

Научная статья

Научная специальность

5.1.1 «Теоретико-исторические правовые науки»

УДК 340.130.54

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2024.1.16>

## ВВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОДЕКСОВ: ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

© Петров А. А., 2024

Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Исследуется практика законодательной деятельности по вопросам обеспечения введения в действие кодексов – системообразующих федеральных законодательных актов. Выделены две модели правового сопровождения введения кодексов в действие: одна из них предусматривает принятие отдельного федерального закона, регулирующего эти вопросы, в то время как в рамках другой соответствующие предписания включаются в заключительные и переходные положения самих кодексов. Приведен анализ практики регулирования типичных вопросов, возникающих в связи с принятием кодексов (включая упорядочение правовой основы отношений в соответствующей отраслевой сфере, трансформацию правовых статусов субъектов и объектов отношений в рамках предмета принимаемого кодекса и т. п.). Установлено, что среди типичных дефектов законодательного регулирования, обеспечивающего введение кодексов в действие, наибольшее распространение имеет практика включения во вводные законы к кодексам таких положений, которые по предмету регулирования относятся к этим кодексам непосредственно. В свете обсуждаемых проектов новых кодификаций в российском законодательстве предложено придерживаться модели, в рамках которой принимаются федеральные законы о введении кодексов в действие. Сделан вывод о том, что содержание таких законов должно носить строго переходный характер, а предписания постоянного действия должны либо быть интегральной частью самих кодексов, либо устанавливаться самостоятельными федеральными законами.

*Ключевые слова:* кодекс, кодификация, переходное нормативное регулирование, введение кодекса в действие, предмет законодательного регулирования, законодательная техника, действие закона.

## ENACTMENT OF FEDERAL CODES: PRACTICE AND PROBLEMS OF LEGISLATIVE SUPPORT

© Petrov A. A., 2024

Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation

The practice of legislative activity on issues of ensuring the implementation of codes – system-forming federal legislative acts – is studied. Two models of legal support for the implementation of codes are identified: one of them presumes adoption of a separate federal law regulating these issues, while within the framework of the other, relevant regulations are included in the final and transitional provisions of the codes themselves. Analysis of the regulating practice of typical issues arising in connection with the adoption of codes is provided (including streamlining of the legal basis of relations in the relevant legal area, transformation of the legal statuses of subjects and objects of relations within the matter of the adopted code, etc.). It has been established that inclusion of provisions which, in terms of the subject of regulation, should relate directly to these codes, into introductory laws represents the most widespread and typical defect of legislative regulation ensuring the implementation of codes. It is proposed – in light of the discussed drafts of new codifications in Russian legislation – to adhere to a model within which federal laws on the implementation of codes are adopted. It is concluded that such laws should be strictly transitional in nature, while permanent regulations should either be integral part of the codes themselves, or be established by separate federal laws.

*Keywords:* code, codification, transitional regulation, implementation of the code, subject of legislative regulation, legislative technique, effect of the law.

### Введение

К важнейшим свойствам права, по всеобщему признанию, относится его системность. Системность права, понимаемая как его внутренняя упорядоченность, подчиненность определенным единым требованиям и законо-

мерностям, признается в рамках разных типов правопонимания. Например, классик позитивизма Г. Кельзен писал, что «...если мы сравним предметы, которые в разное время у разных народов обозначались словом “право”, то обнаружим, что во всех случаях речь идет о порядке

человеческого поведения. «Порядок» – это система норм...» [5, с. 46]. С. С. Алексеев обращает внимание на то, что взаимосвязано с системным подходом к изучению правовой действительности [1, с. 9].

Одним из проявлений системности права является его деление на отрасли. Так, Г. П. Курдюк определяет отрасль права как составную, организационно обособленную и неотъемлемую часть (ветвь) общего правового массива, действующего в государстве, типовой элемент системы права [7, с. 10]. Е. В. Уфимцева отмечает наличие взаимосвязи истории развития отечественного учения о системе права с развитием представлений об отраслевом делении права [8, с. 14–15]. В свою очередь, естественным следствием понимания права как системы является требование системности организации законодательства. Это проявляется в том числе в делении законодательства на отрасли. А. Ф. Шибанов, отграничивая понятия системы права и системы законодательства друг от друга, тем не менее подчеркивает, что «система законодательства строится по горизонтали, основные звенья здесь – отрасли законодательства» [9, с. 17]. С. С. Алексеев обоснованно указывает, что «соотношение (единство и различие) структуры права и системы законодательства с общеправовых позиций может быть охарактеризовано как связь внутренней и внешней форм» [2, с. 53].

