], А.С. Пиголкин [41, с. 31–32], В.И. Червонюк [50, с. 288–289]). Далее, подробнее остановимся на классической характеристике учета.

Согласно устоявшейся точке зрения, данный вид соответствует способу систематизации, при котором производится инвентариза-

ция, отбор и обобщение нормативных правовых актов субъектом правотворческой или правоприменительной деятельности в соответствии с предметом их деятельности. Как отмечают исследователи, отличие учета от кодификации заключается в том, что новый нормативный правовой акт не принимается, систематизируемые нормативные правовые акты остаются без изменений и не сводятся в единый документ. Приведенная характеристика позволяет нам сделать вывод, что даже классическое понимание сущности учета свидетельствует о явной необоснованности отнесения учета к видам, а тем более формам систематизации.

Рассмотрение учета как вида деятельности не предполагает, что в результате его осуществления будут подготовлены видовые формы систематизации права, такие как инкорпорированные, консолидированные и кодифицированные акты. В этой связи, следует подчеркнуть, традиционно определяемые в литературе цели «систематизации нормативных правовых актов в информационно-правовом аспекте», являются ошибочными. Информационно-правовое обеспечение правосистематизационной практики не является самоцелью последней, а выступает в качестве необходимого и безусловного механизма систематизации права. Таким образом, виды учета, принципы его организации и реализации, выраженные на практике в специальных деятельностных и материально-процедурных средствах систематизации права, являются важнейшим инструментом правосистематизационной практики в целом.

Кажется очевидным, что создание официальных форм систематизации права невозможно без учета нормативных правовых актов, объединенных общими субъектами, участниками, предметом, институтом, отраслью права. Кроме того, систематизация права в различных видах, типах, рассматриваемая правовой наукой как постоянный вид деятельности, направленный на поддержание системы законодательства в актуальном состоянии, использует учет в качестве приоритетного юридико-технического средства. В связи с указанным основное техническое значение учета на определенных этапах реализации любого вида / типа правосистематизирующей

практики, а также идеальное определение роли учета в достижении основной цели систематизации подчеркивают его **комплексный инструментально-вспомогательный характер**.

Остановимся на рассмотрении видов и средств учета более подробно.

Органы, учреждения и организации осуществляют учет как для удовлетворения своих собственных потребностей, так и для снабжения (в том числе и на коммерческой основе) правовой информацией иных учреждений и отдельных лиц ². В Российской Федерации подлежат государственному учету федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, нормативные акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, решения Конституционного Суда РФ ³.

Как уже указывалось, согласно устоявшемуся определению, учет – деятельность по сбору, хранению и поддержанию нормативных правовых актов в контрольном состоянии, а также по созданию поисковой системы, обеспечивающей нахождение необходимой правовой информации в массиве актов, взятых на учет (см.: [27, с. 182]). Следует добавить, что учет необходим и при работе с проектами нормативных правовых актов. Тем более если объем такой работы велик. Так, электронному регистрационному учету подлежат все внесенные в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы проекты законов. Естественно, что организация учета законодательства должна происходить на основе определенных принципов ⁴.

Использование в учетной деятельности таких **материально-процедурных средств** техники систематизации права, как журнал учета, учетные карточки, контрольные тексты, автоматизированные информационные системы, Классификатор и т. д. ⁵, позволяет определить данные средства как **процедурные (деятельностные и материально-процедурные) средства учетного типа**.

Наиболее простой вид учета законодательства – фиксирование реквизитов нормативных правовых актов в **специальных журналах**. Такой учет может вестись по хронологическому, алфавитно-предметному или системно-предметному принципам (подробнее см.: [37, с. 34]). Оптимальной формой веде-

ния журнального учета, по нашему мнению, является тематико-предметная форма, предполагающая такой учет, при котором рубрикация определяется в зависимости от деления массива законодательства на определенные отрасли, подотрасли и институты ⁶.

Более совершенной формой учета является **картотечный учет**, смысл которого заключается в создании карточек, расположенных в определенной системе [32, с. 136]. Такой учет применяется в центральных органах законодательной, исполнительной и судебной власти, в крупных учреждениях и организациях, которые имеют дело с широким, многоотраслевым кругом нормативных актов и нуждаются в равноуровневой и большой по объему правовой информации.

