

14. Хургин В. М. Проблемы электронного опубликования правовых актов // НТИ. Сер. 1. — 1996. — № 7. — С. 28-30.

15. Старовойтов А. В. Автоматизированная система информационного обмена СНГ и ее роль в создании единого информационного пространства государств Содружества // Сборник тезисов докладов "Правовое обеспечение процессов информатизации". — М., 1994. — С. 25-27.

16. Котенков А. А. Государственно-правовое управление в системе правового обеспечения исполнительной власти // НТИ. Сер. 1. — 1992. — № 10-11. — С. 7-8.

17. Лежиков Г. Л. Автоматизация информационного обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации // НТИ. Сер. 1. — 1994. — № 9. — С. 22-25.

18. Морозов А. В., Щербина И. Е. Распределенная информационно-вычислительная система судов

и органов юстиции России // НТИ. Сер. 1. — 1995. — № 8. — С. 9-13.

19. Никитов В. А., Старовойтов А. В., Орлов Е. И., Шаров Ю. Л., Гиричев Б. И. Концепция создания информационно-коммуникационной системы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // НТИ. Сер. 1. — 1995. — № 8. — С. 27-29.

20. Караханьян А. К., Петросянц И. О., Петров Е. И. О Комплексной целевой программе информатизации органов прокуратуры Российской Федерации на 1996-1999 гг. // НТИ. Сер. 1. — 1996. — № 9. — С. 17-21.

21. Киселев Б. В., Хургин В. М., Лукин В. Ю., Свердлов Г. Ф. Взаимодействие систем правовой информации федерального и регионального уровней // НТИ. Сер. 1. — 1994. — № 12. — С. 18-19.

Материал поступил в редакцию 07.02.97.

УДК 340.5

Б. В. Киселев

Опыт создания сводов законов в разных странах

Рассматривается актуальная в настоящее время проблема формирования Свода законов Российской Федерации; приводятся материалы, обобщающие опыт создания сводов законов в разных странах

Качественное обновление общества, построение демократического правового государства невозможно без формирования в России единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Удобное использование информации для удовлетворения социальных потребностей является одним из достоинств общества [1].

На современном этапе развития общества, как никогда ранее, повышается потребность в достоверной и полной информации, в том числе и правовой. Помимо причин общего характера — необходимости укрепления правовых и демократических основ государства, повышения уровня законности, правовой культуры — этому способствует также и состояние российского законодательства: в настоящее время оно и сложно и, в определенной степени, запутанно. В существующем законодательстве имеется немало противоречий. Действующие нормативные правовые акты быстро устаревают, поэтому часто изменяются и дополняются. Действуют еще многие нормативные правовые акты союзного законодательства.

Совершенствование федерального законодательства, повышение эффективности и обеспечение его доступности является актуальной проблемой и необходимым условием дальнейшего развития и укрепления Российской Федерации как правового государства.

В целях реализации положений статьи 15 Конституции Российской Федерации, упорядочения

законодательства, обеспечения его стабильности, укрепления конституционной законности Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 94 было признано необходимым начать подготовку к составлению Свода законов Российской Федерации — официального систематизированного полного собрания действующих нормативных актов Российской Федерации [2].

Во исполнение Указа на первом этапе подготовки к изданию Свода законов Российской Федерации необходимо осуществить инвентаризацию всех действующих, формально не отмененных федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации, нормативных постановлений Правительства Российской Федерации, иных нормативных актов, а также иных нормативных актов Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации, в целях формирования хронологического собрания действующих нормативных актов на машиночитаемых носителях. Одновременно предписывается начать разработку программно-технического сопровождения издания Свода законов Российской Федерации.

Таким образом, актуальность формирования Свода законов Российской Федерации обусловлена необходимостью упорядочения и систематизации действующего законодательства Российской Федерации, обеспечения его стабильности, укрепления конституционной законности и доступности действующего законодательства физическим и юридическим лицам.

Учитывая вышеизложенное, представляет опре-

деленный интерес опыт создания сводов законов в различных странах.

Одним из главных для составителей сводов законов является вопрос о том, какие нормативные акты следует в них включать, по каким принципам осуществлять отбор таких актов. Если оглянуться в прошлое, а также проанализировать современный опыт зарубежных стран, то можно сделать вывод, что в разные исторические периоды, в различных странах этот вопрос решался и решается неодинаково в зависимости от уровня политико-правового развития общества, правосознания законодателя, потребностей правоприменительной практики, иных объективных и субъективных факторов. Каких-либо единых, четких критериев отбора актов в своды не было и в принципе не могло быть выработано [3].