Задачей настоящей статьи не является выяснение того, какие отрасли законодательства существуют, по каким критериям они выделяются и т. п., – в любом случае отраслевое структурирование законодательства является неоспоримым фактом правовой действительности. Ярким подтверждением этого является наличие кодексов – крупных законодательных актов, объединяющих весь соответствующий отраслевой нормативный массив или его основную часть.

### Материалы и методы исследования

Вопросы, связанные с основаниями и технологиями кодификации, значением и особенностями кодексов в системе правового регулирования, активно исследуются в юридической науке [4; 6]. Не вызывает сомнений, что принятие каждого кодекса – это значительное событие в правовой жизни, причем и в правотворческой, и в правоприменительной сферах. Принятие кодекса знаменует масштабную реформу не просто отдельных направлений, а целой сферы

правового регулирования, изменение его принципов, внедрение новых и отказ от сложившихся правовых институтов, преобразование статусов субъектов и объектов соответствующих правоотношений.

В свою очередь, многообразие вопросов, возникающих в связи с принятием каждого кодекса, массовый характер трансформации правоотношений в переходный период обуславливают потребность в специальном регулировании порядка введения кодекса в действие<sup>1</sup>. Как показывает практика, такое регулирование не отличается единообразием и не свободно от определенных недостатков. Обозначенная тема не становилась предметом глубоких обобщений и научных исследований<sup>2</sup>, что является отражением общего – откровенно плачевного! – состояния разработанности проблематики переходного нормативного регулирования в отечественной юридической науке. В многочисленных комментариях к кодексам законоположения, связанные с введением кодексов в действие, также обычно анализируются как рядовые, ничем не выделяющиеся предписания.

Между тем без формирования достаточно полных и адекватных представлений об особенностях правового регулирования отношений, связанных с введением в действие кодексов, вряд ли можно построить это регулирование надлежащим образом, чтобы оно оптимально и качественно сопровождало соответствующие правовые преобразования. Настоящая статья призвана частично восполнить этот пробел. Следует подчеркнуть, что значимость изучения практики вводного регулирования к кодексам имеет значение не только для текущей законодательной деятельности (как будет показано ниже, она продолжается даже в отношении кодексов, принятых десятилетия тому назад), но и в свете перспектив кодификации (либо рекодификации, т. е. замены кодексов) во многих областях правового регулирования [3].

<sup>1</sup> Следует подчеркнуть, что такая потребность может возникать и при принятии обычных федеральных законов, а также подзаконных актов, и в некоторых случаях они весьма объемны. Например, ст. 112 «Заключительные положения» Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в действующей редакции (Собр. законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2023. № 32 (часть I). Ст. 6176) включает более тридцати частей, и еще несколько десятков частей этой статьи были признаны утратившими силу.

<sup>2</sup> В процессе подготовки этой статьи автору удалось обнаружить только одну публикацию, специально посвященную вводным законам к кодексам [6, с. 392–395].

### Результаты исследования

1. Прежде всего, отметим, что в отечественной законодательной практике сложились две модели правового регулирования введения в действие кодексов. Одна из них предусматривает включение соответствующих предписаний непосредственно в текст принимаемого кодекса, а другая состоит в принятии самостоятельного федерального закона о введении кодекса в действие.

Первая модель была выбрана при принятии Семейного<sup>1</sup>, Трудового<sup>2</sup>, Воздушного<sup>3</sup> кодексов, а также Кодекса торгового мореплавания<sup>4</sup> и Кодекса внутреннего водного транспорта<sup>5</sup> (далее соответственно – СК, ТК, ВоздК, КТМ, КВВТ). Во всех них имеется глава или раздел «Заключительные положения», которые посвящены регулированию вопросов введения данных кодексов в действие. Сравнительный анализ этого нормативного материала выявляет его особенности, общие для всех перечисленных случаев:

- во-первых, обращает на себя внимание краткость соответствующего регулирования: в ТК оно включает пять статей, в ВоздК – две, в остальных трех кодексах из числа названных – по три;

- во-вторых, заключительные положения всех этих кодексов отличаются содержательной устойчивостью: в ТК изменения в них вносились дважды, в СК и ВоздК – по одному разу, а аналогичные положения КТМ и КВВТ до настоящего времени действуют без изменений, в первоначальной редакции;

- в-третьих, рассматриваемое регулирование носит именно заключительный характер, решая применительно к соответствующим кодексам вопросы, которые возникают в связи с принятием любого закона с самостоятельным предметом правового регулирования (определение даты введения в действие, признание утратившими силу ранее действовавших в этой сфере законодательных актов, общее указание о приоритете кодекса над принятыми до его введения в действие нормативными актами и т. п.). Нормы собственно переходного характера, об-

условленные содержательной новизной, привносимой кодексами в правовое регулирование, здесь практически отсутствуют (если не считать стандартных правил о применении кодексов к правоотношениям, возникшим после введения его в действие, а также о том, что если правоотношения возникли до этого момента, то он применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после введения в действие).