На карточках картотеки могут быть зафиксированы либо основные реквизиты акта (вид акта, его заголовок, дата издания, источник официального опубликования), либо полный текст такого акта, что представляется более предпочтительным. Рубрики картотеки определяются на базе выработанного заранее словника или рубрикатора [37, с. 34]. Карточки группируются по соответствующему основанию: виду актов, предмету регулирования и т. д. в соответствии, например, с разделами «Классификатора правовых актов» [23, с. 46–103; 34, с. 154–157]. На правовом акте, подлежащем учету, проставляется индекс (цифровое обозначение раздела и подраздела Классификатора) в соответствии с основным вопросом, который регулируется актом. В соответствии с проставленными индексами на акт заполняются карточки по установленной форме ⁷.

Карточки размещаются в картотеке в соответствии с указанными на них индексами по разделам и подразделам Классификатора в строго хронологическом порядке. Разделы и подразделы Классификатора разграничиваются карточками-разделителями. Карточки в картотеке обычно располагаются по хронологическому, алфавитно-предметному либо предметно-отраслевому принципам [37, с. 34]. Наиболее удобен последний принцип, когда учет осуществляется путем расположения всех карточек в соответствующих разделах, подразделах, отделах, пунктах и других подразделениях заранее разработанного и ут-

вержденного классификатора, основанного на делении всего массива законодательства.

Ведение **контрольных текстов** действующих правовых актов предполагает хранение в том или ином учреждении официальных изданий нормативных актов (ГК РФ, УК РФ, Собрание законодательства РФ и др.), актов толкования, опубликованных в Вестнике Конституционного Суда РФ и Бюллетенях Верховного Суда РФ и т. п., а также других правовых актов, внесение в их тексты отметок о дополнении, изменении или отмене этих актов (отдельных их частей и пунктов) с указанием конкретных документов, на основании которых данные отметки производятся [24, с. 436]. Широкое применение данное материально-процедурное средство техники систематизации права получило в суде, адвокатуре, прокуратуре и других правоохранительных органах⁸.

В контрольные экземпляры правовых актов вносятся отметки о всех изменениях, дополнениях и признании правовых актов (статей, пунктов, абзацев) утратившими силу. Контрольные отметки должны точно отражать формулировку предписания акта, которым вносятся изменения, и содержать ссылку на его вид, дату, номер и источник его опубликования. Контрольные отметки ко всему акту в целом производятся на верхнем поле первой страницы, а при большом количестве отметок – на отдельной вклейке [там же]. Контрольные отметки к статьям, пунктам делаются на полях напротив соответствующих статей, пунктов⁹. Следует подчеркнуть, что при получении нового издания кодекса (сборника и т. п.) контрольный экземпляр заменяется новым. Изменения и дополнения вносятся в контрольный экземпляр после даты, по состоянию на которую издан кодекс (сборник и т. п.). Контрольный экземпляр предыдущего издания сохраняется для справок.

С начала 90-х гг. XX в. развитие законодательства Российской Федерации потребовало иных подходов к учету нормативных правовых актов. Эта тенденция связана со значительно возросшей потребностью общества в эффективной работе с правовой информацией и в использовании для этих целей новационного материально-процедурного средства техники систематизации права – **компьютер-**

ных справочных правовых систем (далее – СПС). Следует подчеркнуть, что коммерческие и государственные справочные правовые системы как материально-процедурное средство техники систематизации права являются наиболее актуальным технико-юридическим средством в правотворческой, правоприменительной практике, практике реализации и использования права¹⁰. Значение СПС, а также содержательная характеристика этих систем как форм систематизации позволили исследователям отнести их к виду консолидации [10, с. 295].

Справочные правовые системы в новой, более доступной для пользователей конфигурации прошли свой путь развития. Сегодня компьютерная справочная система – это программный комплекс, включающий в себя массив правовой информации и программ, инструменты, позволяющие специалисту работать с этим массивом информации (учитывать, производить поиск конкретных документов) [13, с. 14].

Широкое использование компьютерных правовых систем наиболее крупных российских разработчиков было вызвано необходимостью в информационно-правовом обслуживании Совета Федерации, оставшегося после конституционной реформы 1993 г. без основных информационно-правовых ресурсов бывшего Верховного Совета РФ, перешедших Государственной Думе. В течение 1995–1997 гг. были заключены договоры о сотрудничестве с такими известными фирмами, как «INTRALEX», «КонсультантПлюс», «Кодекс», «Гарант»¹¹. Совету Федерации были предоставлены правовые базы данных, которые существенно восполнили пробелы в бумажных фондах информационно-правовой службы Аппарата Совета Федерации (см.: [14], а также [15]).