Свод Юстиниана, например, составляли законодательные акты, исходившие непосредственно от императоров, различные извлечения из сочинений римских юристов-классиков (Дигесты или Пандекты), учебников частного права и другие материалы. Все, что включалось в Свод, приобретало силу закона.

При формировании Свода законов Российской Империи М. М. Сперанский за основу взял правила, предложенные в свое время английским философом Ф. Бэконом (XVI–XVII вв.), который уделял большое внимание теоретическим вопросам законодательства. Правила эти сводились к следующему:

1) в Свод законов целесообразно включать только действующее законодательство. Законы, по тем или иным причинам утратившие юридическую силу, “необходимо отбросить”;

2) помещать в Свод законов прежде всего и “отдельно” правовые установления основополагающего, конституционного значения, а затем остальные, “присоединяемые время от времени”, по отдельным отраслям права;

3) при формировании Свода законов исключать всякие нормативные повторения и оставлять лишь те предписания, которые “наиболее полно и совершенно” выражают мысль законодателя;

4) законодательные акты помещать в Свод законов без каких-либо произвольных текстуальных изменений, сохраняя в точности действующие “выражения и формулы”;

5) поскольку самым важным в законе является его нормативная часть, не обязательно включать в Свод законов преамбулы, которыми открываются те или иные законодательные акты. Бэкон советовал, по мере возможности, “избегать введения преамбул и начинать текст закона сразу же с постановления”, т. е. с конкретных нормативных предписаний.

Руководствуясь вышеуказанными правилами при отборе законодательного материала для помещения в Свод законов, М. М. Сперанский придерживался того мнения, что те или иные акты необходимо включать в Свод не только в их полном виде, но и в определенных (например, постатейных) извлечениях. Система извлечений, как известно, широко была использована при составлении Свода законов Российской Империи.

Различая законы коренные (основные) и “законы управления”, М. М. Сперанский включил в Свод законов не только законы в собственном смысле этого слова, но и другие виды нормативных ак-

тов, в частности акты Сената и Совета Министров, которые дополняли, развивали, детализировали те или иные нормативные положения актов верховной власти.

В ряде зарубежных государств различные собрания законодательства, в том числе своды законов, формируются из нормативных актов, исходящих как от законодательной, так и исполнительной власти. В некоторых странах практикуется раздельное издание собраний законодательных актов и собраний правительственных решений. Так, в США Свод федеральных правительственных нормативных актов функционирует отдельно от Свода федеральных законов.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что в целом в настоящее время в большинстве современных зарубежных стран нет официальных систематических собраний законодательства типа сводов законов, т. е. собраний, охватывающих все или подавляющее большинство отраслей действующего в стране законодательства. Объясняется это различными причинами. В качестве некоторых из них можно отметить отсутствие (по крайней мере на данном этапе) необходимости в объединении в такого рода собрания всего действующего законодательства ввиду существования в стране хорошо систематизированного в кодексах и других консолидированных актах отраслевого законодательства, широкого распространения иных видов систематизации законодательства, как официальной, так и неофициальной (хронологических собраний, различного рода неофициальных справочных изданий и постоянно обновляемых собраний действующего законодательства), а также сложность и дороговизну проведения работ по универсальному упорядочению действующего в стране законодательства. На эту меру идут только под давлением особых обстоятельств: запущенности законодательства, существования в нем различных исторических пластов, вступающих в противоречия друг с другом, полного отсутствия или слабого развития систематизации законодательства по основным его отраслям и институтам и т. п.

В тех странах, где имеются официальные своды (собрания) законодательства, их задачи, основные принципы составления, порядок подготовки и юридическая сила были определены законодательным путем.

В Соединенных Штатах Америки вопрос о публикации федерального законодательства в систематизированном виде впервые обсуждался конгрессом США в 1814 г., в том же году конгрессом был принят закон, предусматривавший издание полного хронологического собрания законов США. Такое издание, однако, не могло решить всех проблем в области упорядочения законодательства. В течение XIX и начале XX вв. было подготовлено несколько новых вариантов Свода законов США, построенных главным образом по предметному принципу. Эта работа завершилась принятием конгрессом в 1926 г. собрания федеральных законов — Свода законов США, существующего (в несколько модифицированном виде) по настоящее время. Под воздействием федеральной практики во многих штатах были созданы собственные своды законов, охватывшие законодательство этих штатов.

Приступая в разное время к систематизации законов, федерация и штаты исходили из своих инте-

ресов и традиций, испытывали влияние различных политических (а иногда и чисто деляческих) факторов, в связи с чем в основу существующих собраний законов легли принципы, критерии, правила и методы, нередко существенно расходящиеся друг с другом на уровне не только федерации и штатов, но и между различными штатами.