Значительно чаще применяется модель, при которой порядок введения кодекса в действие регулируется отдельным федеральным законом<sup>6</sup>. Вводные законы были приняты для каждой из четырех частей Гражданского кодекса<sup>7</sup>, для обеих частей Налогового кодекса<sup>8</sup>, а также для всех остальных федеральных кодексов – Уголовного<sup>9</sup>, Уголовно-процессуального<sup>10</sup>, Уголовно-исполнительного<sup>11</sup>, Гражданского процессуального<sup>12</sup>, Арбитражного процессуального<sup>13</sup>, Жилищного<sup>14</sup>, Земельного<sup>15</sup>, Лесного<sup>16</sup>, Водного<sup>17</sup>, Бюджетного<sup>18</sup>, Градостроительного<sup>19</sup>, Кодекса об

<sup>6</sup> Далее такие законы для краткости будут именоваться «вводными законами».

<sup>7</sup> Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации № 51-ФЗ от 30 нояб. 1994 г. // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации № 14-ФЗ от 26 янв. 1996 г. // Собр. законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410; часть третья Гражданского кодекса Российской Федерации № 146-ФЗ от 26 нояб. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552; часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации № 230-ФЗ от 18 дек. 2006 г. // Собр. законодательства РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5496.

<sup>8</sup> Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации № 146-ФЗ от 31 июля 1998 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации № 117-ФЗ от 5 авг. 2000 г. // Собр. законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>9</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13 июня 1996 г. // Собр. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>10</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации № 174-ФЗ от 18 дек. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

<sup>11</sup> Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации № 1-ФЗ от 8 янв. 1997 г. // Собр. законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

<sup>12</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации № 138-ФЗ от 14 нояб. 2002 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>13</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации № 95-ФЗ от 24 июля 2002 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>14</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации № 188-ФЗ от 29 дек. 2004 г. // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 14.

<sup>15</sup> Земельный кодекс Российской Федерации № 136-ФЗ от 25 окт. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>16</sup> Лесной кодекс Российской Федерации № 200-ФЗ от 4 дек. 2006 г. // Собр. законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>17</sup> Водный кодекс Российской Федерации № 74-ФЗ от 3 июня 2006 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>18</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

<sup>19</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29 дек. 2004 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

<sup>1</sup> Семейный кодекс Российской Федерации № 223-ФЗ от 29 дек. 1995 г. // Собр. законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

<sup>2</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации № 197-ФЗ от 30 дек. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3.

<sup>3</sup> Воздушный кодекс Российской Федерации № 60-ФЗ от 19 марта 1997 г. // Собр. законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

<sup>4</sup> Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации № 81-ФЗ от 30 апр. 1999 г. // Собр. законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

<sup>5</sup> Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации № 24-ФЗ от 7 мар. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

административных правонарушений<sup>1</sup>, Кодекса административного судопроизводства<sup>2</sup> (далее соответственно – ГК, НК, УК, УПК, УИК, ГПК, АПК, ЖК, ЗК, ЛК, ВК, БК, ГрадК, КоАП, КАС).

Как свидетельствует анализ принятых вместе с этими кодексами вводных законов, данная модель является своего рода «зеркальным отражением» первой:

– вводные законы, как правило, являются развернутыми. Некоторое исключение составляют в этом смысле лишь вводные законы к КАС<sup>3</sup> (семь статей), к УК<sup>4</sup> (восемь статей), к УИК<sup>5</sup> (девять статей) и к БК<sup>6</sup> (девять действующих статей, и еще одна была признана утратившей силу). Другие вводные законы отличаются значительно большим объемом; вводный закон к первой части ГК<sup>7</sup> в действующей редакции включает 26 статей, ко второй части НК<sup>8</sup> – 37, к ГрадК<sup>9</sup> – 47, к ЗК<sup>10</sup> – 30, к ЖК<sup>11</sup> – 24, к ЛК<sup>12</sup> – 48 и т. д.;

– во вводные законы, как правило, вносятся большое число изменений. Так, если во вводный закон к УК изменения вносились 4 раза, к ГПК<sup>13</sup>