Несмотря на существенный рост функциональных возможностей справочных правовых систем, их основа по-прежнему, как и в начале своего становления, опирается на ручной ввод правовой информации в систему и ручную ее обработку. В результате пресловутого человеческого фактора к ошибкам, допущенным законодателем, добавляются ошибки и неточности разработчиков соответствующих баз данных, а правоприменитель (судья, следователь, прокурор и т. д.) стано-

вится заложником справочных правовых систем и компетентности их операторов (см.: [10, с. 295; 20, с. 157–158; 33, с. 19]). Таким образом, по мнению С.В. Бахвалова, мы получаем ограничение технологического свойства, не позволяющее нам говорить о справочной правовой системе как о своеобразной «распределенной» кодификации, где подлежащая применению норма права определяется релевантностью ситуации, устанавливается при помощи гипертекста или задается списком респондентов (корреспондентов) (см.: [11]).

Впервые автоматизированная система правовой информации была создана в США в 60-е гг. XX века. На сегодняшний день в США и других западных государствах созданы десятки такого рода систем¹².

Автоматизированный учет законодательства по сравнению с другими обладает рядом преимуществ, особенно если он строится на компьютерных технологиях. Во-первых, в компьютерные системы можно заложить практически неограниченный объем правовой информации; во-вторых, справки о законодательстве и практике его применения можно получить по любому интересующему абонента вопросу; в-третьих, компьютер дает возможность получить справку максимально быстро, напечатать ее и оттиражировать в том количестве, в котором это необходимо абоненту¹³.

В современной системе учета как комплексном процедурном средстве техники систематизации права в Российской Федерации автоматизированные информационные системы активно используются Федеральным Собранием и Министерством юстиции (подробнее см.: [16; 13; 19, с. 1, 2; 35; 46]).

Новейший период развития федерального законодательства России характеризуется увеличением числа разрозненных нормативных правовых актов, не согласованных с актами, принятыми ранее, отчасти противоречащих им или в какой-то части их дублирующих. Пересмотр действующего законодательства по любому конкретному вопросу должен начинаться с тщательного отбора всех нормативных правовых актов по данной проблеме, то есть с информационного поиска.

Существенную роль в работе по учету и систематизации нормативных актов играет тщательно разработанный, **детализирован-**

ный классификатор, помогающий осуществлять полный и достоверный поиск правовой информации. **Классификатор** является одной из методических основ систематизации права, важным **материально-процедурным средством техники систематизации права**, без которого невозможна эффективная правосистематизационная деятельность. Он не только позволяет получать достаточно полную и точную информацию о правовых актах, но и способствует наведению должного порядка в их систематизации. Классификатор является необходимым средством техники систематизации и подготовки инкорпорированных, кодифицированных и кодифицированных актов. Подчеркнем, что максимально полный учет нормативных правовых актов и создание удобной для практического пользования системы классификации – необходимые предпосылки систематизации права.

Устранение противоречий между актами, отмена фактически утративших силу актов, выявление пробелов в законодательстве – все это возможно после анализа всего массива нормативных правовых актов, учтенного системой классификации до последнего акта. Можно утверждать, что успех проведения систематизации законодательства во многом зависит от создания научно обоснованной, логически завершенной системы классификации и эффективного ее использования.

Цели систематизации права, для достижения которых создаются классификаторы, предназначенные различным пользователям, разнообразны. Это информационный поиск, пересмотр действующего законодательства, организация единого информационно-правового пространства, создание собраний (сводов) законодательства, выявление пробелов и противоречий действующего законодательства и т. п. В зависимости от таких целей существуют разнообразные требования, предъявляемые к принципам классификации: по отраслям права, темам правового регулирования, хронологии принятия правовых актов, видам правовых актов и т. п.

Работа по подготовке проекта Классификатора осуществлялась в несколько этапов, параллельно несколькими участниками. Система классификации разрабатывалась АО «КонсультантПлюс» совместно с Глав-

ным государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Разработка системы классификации правовых актов Российской Федерации продолжалась более двух лет и в марте 2000 г. получила логическое завершение¹⁴. Указ Президента Российской Федерации «О классификаторе правовых актов» от 15 марта 2000 № 511 [2] одобрил предложенный Классификатор правовых актов и рекомендовал органам государственной власти использовать его при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией. Сегодня Классификатор является, по существу, единственным официальным источником классификации российского законодательства.