Тем не менее представляется возможным отметить некоторые общие черты, характерные для всех сводов законов, существующих в настоящее время в США:

- при всей пестроте, свойственной оформлению результатов работ над сводами, на практике сложилось твердое правило: Свод может быть признан единственным неопровержимым источником действующей нормы закона только в том случае, если он был безоговорочно утвержден законодательным собранием. Если такое утверждение не последовало, то своды (а таких большинство) считаются лишь "предварительным доказательством" подлинности включенных в них норм закона;

- основное содержание сводов составляют нормы законов, рассчитанных на постоянное действие. Подзаконные акты ("подчиненное" законодательство) в них, как правило, не включаются. Такого рода акты в США лишь сравнительно недавно (с 30-х гг. XX столетия) стали вообще подвергаться систематизации сначала в федерации, а затем и в отдельных штатах;

- при составлении сводов использовались (иногда одновременно) все методы систематизации: ревизия, компиляция, консолидация и кодификация. При этом особенностью создания американских сводов является то, что и в теории, и на практике не проводится четкого различия между данными методами упорядочения законодательства. Акт или раздел, именуемый "ревизованным", может быть по существу консолидированным, а консолидированный — кодексом, и наоборот. Нередко кодексами именуются сами своды или их части, хотя на деле они не являются результатом того, что принято именовать кодификацией в чистом виде;

- все своды законов оснащаются довольно обширным вспомогательным аппаратом: перекрестными отсылками, историческими справками, справками о дате вступления в силу статьи (параграфа) или ее отмене, а также различными таблицами и указателями.

В отличие от Соединенных Штатов Америки в ФРГ и Швейцарии в качестве главного направления систематизации была выбрана не кодификация, ревизия или консолидация законодательства (в их англо-саксонском понимании), а простейшая форма инкорпорации действующего законодательства — компиляция, т. е. создание таких официальных систематических собраний, которые с самого начала не претендовали на устранение каких-либо противоречий и пробелов в праве, ограничивая свою задачу элементарной расчисткой и упорядочением действующего в каждой стране законодательства. В основу этих собраний положен предметный принцип. Но это не означает полного отказа от хронологического принципа при объединении правовых актов (ему следуют, например, при расположении актов одинакового значения и юридической силы внутри той или иной дробной рубрики систематического собрания).

Примечательной особенностью существующих в ФРГ и Швейцарии собраний законодательства

является то, что в отличие от американских ими одновременно охватывается более широкий круг правовых актов: законы и акты правительства (в Швейцарии), законы, акты правительства, а иногда и акты ведомств (ФРГ), причем все эти источники права располагаются в едином собрании в соответствии с принятой схемой, а не отдельно по видам актов.

Раздельное утверждение итогов систематизации в некоторых землях ФРГ обосновывалось тем доводом, что подвергшиеся систематизации акты должны утверждаться именно теми органами, которые эти акты издавали. Однако, поскольку в ФРГ и Швейцарии систематизация не выходила за рамки простой компиляции и ничего нового не вносила в законодательство, теоретически был не менее допустим (а практически более прост и целесообразен) и иной способ утверждения результатов инкорпорации — их одобрение только одним органом. Данный способ и был наиболее широко использован.

Можно выделить следующие основные причины формирования такого рода собраний законодательства:

- а) в землях ФРГ в качестве предмета инкорпорации актами о систематизации законодательства были названы либо акты, содержащиеся в точно перечисленных официальных источниках публикации (Бавария, Гамбург), либо все действующее законодательство, право (Нижняя Саксония);

- б) в собрание включаются только действующие акты. Установление круга таких актов для включения в собрание в Швейцарии было целиком возложено на Союзный Совет (правительство), в ФРГ — на министра юстиции в сотрудничестве с компетентными органами и землями. При этом законом были установлены критерии, которыми надлежало руководствоваться при отборе актов по этому признаку;

- в) в собрание акты включаются, как правило, целиком и лишь в одном месте. Если акт является комплексным, то определяется его основное содержание и в зависимости от него избирается часть, глава, раздел собрания, куда он помещается целиком; в других подразделениях собрания к нему делаются отсылки;

- г) противоречивые или дублирующие друг друга по содержанию акты в собрании приводятся полностью без устранения противоречий и повторений, что определяется самой природой избранной формы инкорпорации. При этом исходят из того, что оценка фактического действия такого рода актов должна быть оставлена на усмотрение правоприменительных органов;

- д) собрания сопровождаются необходимыми указателями (среди них обязательно общим хронологическим, общим систематическим и алфавитно-предметным).