и АПК<sup>14</sup> – по 8 раз, к КоАП<sup>15</sup> – 10 раз, к части четвертой ГК<sup>16</sup> – 11 раз, к ВК<sup>17</sup> – 13 раз, то, например, вводный закон к ЛК менялся 36 раз, а все мыслимые пределы федеральный законодатель перешел, корректируя вводные законы к ЗК (81 раз) и к ГрадК – 82 (!) раза;

– соответственно, в рассматриваемых случаях законодатель основное внимание уделяет именно регулированию переходного характера, потребность в котором обусловлена обновлением отраслевого нормативного массива. Как будет показано ниже, разрастание объема вводных законов не в последнюю очередь обусловлено необоснованным включением в них положений, носящих не переходный, а постоянный характер.

Констатируя наличие этих двух моделей (как и явное доминирование второй из них), не представляется возможным выделить какие-либо закономерности, по которым законодатель в каждом конкретном случае выбирал ту или другую модель. Вместе с тем последний случай принятия кодекса без отдельного вводного закона относится к 2001 г. (КВВТ); следовательно, законодатель теперь принципиально исходит из того, что принятие кодекса должно сопровождаться отдельным вводным законом.

2. Далее рассмотрим вопросы, которые регулируются в рамках законодательного сопровождения введения кодексов в действие. Этот анализ необходим в целях определения оптимального состава соответствующего регулирования и повышения его правового качества.

2.1. Момент начала действия кодекса определяется конкретной календарной датой. Так как введение кодекса в действие знаменует крупные преобразования в соответствующей сфере, законодатель обязан предоставить субъектам соответствующих правоотношений достаточно продолжительное время для адаптации к предстоящим изменениям. Например, УК, опубликование которого в «Российской газете» было закончено 20 июня 1996 г., введен в действие с 1 января 1997 г. Третья часть ГК, опубликованная 28 ноября 2001 г., действует с 1 марта 2002 г.

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях № 195-ФЗ от 30 дек. 2001 г. // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации № 21-ФЗ от 8 мар. 2015 г. // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>3</sup> О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 мар. 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1392.

<sup>4</sup> О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2955.

<sup>5</sup> О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 8 янв. 1997 г. № 2-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 199.

<sup>6</sup> О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

<sup>7</sup> О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

<sup>8</sup> О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах : федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 118-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3341.

<sup>9</sup> О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 191-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 17.

<sup>10</sup> О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

<sup>11</sup> О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 189-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 15.

<sup>12</sup> О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 4 дек. 2006 г. № 201-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.

<sup>13</sup> О введении в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 11 нояб. 2002 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3013.

<sup>14</sup> О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 96-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4533.

<sup>15</sup> О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 2.

<sup>16</sup> О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2006 г. № 231-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5497.

<sup>17</sup> О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

Вместе с тем данное требование соблюдается не всегда. Например, ГрадК введен в действие со дня его официального опубликования. ВоздК был опубликован 26 марта 1997 г. и уже с 1 апреля того же года введен в действие. Абсолютно недопустимая ситуация возникла с КТМ, который согласно его ст. 428 был введен в действие с 1 мая 1999 г., а опубликован в номере «Российской газеты», датированной 1–5 мая того же года (т. е. он может считаться официально опубликованным только 5 мая 1999 г.). Очевидно, что такая практика не обеспечивает достаточное время для подготовки к принципиальным трансформациям, которые олицетворяются новыми кодексами.

Как правило, принимаемый кодекс вводится в действие одновременно в полном объеме. Вместе с тем нередко, исходя из необходимости осуществления правовых, организационных, финансовых и иных мер, направленных на обеспечение эффективного применения кодекса, федеральный законодатель предусматривает более поздние сроки введения в действие отдельных положений кодекса. Например, в соответствии со ст. 13 вводного закона к ч. 1 ГК нормы гл. 17 ГК «Право собственности и другие вещные права на землю» в части, касающейся сделок с земельными участками сельскохозяйственных угодий, были введены в действие со дня введения в действие Земельного кодекса РФ и закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Встречаются, хотя и гораздо реже, обратные ситуации, когда определенные положения принятого кодекса вводятся в действие «в опережающем порядке», т. е. до самого кодекса в целом. Так, гл. 4 «Юридические лица» ч. 1 ГК была введена в действие со дня опубликования ч. 1 ГК, в то время как сама ч. 1 ГК – с 1 января 1995 г. (абз. 1 ч. 1 ст. 6 вводного закона к ч. 1 ГК).