Классификация, отражающая массив правовых актов во всем их многообразии и динамике и организующая его в систему, является необходимым элементом формирования единого информационно-правового пространства. Система классификации, представляющая законодательство в систематизированном обозримом виде, может быть использована в различных автоматизированных системах¹⁵. Интеграция классификаторов по отдельным основаниям, образующих систему классификации, имеет большое значение для стандартизации, формирования и ведения правовых информационных систем, усовершенствования и упрощения процессов обмена информацией.

Как мы уже отмечали, главное назначение системы классификации – информационный поиск, и в связи с этим такая организация правового массива, которая обеспечивала бы максимальное удобство для пользования им, – формирование правового массива, максимально удовлетворяющего запросы при поиске. Если говорить кратко, то система классификации, в частности, каждый отдельный классификатор, – средство техники систематизации для организации поиска.

Практика построения систем классификации позволяет исследователям выделить ряд требований, которым должен отвечать современный «Классификатор правовых актов» [40, с. 168]. Это: удобство практического использования, полнота охвата нормативного материала; соответствие реально суще-

ствующей системе действующего законодательства (ориентированность на структуру основополагающих нормативных актов, в первую очередь кодексов); сочетание стабильности и динамизма; научно обоснованный подход к рубрицированию; систематическое обновление и поддержание нормативного материала в контрольном состоянии.

Важным фактором, оказывающим ориентирующее влияние на построение научно обоснованной системы классификации, выступает связь Классификатора с базовыми законами. Следует заметить, что базовые законы вообще призваны служить своеобразным каркасом любой формирующейся правовой системы. При этом рубрициацию Классификатора рекомендуется не привязывать к структуре исключительно одного базового закона в соответствующей отрасли, а охватывать по возможности отрасль (или массив законодательства) в целом в тех случаях, когда в отрасли имеется несколько базовых, системообразующих законов [40, с. 169].

В заключение необходимо подчеркнуть, что определяющее значение для систематизации законодательства имеет факт придания Классификатору официального характера. Именно классификатор, обладающий общеобязательным характером, сможет выполнять функцию единого языка общения различных органов и организаций, занимающихся законодательной и правоприменительной деятельностью. Официально унифицированная система поиска информации создает основу для организации единой внутренне согласованной правосистематизационной практики.

Значительную роль по учету законодательства Российской Федерации выполняет Министерство юстиции (Минюст РФ)¹⁶. Минюст России участвовал в создании единого информационно-правового пространства государств – участников СНГ, взаимодействовал с информационными системами государств Совета Европы и членов ООН, с информационной системой по борьбе с преступностью стран «восьмерки» [4] (об утверждении Положения о Департаменте правовой информатизации см.: [8]). Министерство юстиции РФ формирует нормативный корпус Свода законов Российской Федерации; ведет Федеральный регистр нормативных правовых актов

субъектов Российской Федерации, банк прошедших государственную регистрацию нормативных правовых актов органов исполнительной власти, государственный реестр соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Федерации. Вспомогательные технические функции **банков / баз данных**, а также **государственного реестра** позволяют классифицировать их как материально-процедурные средства техники систематизации права.

Необходимо сказать, что Министерство юстиции РФ является важнейшим звеном в обеспечении единства законодательной системы Российской Федерации (см.: [45, с. 7]). Анализируя полномочия Министерства юстиции РФ, возложенные на него Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и утвержденным им Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации [4], следует отметить следующее.

В рамках учета законодательства Российской Федерации Минюст РФ, согласно подпунктам 5, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 44, 45 пункта 7 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации: участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке свода законов Российской Федерации... осуществляет государственную регистрацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти... а также актов иных органов...; осуществляет проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации; ведет контрольные экземпляры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации; обобщает практику государственной регистрации нормативных правовых актов... участвует в работе по созданию и ведению специализированных баз данных правовой информации в соответствии с единой технической политикой в сфере правовой информатизации России; организует разработку и внедрение программно-технических средств и технологий сбора, обработки и ана-

лиза информации в соответствии с едиными требованиями (техническими регламентами, стандартами) и программами (планами) правовой информатизации территориальных органов и федеральных государственных учреждений Минюста России.