Принятые в зарубежных сводах (собраниях) законодательства схемы расположения материала не позволяют дать однозначный ответ на весьма важный вопрос о наиболее целесообразной последовательности расположения подразделений свода (собрания). Можно без преувеличения сказать, что вариантов ответа на этот вопрос имеется столько же, сколько существует сводов (собраний) законодательства: среди них нет ни одного, структура которого бы полностью походила на структуру

другого. Как правило, схема сводов (собраний) не находится в прямой зависимости от деления права на отрасли, хотя этот признак в той или иной мере учитывался составителями схем всех сводов (собраний).

Во всех странах объявленной или подразумеваемой целью систематизации признавалось или декларировалось обеспечение доступности законодательства. Но при этом по-разному расставлялись акценты: в одних случаях под обеспечением доступности понимался прежде всего такой ее аспект, как упрощение поиска нужного акта или правовой нормы, в других — акцент переносился на модернизацию существующих норм и устранение тех дефектов законодательства, которые мешают уяснению его содержания.

Такие исходные позиции нашли прямое отражение в построении системы соответствующих изданий. Для обеспечения наибольшей простоты поиска в США для многих сводов и собраний была избрана схема, в которой основные подразделения просто располагались в алфавитном порядке (штат Иллинойс и др.). В определенных отношениях упрощая поиск, данная система в то же время серьезно затрудняет установление внутренних связей, существующих между различными родственными или близкими по содержанию институтами и отраслями права и законодательства, которые структурно сплошь и рядом оказываются искусственно оторванными друг от друга. С учетом этого обстоятельства связано обращение к смешанному принципу построения сводов законов в США (имеются в виду своды законов, в которых часть разделов располагается в логической последовательности, а часть — в алфавитной, например, Свод законов США) и полное неприятие алфавитной системы в странах континентальной Европы, где собрания законодательства строятся исключительно по отраслям права или крупным блокам законодательства, соответствующим основным сферам и направлениям государственной деятельности. Тем не менее и в рамках таких собраний уделяется внимание облегчению техники поиска нужного материала.

В числе факторов, непосредственно влиявших на определение схемы расположения материала, важно особо отметить состояние законодательства на момент составления свода (собрания). Повсеместно составители собраний были вынуждены считаться с количеством правовых актов и их объемом, чтобы обеспечить более или менее равномерное распределение материала по рубрикам. Нередко образование отдельных рубрик обуславливалось специфическими чертами экономики или политического прошлого страны.

Несомненно, что в период значительной активности в области информатизации и внедрения информационных технологий в различные сферы че-

ловеческой деятельности, вычислительная техника находит свое место в процессе формирования сводов законов. Например, источником очередного издания свода законов США служит предыдущее издание и изданные в промежутке "Законы США. Статуты в целом". Свод законов США готовится специальной организацией — Бюро Совета по пересмотру законов (Office of the Law Revision Council) Палаты представителей. Это Бюро и выполняет работу по включению общественного закона в Свод. Оно определяет разбиение текста общественного закона на части, каждая из которых имеет свое назначение. Части, которые носят частный или переходящий характер, отбрасываются; каждая другая часть — общая и постоянная — инкорпорируется в свое место свода. В частности, инкорпорируются поправки к уже включенным в Свод законам.

Каждая статья свода сопровождается особым разделом "Происхождение" (Derivation), в котором указываются внешние характеристики этой статьи, а также разделами поправок, показывающими, какие поправки вносились, и разделами "дата вступления поправки в силу". Это как бы история жизни статьи.

Бюро Совета по пересмотру законов вносит в текст свода не только сами поправки, но и дописывает историю статей. Вся эта работа выполняется в настоящее время с использованием вычислительной техники с ведением текста свода и истории статей в машиночитаемом виде [4].

Большой опыт был накоплен во время подготовки свода законов СССР. Представляют несомненный интерес вопросы организации работ, отбора, учета и расположения актов, подлежащих включению в Свод законов, вопросы оформления материалов, а также применения электронно-вычислительных машин на различных стадиях формирования материалов разделов свода законов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 966. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993, № 27, ст. 2521.
2. Указ Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 г. № 94. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995, № 7, ст. 509.
3. Свод законов Советского государства: Теоретические проблемы. — М.: Юридическая литература, 1981.
4. Широков Ф. В. Компьютерное право в США. Технологии Электронных Коммуникаций, том 2. — М., 1993.

Материал поступил в редакцию 15.05.97.