2.2. Принятие кодекса влечет за собой признание утратившими силу ранее принятых законодательных актов, регулировавших правоотношения в пределах предмета кодекса. Делается это путем определения перечней таких актов (см., например, ст. 2 и 3 вводного закона к ГПК, ст. 2, 2.1 и 3 вводного закона к УПК<sup>1</sup>, ст. 12 вводного закона к ЛК и т. п.).

Между тем в отдельных случаях при решении даже этого, сравнительно простого, вопроса допускаются отклонения от обычной

<sup>1</sup> О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 177-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4924.

практики. Так, ч. 1 ст. 2 вводного закона к УК в первоначальной редакции предусматривала, что с 1 января 1997 г. признается утратившим силу ранее действовавший УК РСФСР, «а также все законы, которыми в Уголовный кодекс РСФСР внесены изменения и дополнения в период с 27 октября 1960 г. до 1 января 1997 года». Неоправданная попытка сэкономить усилия (очевидно, что составление полного перечня утрачивающих силу актов и их отдельных положений никакой проблемы не составляло) привела к необходимости уточнения данного предписания. Поскольку в советское время изменения в кодексы могли вноситься не только законами, но и указами президиумов Верховных Советов, законодатель непосредственно перед вступлением в силу ныне действующего УК вынужден был уточнить ч. 1 ст. 2 вводного закона к УК, указав, что она распространяется на «иные нормативные правовые акты, принятые в период с 27 октября 1960 г. до 1 января 1997 г., в части внесения изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР»<sup>2</sup>. Такие ошибки законодателя критически неприемлемы.

Своеобразием в отношении рассматриваемого вопроса отличается также вводный закон к КАС. На основании его ст. 6 был признан утратившим силу Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и связанные с ним законодательные акты. Однако о положениях ГПК, которые до введения КАС в действие регулировали порядок судопроизводства по делам из публичных правоотношений, во вводном законе к КАС ничего сказано не было. Они были признаны утратившими силу уже другим актом<sup>3</sup>. Здесь важно отметить, что при принятии ряда других кодексов изменения в законодательстве, обусловленные их принятием, вносились непосредственно вводными законами (см., например, ст. 5 и 8.1–8.3 вводного закона к ч. 2 НК, ст. 9, 12–20 вводного закона к ВК и др.).

Перечень законодательных актов, утрачивающих силу в связи с принятием ТК, определен в ст. 422 ТК и содержит 46 позиций. Однако через

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» : федер. закон от 27 дек. 1996 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 2.

<sup>3</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1393.

несколько лет после этого был принят закон<sup>1</sup>, который не только внес масштабные изменения в ТК, но и признал полностью и частично утратившими силу еще 16 федеральных законов (в том числе принятых до ТК), а также установил перечень из 39 законов и иных нормативных актов СССР, действие которых на территории Российской Федерации прекращалось. Эти вопросы должны были также решаться во вводимом законе к ТК, причем непосредственно при его принятии.

В некоторых вводных законах встречаются предписания, предусматривающие прекращение применения нормативных актов СССР, которые регламентировали правоотношения по предмету регулирования кодексов. Как показывает практика, при решении этого вопроса могут применяться два подхода. В одних случаях продолжение применения актов советского законодательства подтверждается, но допускается лишь постольку, поскольку они не противоречат принятому кодексу (см., напр., ст. 13 вводного закона к ЛК, ст. 4 вводного закона к ч. 4 ГК). Второй подход предусматривает полное прекращение действия законодательства СССР, регулировавшего правоотношения в соответствующих сферах (ст. 4 вводного закона к КоАП, ст. 4 вводного закона к ВК, ст. 5 вводного закона к ЗК).

2.3. При введении кодекса в действие – вне зависимости от того, какую из двух моделей в конкретном случае выбирает федеральный законодатель, – даются общие указания относительно действия нормативных актов, принятых до введения кодекса в действие. В качестве типичного примера такого указания можно привести ч. 1 ст. 4 вводного закона к УПК, согласно которой действующие на территории Российской Федерации федеральные законы и иные нормативные правовые акты, связанные с УПК, подлежат приведению в соответствие с ним, а до этого применяются в части, не противоречащей УПК.

Стандартом для вводных законов к кодексам (как и для заключительных положений кодексов, для которых вводные законы не принимались) является также определение пределов действия кодексов во времени – кодексы применяются к

отношениям, возникшим после введения их в действие, а по отношениям, возникшим до этого момента, они применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после введения кодекса в действие (ч. 1 ст. 169 СК, ч. 1 и 3 ст. 8 вводного закона к БК, ч. 1 и 2 ст. 31 вводного закона к ч. 2 НК и т. д.). В отдельных случаях вопрос о применимости принятых кодексов к тем или иным отношениям в зависимости от времени их возникновения может разрешаться в самих кодексах (см., напр., ст. 9 и 10 УК).