Материально-процедурным средством техники систематизации права и соответствующей формой государственного учета нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации является **«Федеральный реестр нормативных правовых актов субъектов РФ»**.

Создание и ведение «Федерального реестра нормативных правовых актов субъектов РФ» (далее – Регистр) – важная часть проводимой в настоящее время работы по выявлению актов субъектов РФ, не соответствующих Конституции РФ и федеральному законодательству, и приведению их в соответствие. Ведение Министерством юстиции Регистра призвано обеспечить конституционную безопасность и единство правового пространства, способствовать созданию сильной государственной власти в Российской Федерации и укреплению его целостности.

Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 18 января 2010 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [3] на Минюст РФ возложена задача по ведению **Федерального банка нормативных правовых актов** субъектов Российской Федерации. В развитие этого Указа Минюстом РФ разработано Положение о порядке ведения «Федерального реестра нормативных правовых актов субъектов РФ», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 9041¹⁷.

В Регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов

министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер¹⁸.

К формированию Регистра приступили 1 января 2001 года. Федеральный регистр представляет собой интегрированную базу данных, которая ведется в электронном и документальном виде. Региональную часть Регистра ведут территориальные органы Минюста по субъектам Российской Федерации. Научный центр правовой информации¹⁹ при Минюсте России ведет Регистр в электронном виде.

Полагаем, что одним из перспективных направлений развития Регистра нормативных правовых актов субъектов РФ могло бы стать создание на его основе единого федерального регистра, который включал бы все нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе акты органов местного самоуправления. В перспективе все это обусловит создание на базе Регистра общегосударственной системы правовой информации. Думается, что она способна стать эффективным материально-процедурным средством систематизации права и позволит обеспечить единое правовое пространство Российской Федерации.

Итак, подводя итоги анализа средств данной группы, хотелось бы отметить, что именно они раскрывают самостоятельные, видовые признаки средств техники систематизации права. Выявленная характеристика определена тем, что функциональное назначение средств данной группы – упорядочение уже готовых нормативных правовых актов. Кроме того, важно подчеркнуть, что виды учета, принципы его организации и реализации, выраженные на практике в специальных деятельностных и материально-процедурных средствах систематизации права, являются важнейшим инструментом право-систематизационной практики в целом. В то же время выделенная приоритетная специфика использования средств данной группы определяет необходимость их применения как важнейших вспомогательных доктринальных и практических средств юридической техники.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Обоснованность такой позиции убедительно доказана рядом научных исследований сторонников этой точки зрения.

² Опыт законодательной и правоприменительной деятельности в Российской Федерации и зарубежных странах показывает, что качество учета нормативных правовых актов в государственных органах и учреждениях, степень его налаженности во многом определяют юридическую культуру правотворчества, эффективность правоприменительной деятельности и правового воспитания [36, с. 198].

³ В зависимости от функций органов и учреждений в информационный массив могут быть включены и иные акты (например, международные договоры, законодательство субъектов РФ, акты органов местного самоуправления, нормативные разъяснения высших судебных органов РФ и т. д.). См.: [38, с. 349].

⁴ А.С. Пиголкин предлагает следующие: полнота информационного массива; достоверность информации; удобство пользования. См.: [37, с. 33].

⁵ А.Н. Соколов выделяет три вида учета нормативных правовых актов: картотечный, журнальный, компьютерный [42, с. 65].

⁶ Здесь следует подчеркнуть, что журнальный учет эффективен при наличии небольшого объема нормативных правовых актов, подлежащих учету, и ограничен узкой проблематикой.

⁷ Карточки на нормативные правовые акты, опубликованные в «Собрании законодательства РФ» и других официальных изданиях, нередко рассылаются вышестоящими органами подведомственным им учреждениям в виде типовых образцов. Например, Генеральная прокуратура РФ делает такую рассылку в виде экспресс-буллетеней.

⁸ Так, на основании Приказа Генпрокуратуры РФ от 19 апр. 2004 г. № 9 (ред. от 10 янв. 2012 г.) «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» в прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов, районов, военных и других специализированных прокуратурах в качестве контрольных экземпляров правовых актов используются: а) изданные до 1993 г. бюллетени Генеральной прокуратуры РФ; б) кодексы РФ и соответствующего субъекта Федерации; в) Собрания законодательства РФ; г) официальные издания законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Федерации; д) сборники приказов и указаний Генерального прокурора РФ; е) сборники постановлений пленумов Верховного Суда РФ [9]. Распоряжением прокурора, говорится в данном приказе, могут быть в качестве контрольных установлены дополнительно и другие издания.

⁹ По вопросам оформления в контрольных текстах признания акта, статьи, пункта утратившими силу, а также дополнения или изменения редакций статей кодексов см.: [24, с. 436].

¹⁰ Здесь же хотелось бы отметить, что, несмотря на явную пользу СПС, учитывая их нотационный характер, для них, как и для многих средств правосистематизационной техники, свойственны определенные недостатки. Так, справочно-правовые базы, такие как «КонсультантПлюс», «Гарант», предлагают использовать при поиске нормативного правового акта по дате принятия дату подписания закона Президентом, что противоречит Федеральному закону «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [1].

¹¹ Следует подчеркнуть, что уже Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России» (с изм. от 19 нояб. 2003 г.) была утверждена «Концепция правовой информатизации», подтвердившая открытость системы правовой информатизации, обеспечение интерактивного доступа пользователей к интегрированной территориально распределенной базе данных правовой информации; интеграцию информационных ресурсов в различные международные информационные системы, и др. (см.: [5]).

¹² Существует и единая для всех западноевропейских государств система, которая включает в себя примерно 150 тыс. единиц правовых документов. См.: [44, с. 442].

¹³ На основе указанного можно сделать промежуточный вывод о том, что учет, как комплексное деятельностное процедурное средство техники систематизации права, совместно с соответствующими материально-процедурными средствами обеспечивает сбор государственными органами, предприятиями, фирмами и другими учреждениями и организациями действующих правовых актов (проектов актов), их обработку и расположение по определенной системе, хранение, а также выдачу справок для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по их запросам. Кроме того, технико-юридический характер всего комплекса средств и процедур учета обеспечивает доступ пользователей к соответствующей правовой информации (подписка, пользование открытыми электронными ресурсами и др.).

¹⁴ Подробнее об основных этапах разработки системы классификации правовых актов Российской Федерации см.: [29].

¹⁵ Ряд федеральных органов исполнительной власти в своей работе достаточно активно использует Классификатор. В настоящее время Министер-

ство юстиции Российской Федерации постепенно приводит в соответствие с названным Классификатором систематическую текстовую картотеку нормативных актов, которая построена по отраслям законодательства и является одной из самых полных баз данных действующего законодательства.

¹⁶ В 2005 г. в его структуре произошли изменения. См.: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 дек. 2004 г. № 185 «О создании регистрационных округов, в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы» и утвержденное этим же Приказом Общее положение о территориальном органе Федеральной региональной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации, вступившие в силу 1 января 2005 г. [7].

¹⁷ Согласно пунктам 2, 3 данного Положения [6], Федеральный регистр ведется в целях обеспечения контроля за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, соблюдением конституционного права граждан на получение достоверной информации, созданием условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

¹⁸ В случае если в результате юридической экспертизы указанных актов, проводимой Министерством юстиции Российской Федерации, установлено их несоответствие Конституции Российской Федерации или федеральному закону, экспертные заключения Министерства юстиции Российской Федерации включаются в Федеральный регистр в качестве дополнительных сведений.

¹⁹ Научный центр правовой информации (НЦПИ), который имеет обширный банк данных о федеральных нормативных актах, включая и ведомственные, а также актах субъектов Федерации. По вопросу о структуре и деятельности НЦПИ см.: Научный центр правовой информации. URL: http://www.minjust.ru/ru/sub_institution/ncpi (дата обращения 29.09.2011).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»: (ред. от 21.10.2011) // Российская газета. – 1994. – 15 июня (№ 111); Собрание законодательства РФ. – 1994. – 20 июня (№ 8). – Ст. 801.

2. Указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» : (в ред. Указов Президента РФ от 05.10.2002 № 1129 и от 28.06.2005 № 736) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.

3. Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» : (ред. от 18.01.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 14 авг. (№ 33). – Ст. 3356 ; Российская газета. – 2000. – 16 авг. (№ 159).

4. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» : (ред. от 13.11.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – 18 окт. (№ 42). – Ст. 4108 ; Российская газета. – 2004. – 19 окт. (№ 230) ; Собрание законодательства РФ. – 2011. – 18 июля (№ 29). – Ст. 4420.

5. Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 «О Концепции правовой информатизации России» : (ред. от 22.03.2005) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – 05 июля (№ 27). – Ст. 2521 ; Российские вести. – 1993. – 13 июля (№ 132).

6. Постановление Правительства РФ от 29.11.2000 № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» : (ред. от 20.02.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 04 дек. (№ 49). – Ст. 4826 ; Российская газета. – 2000. – 16 дек. (№ 238).

7. Приказ Минюста РФ от 03.12.2004 № 185 «О создании регистрационных округов, в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы» : (ред. от 07.09.2007) : (зарегистрировано в Минюсте РФ 09.12.2004 № 6181) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2004. – 13 дек. (№ 50) ; Российская газета. – 2004. – 15 дек. (№ 277).

8. Приказ Минюста РФ от 11.01.2001 № 7 // Бюллетень Министерства юстиции РФ. – 2001. – № 2.

9. Приказ Генпрокуратуры РФ от 19.04.2004 № 9 «О систематизации законодательства в органах прокуратуры» : (ред. от 10.01.2012). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=524582;page=esse> (дата обращения: 14.02.2012). – Загл. с экрана.

10. Апт, Л. Ф. Систематизация законодательства в современной России / Л. Ф. Апт // Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы) : к 175-летию Свода законов Российской империи : материалы Междунар. круглого стола (Москва, 18–19 янв. 2008 г.) / Институт

государства и права РАН ; под ред. В. М. Баранова, В. Г. Графского, С. В. Кодана. – Н. Новгород : [б. и.], 2008. – С. 289–305.

11. Бахвалов, С. В. О развитии справочных правовых систем и перспективах кодификации / С. В. Бахвалов // Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Н. Новгород, 25–26 сент. 2008 г.) / под ред. д-ра юрид. наук, проф., засл. деят. науки РФ В. М. Баранова, канд. юрид. наук, доц. Д. Г. Краснова. – Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России : Торгово-промышленная палата Нижегород. обл., 2009. – С. 278–282.

12. Босова, Е. Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации : дис. ... канд. юрид. наук / Босова Елена Николаевна. – Уфа, 2005. – 192 с.

13. Введение в правовую информатику. Справочные системы «КонсультантПлюс» : учеб. пособие / под ред. Д. Б. Новикова, В. Л. Камынина. – М. : КонсультантПлюс, 1999. – 313 с.

14. Ветров, А. Г. Использование правовых систем в деятельности по информационно-правовому обеспечению Совета Федерации : тез. докл. от 16 дек. 1998 г. / А. Г. Ветров. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://kalinovsky-k.narod.ru/p/2008-3.htm> (дата обращения: 03.10.2011). – Загл. с экрана.

15. Ветрова, Г. Н. Пути развития российского уголовного процесса / Г. Н. Ветрова, К. Б. Калининский // Государство и право. – 2008. – № 9. – С. 98–104.

16. Гаврилов, О. А. Информатизация правовой системы России / О. А. Гаврилов. – М. : Академ. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 1998. – 43 с.

17. Давыдова, М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография / М. Л. Давыдова ; ГОУ ВПО «ВолГУ». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.

18. Егоров, Г. Г. Роль справочно-правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук / Егоров Геннадий Геннадьевич. – Волгоград, 2006. – 232 с.

19. Жиров, М. В. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Совета Федерации ФСРФ / М. В. Жиров // Науч.-техн. информ. Сер. 1. – 1999. – № 1. – С. 1–6.

20. Иванюк, О. А. Качество закона и проблемы юридической техники : Обзор научно-практической конференции / О. А. Иванюк // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 150–162.

21. Игнатьева, И. А. Консолидация в экологическом законодательстве России: теоретические проблемы и перспективы применения / И. А. Игнатьева // Журнал Российского права. – 2007. – № 2. – С. 105–113.