В ряде случаев законодатель сохраняет действие правовых актов, изданных до введения кодексов в действие и не соответствующих требованиям кодексов по форме. Как правило, это касается правового регулирования, которое в соответствии с кодексами должно осуществляться в форме федеральных законов, но фактически содержится в актах более низкой юридической силы. Типичным в этом отношении является положение ч. 2 ст. 4 вводного закона к ч. 1 ГК, где установлено, что изданные до введения в действие ч. 1 ГК нормативные акты Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета РФ, не являющиеся законами, и нормативные акты Президиума Верховного Совета РСФСР, Президента РФ и Правительства РФ, а также применяемые на территории Российской Федерации нормативные акты Верховного Совета СССР, не являющиеся законами, и нормативные акты Президиума Верховного Совета СССР, Президента СССР и Правительства СССР по вопросам, которые согласно ч. 1 ГК могут регулироваться только федеральными законами, действуют впредь до введения в действие соответствующих законов.

2.4. Значительную долю содержания вводных законов составляют предписания, регулирующие вопросы статуса субъектов и объектов тех правоотношений, которые входят в предмет регулирования кодексов. Целью таких предписаний является обеспечение условий для перевода ранее возникших правоотношений в рамки нового отраслевого регулирования. Вместе с тем законодатель, исходя из принципов добросовестности и поддержания доверия к действиям государства, обязан при этом обеспечить и разумную стабильность, предсказуемость правового положения участников соответствующих отношений.

Так, ч. 1 ст. 5 вводного закона к КоАП предписала прекратить с 1 июля 2002 г. находящиеся в производстве уполномоченных судей, органов, должностных лиц дела об административных

<sup>1</sup> О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : федер. закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878).

правонарушениях, признанных административными правонарушениями в соответствии с законами РСФСР, законами Российской Федерации, федеральными законами, указами Президиума Верховного Совета РСФСР, указами Президиума Верховного Совета РФ и не признающихся административными правонарушениями в соответствии с КоАП, а также дела об административных правонарушениях, по которым истек срок давности привлечения к административной ответственности, установленный ст. 4.5 КоАП.

На основании ч. 3 ст. 3.2 вводного закона к ГрадК с 1 января 2010 г. было прекращено действие лицензий (в том числе лицензий, срок действия которых продлен) на осуществление некоторых видов деятельности в сфере градостроительства.

Статья 3 вводного закона к ЗК посвящена переоформлению прав на землю, возникших до введения в действие ЗК. Обращает на себя внимание, что этот вопрос урегулирован чрезвычайно обстоятельно – указанная статья в действующей редакции содержит 41 часть, а также включает примечание (четыре абзаца).

2.5. Аналогичную направленность имеют нормы вводных законов, касающиеся ддящихся правоотношений. Потребность в таких предписаниях возникает чаще всего при введении в действие процессуальных кодексов. Например, согласно ст. 3 вводного закона к КАС дела, находящиеся в производстве Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции и не рассмотренные до 15 сентября 2015 г., подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном КАС (ч. 1), а не рассмотренные до 15 сентября 2015 г. апелляционные, кассационные, надзорные жалобы (представления), частные жалобы (представления) разрешаются в соответствии с процессуальным законом, действующим на момент рассмотрения таких жалоб (представлений) (ч. 2). Статьей 9 вводного закона к АПК было определено, что предусмотренный в ч. 3 ст. 292 АПК срок подачи заявления или представления о пересмотре в порядке надзора судебного акта, принятого до 1 января 2003 г., исчисляется с 1 января 2003 г.

Длящиеся правоотношения могут возникать не только в судебно-процессуальной сфере; так, например, ст. 11–13 вводного закона к ч. 3 ГК<sup>1</sup> обстоятельно определяют порядок ре-

ализации наследственных прав на территориях новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым, города федерального значения Севастополя, а также Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей.

2.6. Вводные законы к некоторым кодексам содержат предписания о необходимости и сроках принятия определенных правовых, организационных и иных мер, направленных на обеспечение исполнения различных предписаний кодексов. В качестве примера можно привести ст. 5 вводного закона к КАС, которая наделяет Верховный Суд РФ и Судебный департамент при Верховном Суде РФ полномочиями по регулированию отношений, связанных с использованием электронных технологий в ходе административного судопроизводства. Статья 15 вводного закона к ЛК содержит предписания-поручения, на основании которых Правительство РФ должно было в установленные сроки издать нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений ЛК, а также обеспечить переход права собственности Российской Федерации на лесхозы к субъектам Российской Федерации.

3. Как показывает проведенный анализ, вводные законы к кодексам (а также заключительные положения тех кодексов, принятие которые не сопровождалось вводными законами) в целом реализуют свое предназначение – обеспечить надлежащий уровень правовой определенности в период масштабного обновления соответствующих отраслей законодательства.

Вместе с тем анализируемое регулирование не свободно от существенных недостатков. Наиболее распространенным из них является несоблюдение законодателем границ предмета регулирования кодексов и вводных законов. Как уже подчеркивалось, вводные законы имеют собственное предназначение – обеспечить перевод правоотношений в рамки, заданные соответствующими кодексами. Именно этим определяются пределы содержания таких законов. Собственно же отраслевое законодательное регулирование, рассчитанное на постоянное действие, должно концентрироваться непосредственно в кодексах – ради этого они и принимаются. В свете сказанного заслуживает критики, например, практика включения во вводные законы предписаний, которые уточняют пределы применения кодексов к определенным правоотношениям. Например, ст. 10.3 вводного закона к ГрадК устанавливает, что осуществление градостроительной деятель-

<sup>1</sup> О введении в действие части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 26 нояб. 2001 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4553.

ности на территории инновационного центра «Сколково» регулируется Градостроительным кодексом РФ, если иное не установлено Федеральным законом «Об инновационном центре “Сколково”». Во вводном законе к ГрадК имеется в общей сложности двадцать подобных статей (10.1–10.9, 10.11–10.14, 10.16–10.22). Представляется очевидным, что такого рода предписания не являются переходными и должны были включаться непосредственно в ГрадК.


Еще один пример несоответствия между предметом регулирования вводного закона и кодекса – это комплекс норм, связанных с разграничением государственной собственности на землю, в том числе со статусом земельных участков, на которые государственная собственность не разграничена (ст. 3.1, 3.3–3.5 вводного закона к ЗК). Приняв в свое время по этим вопросам специальный закон<sup>1</sup>, действие которого не ограничивалось во времени, законодатель признал, что процесс разграничения государственной собственности на землю не просто не завершен, но и приобрел, по существу, перманентный характер. Это обусловило и потребность в специальном детализированном регулировании управления соответствующими земельными участками. Обоснованность же решения о переводе такого регулирования в рамки вводного закона к ЗК вызывает серьезные сомнения. В пояснительной записке к соответствующему законопроекту было указано, что он разработан «в целях совершенствования процедуры разграничения государственной собственности на землю в направлении упрощения данной процедуры», а внесение предлагаемых изменений обусловлено неэффективностью процедуры разграничения государственной собственности на землю, предусмотренной, в частности, Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю»<sup>2</sup>. Однако в распоряжении законодателя имелся другой, более адекватный механизм решения данной задачи – принятие нового федерального закона, комплексно регулирующего правоотношения в сфере разграничения государственной собственности на

землю с учетом фактически постоянного характера этого процесса.

Не может быть предметом регулирования вводных законов установление общих начал законодательного регулирования в соответствующей сфере (пример – ст. 3 вводного закона к ЛК, согласно которой земли лесного фонда находятся в федеральной собственности).

В сами кодексы, а не во вводимые законы к ним должны включаться правила принятия федеральных законов о внесении изменений в соответствующие кодексы (см., например, ст. 1.1 и 1.2 вводного закона к КоАП, ст. 8 вводного закона к УК). Следует заметить, что в некоторых случаях федеральный законодатель так и поступает (см., например, п. 7 ст. 1 ч. 1 НК).

### Обсуждения и заключения

Приведенный анализ регулирования введения в действие федеральных кодексов не претендует на исчерпывающую полноту – ее вряд ли возможно обеспечить в рамках одной научной статьи. Вместе с тем даже из сказанного хорошо видно, что законодательная практика в этой сфере далека от совершенства. Учет ее дефектов, на наш взгляд, может обеспечить более качественное правовое сопровождение возможных будущих российских кодификаций. При этом предпочтительной представляется модель правового регулирования, в рамках которой для целей сопровождения введения кодексов в действие будут приниматься отдельные федеральные законы. Содержание таких законов должно ограничиваться установлением переходных, временных по своему характеру предписаний. При необходимости же требуется установить постоянно действующее правило, направленное на реализацию кодекса, такое правило должно либо включаться непосредственно в кодекс, либо оформляться в виде отдельного федерального закона (при условии, если это допустимо с точки зрения сложившейся структуры соответствующей отрасли законодательства). 