22. Казаков, Д. А. Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий : дис. ... канд. юрид. наук / Казаков Дмитрий Анатольевич. – М., 2007. – 179 с.
23. Карташов, В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. В 10 ч. Ч. 5. Правосистематизирующая практика : текст лекций / В. Н. Карташов. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1999. – 225 с.
24. Карташов, В. Н. Теория правовой системы общества. В 2 т. Т. I / В. Н. Карташов. – Ярославль : ЯрГУ, 2005. – 547 с.
25. Кашанина, Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2007. – 510 с.
26. Керимов, Д. А. Законодательная техника / Д. А. Керимов. – М. : НОРМА, 1998. – 121 с.
27. Клименко, А. В. Теория государства и права : метод. пособие / А. В. Клименко, В. В. Румынина. – М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2002. – 320 с.
28. Козырин, А. Н. Современные контуры образовательного права / А. Н. Козырин // Закон. – 2004. – № 7. – С. 17–28.
29. Концепция системы классификации правовых актов РФ от 29.09.1999 / А. Л. Маковский, Д. Б. Новиков, А. В. Силкина, А. Н. Симбирцев. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» : версия проф. – Загл. с экрана.
30. Ксенофонтов, В. В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры : дис. ... канд. юрид. наук / Ксенофонтов Виктор Васильевич. – М., 2003. – 167 с.
31. Кухарук, Т. В. Систематика и систематизация законодательства / Т. В. Кухарук // Правоведение. – 1993. – № 5. – С. 117–123.
32. Лебедев, В. А. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации / В. А. Лебедев, О. В. Анциферова. – М. : Изд-во МГУ, 2005. – 224 с.
33. Матейкович, М. С. Дефекты конституционно-правового регулирования в Российской Федерации / М. С. Матейкович // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 15–21.
34. Мицкевич, А. В. Кодификация законодательства в Российской Федерации / А. В. Мицкевич // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – С. 142–157.
35. Морозов, А. В. Система правовой информации Минюста России / А. В. Морозов. – М. : Триумф, 1999. – 463 с.
36. Общая теория государства и права: Академический курс. В 2 т. Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – 640 с.
37. Пиголкин, А. С. Российское законодательство и общие вопросы его систематизации / А. С. Пиголкин // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – С. 7–76.
38. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2001. – 813 с.
39. Путило, Н. В. Законодательство об охране здоровья граждан: перспективы систематизации / Н. В. Путило // Журнал российского права. – 2007. – № 1. – С. 68–74.
40. Рахманина, Т. Н. Классификатор правовых актов как основа систематизации российского законодательства / Т. Н. Рахманина // Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – С. 158–180.
41. Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А. С. Пиголкина. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 382 с.
42. Соколов, А. Н. Теория государства и права : учеб. пособие / А. Н. Соколов. – Калининград : Янтарный сказ, 2002. – 164 с.
43. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самошенко. – М. : Госюриздат, 1962. – 575 с.
44. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев, А. Х. Саидов ; под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Юрайт-Издат, 2005. – 613 с.
45. Чайка, Ю. Министерство юстиции в системе российской государственности / Ю. Чайка // Российская юстиция. – 2002. – № 9. – С. 2–7.
46. Чубукова, С. Г. Основы правовой информатики (юридические и математические вопросы информатики) : учеб. пособие / С. Г. Чубукова, В. Д. Элькин. – М. : Юрид. фирма «Контакт», 2007. – 288 с.
47. Чухвичев, Д. В. Некоторые теоретические проблемы процесса кодификации / Д. В. Чухвичев // Гражданин и право. – 2007. – № 11. – Электрон. версия журнала. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.
48. Чухвичев, Д. В. Особенности законодательной техники при проведении кодификации / Д. В. Чухвичев // Право и политика. – 2005. – № 10. – Электрон. версия журнала. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Загл. с экрана.
49. Шебанов, А. Ф. Систематизация законодательства – важное условие совершенствования советского права / А. Ф. Шебанов // Право и коммунизм : сб. статей. – М. : Юрид. лит., 1965. – С. 140–174.
50. Элементарные начала общей теории права / под общ. ред. В. И. Червонюка. – М. : КолосС, 2003. – 544 с.

**PROCEDURAL MEANS OF REGISTRATION TYPE IN TECHNIQUE
OF LAW-MAKING AND IN SYSTEMATIZATION OF LAW:
PROBLEM OF ESSENCE AND PRACTICAL PURPOSES**

P.Yu. Gordienko, M.L. Davydova

The article gives a clear account of the actual problem of theory of state and law. It relates to the systematization of law. The author analyzes the definition of specific signs of law-making technique, by means of the analysis of essence and practical purpose means of registration type as the most important supportive doctrinally and practical applications of law systematization.

Key words: *law systematization, legislation systematization, means of law-making, technique of law-making, law and systematization practices.*