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. 360 с.
2. Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10 т. [+ Справоч. том]. М. : Статут, 2010. Т. 2 : Специальные вопросы правоправедения. 471 с.
3. В Госдуме анонсировали разработку нового Уголовного кодекса // Лента.Ру. URL: <https://lenta.ru/news/2023/04/27/ugolovny> (дата обращения 01.11.2023).
4. Кабриак Р. Кодификации / пер. с фр. Л.В. Головки. М. : Статут, 2007. 476 с.
5. Кельзен Г. Чистое учение о праве / пер. с нем. М. В. Антонова и С. В. Лёзова. СПб. : Алет-Пресс, 2015. 542 с.

<sup>1</sup> О разграничении государственной собственности на землю : федер. закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 30. Ст. 3060.

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и признании утратившим силу Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» // КонсультантПлюс : справочная правовая система.



6. Кодификация законодательства: теория, практика, техника : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Нижний Новгород, 25–26 сент. 2008 г. / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России, Торг.-пром. палата Нижегород. обл., 2009. 1099 с.

7. Курдюк Г. П. Отрасль права как элемент системы права (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 27 с.

8. Уфимцева Е. В. Отраслеобразование в современном российском праве: доктринальные основы и критерии : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. 240 л.

9. Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания построения // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1976. № 4. С. 15–25.

## REFERENCES

1. Alekseev S.S. *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. In 2 vols. Moscow, 1981, vol. 1, 360 p. (in Russian).

2. Alekseev S.S. *Sobranie sochinenii. V 10 t. [+ Spravochn. tom]* [Collected works. In 10 vols. [+ Reference. vol.]. Moscow, Statut Publ., 2010. Vol. 2: *Spetsialnye voprosy pravovedeniya* [Special issues of jurisprudence], 471 p. (in Russian)

3. *V Gosdume anonsirovali razrabotku novogo Ugolovno kodeksa* [The State Duma announced the development of a new Criminal Code]. Available at: <https://lenta.ru/news/2023/04/27/ugolovny> (data of access: 01.11.2023). (in Russian)

4. Kabriyakh R. *Kodifikatsii* [Codifications]. Transl. from Franch. by L.V. Golovko. Moscow, Statut Publ., 2007, 476 p. (in Russian)

5. Kelzen G. *Chistoe uchenie o prave* [Pure doctrine of law]. Transl. from Ger. by M.V. Antonov and S.V. Lezov. St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2015, 542 p. (in Russian).

6. *Kodifikatsiya zakonodatelstva: teoriya, praktika, tekhnika: Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Codification of legislation: theory, practice, technology]. Materials of the International Scientific and Practical Conference, Nizhny Novgorod, September 25–26, 2008. Eds. V.M. Baranov, D.G. Krasnov. N. Novgorod, Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, Tor-

govo-promyshlennaya palata Nizhegorodskoi oblasti, 2009, 1099 p. (in Russian).

7. Kurdyuk G.P. *Otrasl prava kak element sistemy prava (teoretiko-pravovoe issledovanie)* [The branch of law as an element of the legal system (theoretical and legal research)]. Cand. sci. dis. abstr. Moscow, 2012, 27 p. (in Russian)

8. Ufimtseva E.V. *Otrasleobrazovanie v sovremenном rossiiskom prave: doktrinal'nye osnovy i kriterii* [Branch formation in modern Russian law: doctrinal foundations and criteria]. Cand. sci. dis. Ekaterinburg, 2017, 240 p. (in Russian)

9. Shebanov A.F. *Sistema otraslei zakonodatel'stva: osnovaniya postroeniya* [System of branches of legislation: foundations of construction]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie* [News of higher educational institutions. Jurisprudence], 1976, no. 4, pp. 15-25. (in Russian)

*Статья поступила в редакцию 07.11.2023; одобрена после рецензирования 09.01.2024; принята к публикации 09.02.2024*

*Received on 07.11.2023; approved on 09.01.2024; accepted for publication on 09.02.2024*

**Петров Алексей Александрович** – доктор юридических наук, главный научный сотрудник, профессор кафедры конституционного и административного права, Институт правовых исследований, Байкальский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11), ORCID: 0000-0002-2009-0627, ResearchID: AAQ-1895-2021, РИНЦ AuthorID: 192825, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

**Petrov Aleksei Aleksandrovich** – Doctor of Juridical Science, Chief Researcher, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Institute of Legal Research, Baikal State University (11, Lenina st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-2009-0627, ResearchID: AAQ-1895-2021, RSCI AuthorID: 192825, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru