

Глава 5

ВОЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Вместо сочинения новых законов
я велел собрать сперва и привести
в порядок те, которые существуют.

*(Из речи Николая I
на примечательном заседании
от 19 января 1833 г. по рассмотрению
предложения о Своде законов)*

§ 1. ВОЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК СИСТЕМНОЕ ЯВЛЕНИЕ

Военное право и военное законодательство являются важнейшими системами регулирования воинских отношений, следовательно, имеют единое социальное назначение, обладают функциональной общностью. Основываясь на приведенных в томе I настоящего исследования подходах к понятию и системе военного права, исходим из того, что действующее военное законодательство служит тем фундаментом, с позиций которого законодатель принимает то или иное конкретное решение, обеспечивая эффективность реализации норм военного права.

Как указано в п. 17 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия), «рост геополитической нестабильности и конфликтности, усиление межгосударственных противоречий сопровождаются повышением угрозы использования военной силы. ...Ряд государств называет Россию угрозой и даже военным противником. Увеличивается опасность перерастания вооруженных конфликтов в локальные и региональные войны, в том числе с участием ядерных держав»¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Для подготовки к вооруженной защите и вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории организуется оборона страны (п. 38 Стратегии). Достижение целей обороны страны осуществляется в том числе путем: совершенствования системы военного планирования, мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации; своевременного учета тенденций изменения характера современных войн и вооруженных конфликтов; создания условий для наиболее полной реализации боевых возможностей войск (сил); выработки требований к перспективным формированиям и новым средствам вооруженной борьбы; поддержания на высоком уровне морально-политического и психологического состояния личного состава, правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах; повышения уровня социальной защищенности военнослужащих, членов их семей, граждан, уволенных с военной службы, а также улучшения условий военной службы и т. д. (п. 40 Стратегии).

Решение перечисленных выше задач во многом возможно только на основе детально проработанной системы военного законодательства, так как именно законодательство является господствующим источником права в России¹.

Отечественная правовая наука традиционно проявляет меньший интерес к исследованиям понятий «система законодательства» и «отрасль законодательства» в сравнении с категориями «система права» и «отрасль права». Так сложилось, что и сама проблематика системы законодательства и отрасли законодательства эксплицируется отечественными учеными преимущественно именно в контексте соотношения с системой права и отраслью права соответственно².

¹ Научные концепции развития российского законодательства: моногр. / С.Е. Нарышкин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М., 2015.

² *Мицкевич А.В.* Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. 1967. Вып. 11. С. 3—24; *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы права и системы советского законодательства // Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М., 1974. С. 138—144; *Красавчиков О.А.* Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. 1975. № 2. С. 62—71; *Поленина С.В.* Система права и система законодательства в современных условиях // Там же. 1987. № 5. С. 29—37; *Бобылев А.И.* Современное толкование права и системы законодательства // Государство и право. 1998. № 2. С. 22—27; *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. 1999. № 9. С. 5—12; *Бобылев А.И.* Основания построения системы права и системы законодательства // Право и политика. 2003. № 3. С. 142—145;

Между тем система военного законодательства, его структура — основной несущий каркас той системы, которая обеспечивает практическую жизнь военного права.

И даже если брать шире, понимание системы законодательства в целом в юридической науке также не является однозначным.

Анализ разных точек зрения по вопросу определения понятия законодательства дает возможность выделить следующие подходы:

— это вся совокупность издаваемых в государстве законов и подзаконных нормативных правовых актов¹;

— это совокупность нормативных правовых актов высшего законодательного органа, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (либо совокупность законов, указов президента и постановлений правительства)²;

— это совокупность всех нормативных актов высшего органа законодательной власти³;

— это совокупность только законов⁴.

Такая разница в подходах обусловлена тем, что не до конца определенным остается вопрос о понятии «законодательство». Между тем логично, что для того, чтобы дать определение части, для начала необходимо иметь сложившееся и внутренне имманентное представление о целом.

Например, С.В. Ермоленко обращает внимание на отсутствие единого нормативного закрепления понятия «законодательст-

Черенкова Е.Э. Система права и система законодательства Российской Федерации: понятие и соотношение: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Байтин М.И., Петров Д.Е.* Взаимосвязь системы права и системы законодательства // Вестн. Саратов. гос. акад. права. 2006. № 4. С. 8—15; *Азми Д.М.* Об объемном соотношении системы права и законодательства // Совр. право. 2010. № 4. С. 15—18; *Шминке А.Д.* Система права и система законодательства России: вопросы методологии: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012; *Свириш А.Ю.* О соотношении системы права и системы законодательства // Совр. право. 2013. № 5. С. 8—10; Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации: общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты: моногр. / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М., 2017. 584 с.

¹ *Алексеев С.С.* Государство и право М., 1994. С. 108.

² *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979. С. 4—5; Теория государства и права: учеб. для вузов / В.К. Бабаев [и др.]; под ред. В.К. Бабаева. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 313; Теория права и государства / под ред. Г.М. Манова. М., 1996. С. 195.

³ *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 112; *Саликов М.С.* Источники конституционного права // Конституционное право России: учеб. / отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург, 2001. С. 41.

⁴ Концепция стабильности закона / под ред. В.П. Казимирчука. М., 2000. С. 9; *Тихомиров Ю.А.* Юридическая коллизия. М., 1994. С. 33.

во», что создает определенные трудности для уяснения состава законодательства, процедуры его применения. Он рассматривает два основных подхода к пониманию законодательства — в широком и в узком смысле, показывает приоритетную роль каждого из них применительно к конкретным условиям общественного развития.

Под широкой трактовкой законодательства понимают систему не только законов, но и весь массив подзаконных нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, министерств, ведомств, других органов государственной власти и управления. Эти акты в своей совокупности образуют систему законодательства в широком смысле.

Используя буквальное толкование, С.В. Ермоленко под законодательством в узком смысле подразумевает совокупность исключительно законодательных актов¹.

Другие авторы, например Д.В. Гусев, оппонируя, обосновывают необходимость включения в состав законодательства не только законов, но и иных нормативных правовых актов, изданных органами государственной власти, поскольку они издаются в соответствии с законами и на их основании, раскрывают их содержание, а также выражают нормы права, регулируют отношения, не урегулированные законами, неразрывно связаны с ними. Многие общественные отношения, по мнению указанного автора, могут быть вполне эффективно регламентированы подзаконными нормативными правовыми актами, изданными как на основе закона, так и в его отсутствие, что соответствует и современному этапу развития российской государственности, когда хотя и постепенно, со многими изъятиями, но все же достаточно отчетливо складывается принцип разграничения правотворческой компетенции².

Т.В. Кашанина на основе исследования трудов отечественных ученых по данному вопросу усматривает в отечественной доктрине три основных подхода по вопросу о понимании понятия законодательства. Как отмечает данный автор, в соответствии с первой

¹ Ермоленко С.В. Система законодательства Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 6—7.

² Гусев Д.В. Законодательство Российской Федерации: понятие и система в условиях постсоветского развития российской государственности: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 7.

точкой зрения законодательство — это совокупность законов¹. Сторонники такого понимания законодательства идут от трактовки термина и считают целесообразным отказаться от широкого понимания законодательства, так как высшей юридической силой должен обладать только закон, на основе и во исполнение которого принимаются все иные нормативные акты.

Согласно второй точке зрения, выделяемой Т.В. Кашаниной, законодательство — это совокупность нормативных актов, издаваемых федеральными органами власти². С.С. Алексеев, придерживаясь этой позиции, считал, что в систему законодательства входят все основные нормативные правовые акты (законы, указы, акты правительства и др.), а также вспомогательные (в том числе акты ведомств) и производные акты правотворчества (например, акты об утверждении перечня актов, утративших силу, и др.)³.

Сторонники третьей точки зрения считают, что законодательство — это совокупность всех действующих нормативных актов в стране (как федеральных, так и региональных)⁴.

Затрудняют поиск единого подхода к пониманию законодательства и те перманентные разночтения на этот счет, которые существуют в действующих законодательных актах.

Например, узкий подход к трактовке законодательства закреплен в п. 2 ст. 3 ГК РФ, согласно которому «гражданское законодательство состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов... регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу».

Такой же, по сути, узкий подход продемонстрирован также в ст. 3 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»: «законодательство Российской Федерации в области обороны... включает в себя федеральные конституционные законы, федераль-

¹ См., напр.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 112; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. М., 1999. С. 39; *Шмакова Н.С.* Ведомственное правотворчество: понятие и форма: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 28.

² *Бабаев В.К.* Правотворчество в современном Российском государстве // Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 329.

³ *Алексеев С.С.* Общая теория права. М., 2009. С. 444.

⁴ *Кашанина Т.В.* Структура права. М., 2012. С. 362—363.

ные законы, настоящий Федеральный закон и законы Российской Федерации в области обороны».

Между тем есть целый ряд законов, в которых законодатель придерживается более широкого подхода к пониманию законодательства. Например, встречаются формулировки, согласно которым «жилищное законодательство состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления»¹. И очень широкий подход предлагается в УПК РФ, включающем в состав законодательства Российской Федерации, регулирующего уголовное судопроизводство, даже «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации»².

В сфере военной деятельности государства также есть целый ряд законов, в которых законодатель придерживается широкого подхода к пониманию законодательства, правда, используя близкий к нему термин «правовые основы». Например, в ст. 4 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ст. 3 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», помимо указания на законы, регулирующие соответствующие отношения, содержится дополнение — «и иные нормативные правовые акты Российской Федерации...».

Такой излишне широкий подход представляется неоправданным с точки зрения обеспечения четкости и логической связности юридической терминологии, непротиворечивости понятийно-категориального аппарата военного законодательства.

В связи с изложенным представляется справедливой точка зрения А.Г. Головина, который пишет: «в рамках широкого подхода

¹ Часть 2 ст. 5 ЖК РФ.

² Часть 3 ст. 1 УПК РФ. Следует отметить, что эта формулировка прямо противоречит нормам ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая рассматривает общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации лишь как часть «правовой системы» нашей страны, но не часть «законодательства» — это принципиально разные понятия.

происходит смешение понятий "законодательство" и "система нормативных актов", при котором эти разные по своему объему и содержанию понятия становятся синонимичными¹.

Таким образом, по нашему мнению, как более правильным с теоретической точки зрения, так и более удобным в практике применения считаем узкий подход к пониманию термина «законодательство», согласно которому к законодательству следует отнести только законы, а «иные виды нормативных правовых актов» целесообразно рассматривать в рамках категории «система нормативных правовых актов».

Однако, как только мы переходим на более низкий уровень нормативного рассмотрения вопроса понимания законодательства, данная трактовка вступает в противоречие со сложившимися в науке подходами к пониманию отрасли законодательства. Поскольку отрасль права, как принято считать, логически охватывает все нормы права, относящиеся к соответствующему предмету регулирования, логично предположить, что и отрасль законодательства не может игнорировать те или иные нормы в рамках определенного предмета правового регулирования только потому, что они закреплены, скажем, в указе Президента Российской Федерации или постановлении Правительства Российской Федерации, а не только в федеральном законе.

Кроме того, сегодня имеет место тенденция «размягчения» закона через механизмы правоприменения, судебной, административной и в целом широкой социальной практики, которая фактически стала, наряду с законом, важнейшим фактором правового регулирования.

Следует согласиться с мнением В.Н. Синюкова, что «теперь, говоря о соблюдении и исполнении закона, мы имеем в виду гораздо большую систему правовых и пограничных регуляторов, чем это имело место еще в конце XX в. Следовательно, законодательство как таковое далеко не неизменный архетип правового регулирования. В нем идут структурные и технологические процессы, которые меняют соотношение закона и подзаконного акта, закона и судебной практики, закона и обычая, традиции, этики и в целом закона и массового поведения субъектов»².

¹ Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М., 2008. С. 11.

² Синюков В.Н. Законодательство в России: проблемы социальной интеграции // Lex russica. 2018. № 10. С. 3.

Представляется, для того чтобы преодолеть эти контroversы, целесообразно рассматривать термин «законодательство» в широком, обобщающем смысле — как все законы и нормативные правовые акты, принятые на основании закона. Именно на таком широком подходе, поддерживаемом большинством современных ученых, мы будем в дальнейшем основываться в ходе настоящего исследования.

Система законодательства в общепринятом смысле есть его функциональная структура, выражающаяся в устойчивой группировке нормативных актов и предписаний в институты, подотрасли и отрасли законодательства, нормативные массивы (комплексы), охватывающие в своей совокупности, взаимосвязи и взаимодействии все нормы права как регулятора общественных отношений.

Структуру имеют и право, и законодательство¹. Но структура законодательства по отношению к структуре права выступает как производная. Структура права есть структура содержания, структура законодательства представляет собой структуру формы².

Интересно в связи с вышесказанным отметить точку зрения Л.А. Морозовой, которая предлагает рассматривать в качестве идеального, но, по-видимому, недостижимого варианта совпадение системы права и системы законодательства³. На наш взгляд, такая точка зрения подчеркивает взаимообусловленность и единство правовой системы общества в двух ее ипостасях — системе права и системе законодательства.

В основе всех функциональных структур законодательства, как уже отмечалось, лежит социальное назначение определенных групп правовых норм, интерес государства, применяющего определенные принципы и методы в регулировании общественных отношений в определенном направлении.

Из данного положения следует, что ни о какой системе законодательства не может идти речь, если не выявлена система права или если она без серьезных оснований не учитывается при построении законодательства. Именно поэтому нельзя согласиться с мнением, что право и законодательство — это самостоятельные системы, и

¹ *Ант Л.Ф.* Формы выражения и изложения правовых норм в нормативных актах: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 5—6.

² Система советского законодательства / отв. ред. И.С. Самощенко. М., 1980. С. 14.

³ *Морозова Л.А.* Теория государства и права: учеб. М., 2002. С. 235.

потому нельзя требовать их сближения¹. Напротив, и теоретические соображения (соотношение структуры содержания и формы), и практические потребности повышения качества законодательства и сокращения его объема требуют сближения системы законодательства с системой права.

Система права есть главная, но не единственная внутренняя системообразующая связь законодательства. Даже самое элементарное сравнение «комплекта» отраслей права с «комплексом» крупных кодифицированных актов законодательства (а они обычно являются формирующим ядром какой-то группы нормативных правовых актов, образующих отрасль или иной элемент системы законодательства) показывает, что эти «комплекты» не совпадают.

Другими словами, если считать первичным в развитии правовой области динамику самого законодательства, то система права является основным, главным, но не единственным внутренним мерилom построения законодательства, основанием его дифференциации на институты и отрасли. Законодательство, в отличие от права, имеет и комплексные институты, и комплексные отрасли, и межотраслевые нормативные массивы.

Многие нормативные акты военного законодательства, издаваемые в нашей стране, носят не отраслевой, а именно комплексный характер. И это объяснимо, так как установление новых юридических норм часто вызывается не обособленными видами общественных отношений, а потребностями, которые возникают на тех или иных участках организационной, управленческой, политической работы. Как правильно отметил профессор С.Н. Братусь, «нормативные акты, изданные в этих целях, сохраняют свою целостность только при комплексной систематизации, содействующей тем самым их должному пониманию и правильному практическому применению»².

Однако комплексных актов много, и ряд из них имеет не разрозненный характер, а напротив, объединяет в себе группы норм, притом в зависимости от той сферы отношений, которую они регулируют. Было бы неправильно, если такие комплексные акты и концентрирующиеся вокруг них группы актов были бы разделены

¹ Васильев Ю.С., Естеев М.П. Кодификация и систематизация законодательства // Совет. государство и право. 1971. № 9. С. 18.

² Систематизация хозяйственного законодательства / отв. ред. проф. С.Н. Братусь. М., 1971. С. 63.

по отраслевой принадлежности имеющихся в них норм между базовыми (системообразующими, основными) с точки зрения системы права отраслями законодательства. Это было бы сугубо лакунарное, формальное разделение нормативного материала, не соответствующее его реальной сущностной группировке.

Архитектоника системы законодательства лабильна; группирование нормативных актов идет не по одному основанию, а следовательно, является пересекающимся. На практике отрасль законодательства, даже если она называется так же, как одноименная отрасль права, с одной стороны, шире последней (во входящих в нее по своему основному содержанию нормативных правовых актах всегда есть нормы, относящиеся к другим отраслям права), а с другой — уже не охватывает всех относящихся к данной отрасли права норм, так как часть из них содержится в актах, принадлежащих по своему основному содержанию к другим отраслям законодательства. В этом смысле «чистых» отраслей законодательства нет, все отрасли законодательства в той или иной мере являются комплексными.

Комплексные отрасли законодательства образуются, прежде всего, из комплексных актов, т. е. из актов, включающих в себя нормы, относящиеся к нескольким отраслям права.

Военное законодательство в этом плане занимает промежуточное место. Оно комплексно как потому, что в актах теснейшим образом увязаны нормы самых различных отраслей права (административного, уголовного, гражданского, процессуального), так и потому, что в нем имеются крупные группировки актов одноотраслевого или комплексного характера, регулирующие те или иные стороны деятельности всего механизма военной организации государства.

В связи с изложенным уместно вспомнить, что в дискуссии о системе советского права, развернувшейся в послевоенный период, вопрос о системе советского законодательства затрагивался мимоходом. В основном участники этой дискуссии, склонялись к тому, что система законодательства должна сближаться с системой права, отталкиваться от нее.

Однако с начала 60-х гг. XX в. советская правовая наука стала все больше уделять внимания не только вопросам системы права, но и проблемам системы законодательства¹. Наметилась тенденция

¹ См., напр.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962.

трактовать систему законодательства как объективно-субъективное явление. При этом было отмечено, что субъективный фактор в образовании системы законодательства преобладает в отличие от системы права, где решающим является фактор объективный.

Основная трудность при объединении военного законодательства в единую отрасль заключена в рассредоточенности его норм между большим количеством разноотраслевых (в смысле отраслей права) нормативных правовых актов.

Между тем военное право является действующей комплексной отраслью российского права. Относящиеся к этой отрасли властные предписания, включенные в многочисленные отрасли государственного управления, относящиеся к военной деятельности, позволяют комплексно обеспечить функционирование военной организации и военное строительство. Поэтому, на наш взгляд, сегодня основные усилия, прежде всего, необходимо сосредоточить на создании крупных кодифицированных и консолидированных актов путем объединения норм, регламентирующих одинаковые функции для всех подобных отраслей государственного управления в военной сфере.

Таким образом, система военного законодательства — это совокупность взаимосвязанных между собой элементов: правовые предписания, нормативные правовые акты, институты и подотрасли военного законодательства в их неразрывной взаимосвязи.

В связи с ограниченным объемом настоящей работы мы не имеем возможности детально рассмотреть указанные структурные элементы системы военного законодательства. Однако отметим, что упомянутый в приведенной выше дефиниции системы военного законодательства перечень таких элементов является не полным. Так, в теории права в структуре системы законодательства также выделяют и так называемые комплексные образования законодательства разного уровня.

В то же время очень часто группа отраслей (либо подотраслей) законодательства образует более широкую подсистему законодательства — отраслевой законодательный массив. Массив охватывает совокупность нормативных актов, регулирующих столь широкий и разнородный круг общественных отношений, что для управления им необходимо наличие ряда находящихся на одном уровне и не связанных иерархической зависимостью актов.

Законодательные массивы имманентно базируются преимущественно на предметных связях между входящими в них законами и подзаконными актами в тех случаях, когда в один комплекс сводятся отрасли (подотрасли) законодательства, адекватные ряду смежных однородных отраслей права.

Примером такого массива, по нашему мнению, как раз и является военное законодательство. Однако следует согласиться с мнением А.Д. Шминке, что на сегодняшний день незавершенность формирования многих законодательных массивов — один из существенных дефектов организации системы законодательства¹.

Таким образом, все элементы горизонтальной структуры системы законодательства, начиная с нормативного предписания и кончая межотраслевыми комплексными нормативными массивами, находятся во взаимосвязи и взаимодействии, дополняя и обслуживая друг друга.

Далее рассмотрим структуру системы военного законодательства в «вертикальной» плоскости. Законодательный материал формируется по другому признаку, так сказать, по «силовым», по вертикальным связям между его элементами, по отношениям субординации. В отличие от горизонтальных отношений эти связи чаще всего производны не от предмета регулирования, а от иерархии правотворческих органов.

Иерархия представляет собой подчинение источников права нижестоящего уровня источникам вышестоящего уровня и проявляется во взаимных связях, существующих между источниками, расположенными на различных уровнях. Иерархия обусловлена определенной совокупностью факторов, посредством которых теоретически обосновывается необходимость придания одним актам (их видам) более высокой юридической силы, чем другим².

Иерархическая структура законодательства может быть охарактеризована как совокупность взаимосвязанных законов, подзаконных нормативных актов и устойчивых связей подчинения между нормативными правовыми актами, расположенными на различных уровнях.

Возвращаясь к характеристике военного законодательства как комплексного нормативного образования, отметим, что такие мас-

¹ Шминке А.Д. Указ. соч. С. 18; Ермоленко С.В. Указ соч. С. 52.

² Толстик В.А. Иерархия источников российского права. Н. Новгород, 2002. С. 37.

сивы составляют немалую по объему, но необходимую с точки зрения нормативного регулирования систему законодательства.

Комплексные образования возникают в современном законодательстве вследствие развития инфраструктуры, промышленности, транспортных артерий, связи, энергетики и других отраслей массового производства, оказания услуг, охраны окружающей среды, требующих применения разнообразных технических, организационных и иных средств в тесной их взаимосвязи; это в полной мере относится и к причинам формирования комплексности военного законодательства.

Необходимость эффективного управления в различных сферах влечет за собой применение специфических правовых средств для организации деятельности людей (в том числе и военнослужащих), их труда (службы), профессиональной подготовки, управления соответствующими органами, личным составом и т. д. Поэтому в юридической науке и практике прочно сложились такие массивы разноотраслевых правовых норм, как военное право, природоресурсное право, транспортное право, законодательство об информатизации и т. п. В таких комплексных объединениях, отмечает А.В. Мицкевич, главным является не выделение особых, юридически дифференцированных отраслей права, а наоборот, интеграция специальных для той или иной сферы деятельности общества (обороны страны, отрасли хозяйства, управления, культуры, образования, здравоохранения и т. п.) разнородных норм права, т. е. норм, различных по юридической первоначальной дифференциации права и законодательства¹.

Наиболее удачной представляется попытка положить во главу угла (в виде основного критерия) построение системы комплексных отраслей законодательства в зависимости от отрасли государственного управления². Обосновывая этот вывод, А.Ф. Шебанов указывает, что поскольку главенствующее значение для построения системы отраслей законодательства имеет воля государства, то структура законодательства определяется главным образом целями деятель-

¹ *Мицкевич А.В.* Система права и система законодательства // Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 330.

² В данном контексте под отраслями государственного управления нами понимаются формально обозначенные и разграниченные государством сферы государственного вмешательства в регулирование общественных отношений, соответствующие сферам обеспечения жизнедеятельности общества.

ности государства, имеющимися в его распоряжении способами и формами осуществления данных целей¹. Наиболее успешному решению этих задач способствует в одних случаях сосредоточение в одном (или нескольких) акте норм, регулирующих однородные отношения в определенной области общественной жизни (например, воинские отношения), а в другой — норм, регулирующих разнородные отношения в сфере деятельности определенной целостной системы государственных органов (например, в сфере деятельности органов военного управления).

Издание государством актов, содержащих нормы разных отраслей права и решающих в комплексе ту или иную задачу государственного управления, на наш взгляд, объективная необходимость. Строительство вооруженных сил есть область государственной деятельности. Поэтому преобладающее место в нем занимают отношения государственно- и административно-правового характера², но регулирование также осуществляется и предписаниями уголовного, процессуального, гражданско-правового и иного характера. Следовательно, только комплексное регулирование в области государственного военного управления даст наибольший регулятивный эффект.

По мнению С.В. Полениной, важно установить, возглавляется ли (или должна возглавляться) данная группа актов, охватывающих всю совокупность соответствующих отношений, кодификационным нормативным правовым актом (законом либо правительственным постановлением), выступающим в качестве активного центра, аккумулирующего и формирующего связи управления данной системой³. Однако сказанное релевантно лишь в отношении комплексных отраслей законодательства, к которым, например, возможно отнести жилищное, семейное, земельное законодательства, «вершиной» которых является соответствующий единый кодифицированный акт.

Что же касается других комплексных нормативных образований, в частности комплексных массивов законодательства (в том числе и

¹ *Шебанов А.Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации // Совет. государство и право. 1971. № 12.

² *Романов П.И.* Военное право как отрасль советского законодательства, учебная и научная дисциплина // Вопросы теории военного законодательства и практики его применения: сб. науч. ст. М., 1974. С. 38.

³ *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы права и системы советского законодательства. С. 59.

военного законодательства), то здесь имеется или должно иметься формирующее ядро, определяющее связи управления в подсистемах, образующих массив законодательства, о чем будет сказано далее.

О существовании комплексных массивов законодательства говорил в своей работе О.А. Красавчиков¹. В данное понятие указанный автор включает широкий спектр любых мало-мальски очерченных в теории и на практике нормативных объединений, основывающихся исключительно на функциональных взаимосвязях правовых норм. Нормативный массив, по мнению О.А. Красавчикова, может быть выражен как в одном нормативном акте, так и в ряде нормативных правовых актов.

По нашему мнению, выделение комплексных образований в структуре законодательства связано с существованием больших совокупностей комплексных нормативных актов, среди которых не представляется возможным выделить один нормативный акт, выступающий в качестве единого центра. Таким комплексным массивом и является военное законодательство, которое как комплексное образование значительно превышает по размерам комплексную отрасль законодательства. Причем в силу большого количества нормативных актов управление с помощью единого формирующего ядра становится просто нереальным, так как по мере повышения неизбежной в таких случаях абстрактности основополагающего акта снижается его способность к эффективному управлению системой, что делает принятие такого единого для всего военного законодательного массива акта фактически излишним. Однако данный комплекс в системе законодательства имеет прочные предметно-функциональные связи и представляет собой единое по задачам и объекту регулирования (оборона страны, государственное управление военной организацией, сфера воинских отношений) нормативное образование.

Внутренняя структура комплексных законодательных массивов членится на комплексные институты, подотрасли, отрасли законодательства.

Причем не все данные элементы должны обязательно вычлениваться в комплексном законодательном массиве, а также обладать комплексным характером. Например, в составе комплексного массива военного законодательства выделяется подотрасль военно-

¹ Красавчиков О.А. Указ. соч. С. 70.

уголовного законодательства, которая является элементом законодательного массива о борьбе с преступлениями против военной службы, в структуре которого выделяют уголовные, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные институты законодательства, адекватные отраслям права. Взаимодействуя и дополняя друг друга, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательства вооружают правоохранительные органы всем необходимым законодательным материалом для того, чтобы практически реализовать уголовную ответственность за воинские преступления. Системность комплекса законодательства о борьбе с преступлениями против военной службы выражается в том, что его составные части — законодательные акты, предписания законодательства, находясь между собой в строго определенном, закономерном соотношении и соподчинении, последовательно регулируют все вопросы уголовной ответственности, начиная с ее законодательного установления и вплоть до устранения ее последствий для лиц, понесших уголовное наказание за конкретное преступление¹.

В отдельных случаях крупные массивы законодательного регулирования могут включать не только отрасли, подотрасли и институты, но и меньшие по масштабу массивы законодательства².

Таким образом, *комплексный массив законодательства можно охарактеризовать как совокупность нормативных правовых актов и предписаний законодательства, сгруппированных в институты, подотрасли, отрасли законодательства, управляемую из нескольких формирующих ядер (единых нормативных актов), объединяемую предметно-функциональными связями, исходя из тех или иных задач, применительно к отдельным сферам общественной жизни.*

Военное законодательство имманентно имеет свою только ему присущую структуру, состоящую из взаимодействующих между собой структурных элементов, в совокупности образующих самостоятельный комплексный нормативный массив.

Вопросы структуры военного законодательства всегда были в поле зрения как дореволюционных и советских юристов, так и современных научных и практических работников.

¹ Кирич В.А. Законодательство о борьбе с преступностью. М., 1978. С. 100.

² Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система и систематизация законодательства в современной России: учеб. пособие. Н. Новгород, 2002. С. 53.

В.М. Чхиквадзе отмечал, что составными частями военного права и законодательства являются: военно-административное, военно-уголовное и военно-судебное. Каждая из этих подотраслей военного законодательства занимает подчиненное положение, каждая из них тесно связана с одноименными отраслями советского социалистического права, но в целом, в комплексе они составляют военное законодательство¹.

Такой же точки зрения придерживался А.А. Максимов², который наглядно показал связи отдельных частей военного законодательства.

В.И. Шанин определяет военное законодательство как совокупность законов и других государственных актов, которые содержат нормы различных отраслей законодательства и регулируют общественные отношения в сфере строительства, жизни и деятельности Вооруженных Сил, охраны установленного в них порядка³. Указанный автор отмечает, что в состав военного законодательства входят соответствующие нормы финансового, земельного, гражданского законодательства, регулирующие отношения, связанные с обеспечением деятельности и снабжением Вооруженных Сил, а также нормы уголовного, уголовно-процессуального законодательства, законодательства о судостроительстве и прокурорском надзоре. Весь этот арсенал правовых средств, имеющих различную отраслевую принадлежность, обладающий системным единством и комплексным характером, обеспечивает организацию, функционирование и развитие государственных и иных социальных институтов защиты Отечества.

Интересное мнение высказано советским военным юристом Г.В. Орловым, который считает, что массив военного законодательства является составной частью еще более крупного комплексного нормативного массива — «законодательства о защите Отечества», в состав которого также входят законодательство об охране государственной безопасности, законодательство о гражданской обороне⁴.

¹ Чхиквадзе В.М. Военно-уголовное право: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1946 (см.: Корякин В.М. Военное право: антология диссертаций: в 2 ч. М., 2011. Ч. 1. С. 334—335).

² Максимов А.А. Советские военно-правовые нормы и их особенности: дис... канд. юрид. наук. М., 1950 (см.: Корякин В.М. Военное право: антология диссертаций. Ч. 1. С. 77—78).

³ Военное законодательство и правовое воспитание воинов / Х.М. Ахметшин [и др.]. М., 1983. С. 12. (Библиотека офицера).

⁴ Орлов Г.В. Предмет регулирования комплексной отрасли советского законодательства / ВКИ // Сборник статей. 1985. № 21. С. 198.

Военное законодательство носит комплексный характер, поскольку оно основывается на нормах не только военного права, но и иных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, финансового, земельного и др.). Оно представляет собой выстроенную систему военно-законодательных норм, регулирующих весь спектр воинских отношений, в которых участвуют все органы государственной власти, местного самоуправления, организации и их должностные лица (от Президента Российской Федерации, являющегося Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, до рядового), а также граждане.

Примечательно, что военные юристы, анализировавшие советское военное законодательство, одними из первых обратили внимание на комплексный характер этой правовой общности. На сессии Совета Военно-юридической академии, состоявшейся в 1940 г., констатировался комплексный характер военного законодательства, включающего нормы разноотраслевой принадлежности¹.

В последующем при обсуждении теоретических вопросов военного законодательства на сессиях Совета Военно-юридической академии в 1954 и 1956 гг. подавляющее большинство военных юристов также признали, что советское военное законодательство — комплексная область законодательства².

Именно этот разноотраслевой характер составляющих военное законодательство норм и образует комплекс правовых предписаний, обладающих определенным единством, поскольку все они связаны со строительством Вооруженных Сил, их организацией и деятельностью, с поддержанием и укреплением их боеспособности, дисциплины и установленного порядка несения военной службы.

Однако, как было обосновано выше, в современной теории права разграничивают комплексные отрасли законодательства и комплексные нормативные массивы в зависимости от наличия у них одного или нескольких ядер (кодифицированных, комплексных актов), формирующих связи внутри данного комплексного образования законодательства. В структуре военного законодательства к таким актам (формирующим ядрам) можно отнести законы

¹ Труды Военно-юридической академии. Вып. 2. М., 1940.

² Материалы сессии Совета академии. М., 1954; Труды Военно-юридической академии. Вып. 23. М., 1956.

«Об обороне», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе» и другие законы, что и позволяет классифицировать военное законодательство как комплексный нормативный массив.

В структуре комплексного массива военного законодательства возможно выделить следующие комплексные подотрасли:

- законодательство, регулирующее право вооруженных конфликтов (оперативное законодательство);
- военно-административное законодательство;
- военно-уголовное законодательство;
- военно-социальное законодательство;
- военно-финансовое законодательство.

Отдельно в структуру военного законодательства входит ряд самостоятельных правовых законодательных институтов, носящих комплексный характер, таких, например, как законодательство о воинской обязанности и военной службе; законодательство, определяющее правовой статус военнослужащего; нормативные акты, регулирующие международно-правовые институты военного права (военно-техническое сотрудничество, миротворческие операции, военное мореплавание и т. д.) и др.

Солидаризируясь с мнением А.В. Кудашкина¹, отметим, что в систему военного законодательства также входят нормативные предписания, которые не достигли уровня сформированности правовых институтов, но имеют явно выраженную военную (оборонную) специфику. Это, например, институты, опосредующие военно-гражданские отношения («военные» закупки, удостоверение доверенностей и др.).

Подводя итог, резюмируем, что военное законодательство является сложным, комплексным, многоуровневым нормативным массивом, имеющим системный характер, объединяющим все действующие в государстве военно-правовые акты, объединяемые в комплексные подотрасли военного законодательства, комплексные законодательные институты и нормативные предписания.

Предлагаем следующую дефиницию *военного законодательства* — это комплексный нормативный массив, под которым следу-

¹ Военное право: моногр.: в 3 т. / под общ. ред. А.Н. Савенкова, А.В. Кудашкина. М., 2021. Т. 1: История и теория военного права (с предисловием). С. 445—446; Савенков А.Н., Кудашкин А.В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 33.

ет понимать совокупность нормативных правовых актов и предписаний военного законодательства, сгруппированных в институты и подотрасли законодательства, управляемый из нескольких формирующих ядер (единых нормативных актов), объединяемый предметно-функциональными связями в целях определения правил подготовки и урегулирования войны (вооруженных конфликтов), правил ведения боевых действий, правового положения (статуса) участников военной деятельности, а также правовых основ военной деятельности государства по обеспечению его военной безопасности.

§ 2. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВОЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Значение систематизации законодательства для совершенствования управления военной организацией государства состоит в том, чтобы обеспечить в новых условиях такое развитие военного законодательства, при котором оно было бы основано на единых принципах и общих нормах, по возможности сведено в сравнительно небольшой круг кодифицированных актов, не допускало бы противоречий, партикулярности и дублирования норм.

Необходимость систематизации создаваемого обществом нормативного материала общепризнана. Как пишет В.А. Сивицкий, «удобство пользования систематизированным законодательством означает возможность, во-первых, легко найти требуемый нормативный акт, во-вторых, отыскать в найденном акте необходимую норму и, наконец, работая с конкретным актом, понять весь механизм реализации данной нормы на практике»¹.

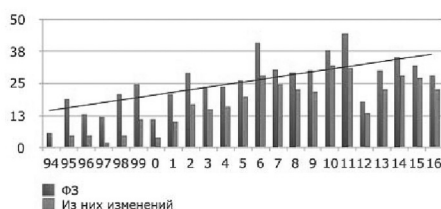
Следует отметить, что сегодня как должностным лицам органов военного управления, так и конкретным военнослужащим (иным гражданам) нередко сложно разобраться в огромном массиве военного законодательства. В комплексный массив военного законодательства в первые десятилетия XXI в. входит более чем 70 федеральных законов, 200 указов Президента Российской Федерации, более 500 постановлений Правительства Российской Федерации, комплекс-

¹ Сивицкий В.А. Систематизация конституционно-правовых актов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 47.

но регулирующих вопросы обороны и безопасности государства¹. Количество иных подзаконных актов исчисляется тысячами, например, по состоянию на 1 января 2022 г. в Вооруженных Силах Российской Федерации действовали: приказов министра обороны — 1 795, а директив министра обороны и Генерального Штаба — 124².

Следует констатировать, что устойчивый тренд на увеличение ежегодно принимаемых федеральных законов характерен практически для всех отраслей законодательства. Вместе с тем, результаты статистического анализа федерального законодательства, проведенного компанией «Гарант», позволили сделать вывод, что если на отрезке от 1994 г. до 2002—2004 гг. в большинстве рассмотренных отраслей федерального законодательства преобладала законодательная политика принятия новых актов, то начиная с 2002—2004 гг. в большинстве рассмотренных отраслей законодательства преобладает законодательная политика внесения изменений в ранее принятые акты³. Это в полной мере прослеживается и в результатах законотворческой деятельности в сфере военной деятельности государства.

Статистические данные с разбивкой по годам принятия за период с 1994 по 2016 гг. о количестве федеральных законов и внесенных в них поправок в области обороны, воинской обязанности, военной службы, подготовке военных кадров, материальном обеспечении и социальной защите военнослужащих, а также законодательные акты, устанавливающие правила хранения, условия и порядок применения оружия приведены на диаграмме ниже⁴.



¹ Стойка М.М. Систематизация современного военного права: необходимость анализа и объективной оценки эволюции военного законодательства российского государства в XVIII—XIX вв. // Журн. правовых и экон. исслед. 2009. № 4. С. 33—34.

² Перечень приказов министра обороны Российской Федерации; Перечень директив министра обороны Российской Федерации и Генерального Штаба Вооруженных Сил Российской Федерации. URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=12418105@egNPA (дата обращения: 26.04.2022).

³ Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. М., 2017. С. 6.

⁴ Там же. Разд. «Оборона, воинская обязанность и военная служба. Оружие». Диаграмма 11. С. 31.

Анализ указанных статистических сведений также позволяет констатировать, что в 2002 г. произошла смена преобладающей законодательной военной политики: с политики принятия новых актов на политику их изменений.

Нередко переизбыток правовых норм в отдельных областях военного строительства не столько способствует решению главной задачи военной политики государства — обеспечение высокой боеготовности войск, сколько затрудняет ее решение.

Множество авторов, оценивающих российское военное законодательство, приходят к выводу о том, что налицо множественность, но не единообразие в формулировках дефинитивного аппарата, зафиксированных в нормативных правовых актах, либо очевидно их неоправданное отождествление; отсутствие определений ряда понятий, используемых в специальной литературе, а также в нормативных правовых актах.

Одним из примеров отсутствия унификации применяемых в военном законодательстве терминов является неоднозначность нормативного регулирования категории «военное имущество». Так, в ст. 2 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» военное имущество именуется «имуществом воинской части», под которым понимается недвижимое и движимое имущество, в том числе вооружение, военная и специальная техника, специальные средства, денежные средства (деньги), денежные документы, ценные бумаги, бланки документов строгой отчетности, другие материальные средства, являющиеся собственностью Российской Федерации и закрепленные за воинской частью.

В разд. I Концепции управления имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждена приказом министра обороны Российской Федерации 2 октября 2013 г.) под имуществом Вооруженных Сил понимается движимое и недвижимое имущество, в том числе объекты капитального строительства, находящиеся у Вооруженных Сил на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, постоянного (бессрочного) пользования, имущество подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций, акции акционерных обществ, доли в уставных капиталах обществ с ограниченной ответственностью, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Министерства обороны

Российской Федерации федеральных государственных унитарных предприятий.

В п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 306 «Об утверждении Положения о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации» содержится еще одно определение «военного имущества» — это система обеспечения жизнедеятельности личного состава вооруженных сил, материалы специального назначения и специальное оборудование для их производства, коллективные и индивидуальные средства защиты от оружия массового поражения, средства профилактики и лечения последствий применения оружия массового поражения, специальное тыловое оборудование, военная форма одежды и ее атрибуты.

Такие перманентные разночтения в понятиях военного имущества, его состава, безусловно, негативно сказываются на правоприменительной деятельности и бесспорно требуют нормативной корректировки.

Количество издаваемых по военному ведомству нормативных правовых актов год от года возрастает, и без их систематизации сложно разобраться в этом огромном массиве правового материала. Еще в начале XX в. военный юрист П.Ф. Заусцинский, изучавший историю кодификации российского военного законодательства, отмечал особое значение упорядочения военного законодательства для благотворного влияния на развитие военного дела. Он писал: «Беспорядочность его [военного законодательства. — С. Т.] служит также одной из причин нашей отсталости в военном деле, и справедливые жалобы войск на то, что строевые начальники принуждены отрывать у себя массу времени от строевых занятий для того, чтобы посвящать его бесконечной переписке, имеют достаточное основание в отсутствие у нас надлежаще составленного свода военных постановлений. Устранение этого недостатка, путем научной кодификации нашего военного права, окажет самое благотворное влияние на строевое обучение войск, и даже на их воспитание»¹.

Деятельность по систематизации всего объема законодательства (в том числе и военного) занимает одно из важнейших мест в право-

¹ Цит. по: Военное законодательство Российской Империи (Кодекс русского военного права). М., 1996. С. 351.

вой политике современного государства. В комплексе взаимосвязанных проблем, которые государство решает посредством политико-управленческой деятельности в правовой сфере жизнедеятельности общества, приоритетное место занимает законодательная политика, под которой понимается государственная деятельность, связанная с оформлением принятых политических решений в форме нормативных правовых актов, оптимизацией процесса и техники законодательства, обнародованием законов и подзаконных нормативных правовых актов и их систематизацией.

В то же время ни в коем случае нельзя думать, что систематизация военного законодательства представляет сугубо национальное российское явление, либо полагать, что актуальность систематизационной работы в этой сфере возникла только на современном этапе.

В томе I (гл. 1) настоящего исследования весьма подробно рассмотрены основные этапы зарождения и развития военного права на разных исторических этапах, что позволило нам прийти к выводу о том, что вопросам систематизации военного законодательства всегда уделялось самое пристальное внимание.

Однако на пути к действенной систематизации и кодификации военного законодательства есть немало сложностей, в первую очередь теоретического характера.

В дореволюционный период категория «систематизация законодательства» еще не рассматривалась в качестве четко определенной, не давалось ее понятие, чаще всего речь шла о «систематическом объединении законов» (Г.Ф. Шершеневич), или о «систематической обработке действующего законодательства» (Е.Н. Трубецкой), или об иных сходных терминах. В основном характеризовались две разновидности систематизации законодательства — инкорпорация и кодификация¹. А вот, например, консолидация как способ систематизации, свойственный скорее англо-саксонской правовой традиции, в нашей стране изначально не имел существенного применения.

В советской юриспруденции, несмотря на идеологическое отрицание преемственности с дореволюционной юридической наукой как наукой буржуазной, теория систематизации законодательства развива-

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2. М., 1911. С. 420—438 (§ 43. Законодательство в России); Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1998. С. 123—129; Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Изд. 6-е. СПб., 1904. С. 305, 314—332; Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. Изд. 6-е, испр. и доп. М., 1914. С. 99—104 (§ 21. Собрания законов).

лась на основе разработанной ранее терминологии. Появляется общая категория — «систематизация нормативных правовых актов», под ней понимается деятельность по упорядочению и совершенствованию законодательства, приведению его в определенную систему путем составления единых нормативных правовых актов или их сборников; указывается также на значимую роль этой деятельности для поиска нужных нормативных правовых актов, совершенствования содержания правовых норм, выявления пробелов, противоречий и т. д.¹

Термины «инкорпорация» и «кодификация» используются фактически в том же значении, в котором они применялись европейской юридической наукой XIX в., российской дореволюционной юриспруденцией. Проблемы систематизации законодательства и кодификационной деятельности, рассматриваемой в качестве одной из главных ее форм, начали активно разрабатываться в 1950—1960-е гг., в преддверии и в процессе проведения второй кодификации советского права². Так же, как и в дореволюционной юриспруденции, отмечались достоинства кодификации, указывалось, что с ее помощью достигается наиболее полное и системное регулирование общественных отношений. В качестве еще одной формы систематизации законодательства начинает рассматриваться его консолидация — такая форма систематизации, при которой нормативные правовые акты объединяются в новый нормативный правовой акт без изменения правового регулирования общественных отношений; при этом допускаются незначительная, в основном редакторская, правка нормативного материала, исключение отдельных норм для устранения дублирования и т. д. Консолидация же виделась как некий промежуточный вариант между инкорпорацией и кодификацией законодательства.

Под систематизацией законодательства обычно понимают упорядочение законодательства. Не оспаривая этот в целом верный подход, отметим, что трактовать систематизацию упрощенно, толь-

¹ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. М., 1962. С. 9—10; Теория государства и права / под ред. Н.Г. Александрова. М., 1968. С. 474; *Шебанов А.Ф.* Форма советского права. М., 1968. С. 200; *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника. М., 1962. С. 26; *Шебанов А.Ф.* Систематизация законодательства — важное условие совершенствования советского права // Право и коммунизм: сб. М., 1965. С. 143.

² Вопросы кодификации: сб. науч. ст. / отв. ред. В.М. Чхиквадзе, А.Н. Иодковский. М., 1957; *Керимов Д.А.* Кодификация и законодательная техника; Теоретические вопросы систематизации законодательства / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самошенко. М., 1962; Развитие кодификации советского законодательства / С.Н. Братусь [и др.]. М., 1968.

ко как приведение в определенную систему правовых норм, ранее изданных законодателем, не всегда верно.

Ведь наряду с внешней обработкой законодательства, подготовкой и изданием различных сборников и собраний законодательства (инкорпорацией), объединением ранее изданных норм (консолидацией) правотворческая практика знает и такие приемы упорядочения законодательства, когда и новые, и ранее изданные нормы сводятся в единый кодекс или положение, устав или иной сводный акт. Иногда новые нормы с самого начала принимаются в виде кодекса или положения. Приемы упорядочения законодательства, переплетающиеся с его обновлением, по существу с принятием новых норм (т. е. с самим процессом правотворчества), получили в советской теории права и теории других социалистических стран название *кодификации*¹. Эти основные приемы, наряду с другими, дополнительными приемами, мы и рассмотрим применительно к задачам систематизации военного законодательства.

Изучая вопросы систематизации военного законодательства, мы исходим из того, что оно представляет собой *комплексный нормативный массив законодательства*, выделение которого не совпадает с выделением отраслей российского права, т. е. лежит в иной системно-правовой плоскости. Любые нормы или акты военного законодательства, в свою очередь, по «отраслевому признаку» также относятся к уголовному, гражданскому либо к административному, финансовому, процессуальному или иным отраслям российского права².

Следует также учитывать, что воинские отношения регулируются не только специальными комплексными актами военного права, но и актами административного, гражданского, финансового, земельного, трудового права. Причем наблюдается это в тех случаях, когда субъектами, на которые распространяются соответствующие нормы этих отраслей, выступают органы военного руководства и военные организации, в связи с чем, по нашему мнению, такие акты необходимо рассматривать как акты военного законодательства. Такое широкое понимание военного законодательства соответствует потребностям его систематизации, для эффективности которой необходимо обеспечить

¹ И. Сабо относит термин «систематизация» только к формам, получившим в советской науке название инкорпорации, а кодификацию рассматривает как один из видов правотворчества (Сабо И. Социалистическое право. М., 1964. С. 169).

² См. об этом подробнее § 1 настоящей главы.

полноту охвата всех актов и отдельных норм, регулирующих деятельность военной организации государства. Такое понимание отвечает и потребностям правоприменительной практики, также опирающейся на всю совокупность норм, регулирующих воинские правоотношения, а не только на нормы административного и гражданского права, касающиеся военной сферы. Кроме того, издание кодифицированных актов в области военного законодательства говорит о том, что такие акты часто пересекаются с нормами финансового, трудового, социального и иных отраслей законодательства¹.

Отметим, что отечественными теоретиками права не дается однозначного определения понятия систематизации законодательства.

Проанализированные нами определения условно можно разделить на две основные группы.

К первой группе следует отнести определения авторов, представляющих систематизацию законодательства в широком смысле его понимания — как разновидность юридической практики. Объектом систематизации, ориентированной на достижение упорядочения и совершенствования, в данном аспекте являются все правовые акты различного типа².

Вторую группу составляют определения приверженцев более узкого понимания систематизации, — как разновидности юридической деятельности, объектами которой являются нормативные правовые акты. В данной группе можно, в свою очередь, выделить две подгруппы. Первая подгруппа включает определения систематизации как упорядочения нормативных правовых актов³, ко второй относятся определения систематизации как упорядочения нормативного материала, норм права⁴.

¹ См., например, ст.ст. 10—25 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

² *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: в 2 т. Т. 1. Ярославль, 2005. С. 423.

³ *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. М., 2002. С. 303; *Венгеров А.Б.* Теория государства и права. М., 2000. С. 426; Теория государства и права: учеб. для вузов / В.К. Бабаев [и др.]; под ред. В.К. Бабаева. С. 353; *Червонюк В.И.* Теория государства и права. М., 2003. С. 185; *Перевалов В.Д.* Указ. соч. С. 191; *Клименко А.В., Румынина В.В.* Теория государства и права. М., 2004. С. 117—118.

⁴ Теория государства и права: учеб. / под ред. А.А. Клишас; Рос. ун-т дружбы народов; Юрид. ин-т. М., 2019. С. 307; Общая теория государства и права: в 2 т. Т. 2. Общая теория права / отв. ред. В.С. Петров, Л.С. Явич. Л., 1974. С. 285; *Спиридонов Л.И.* Теория государства и права. М., 1996. С. 177; *Хропанюк В.Н.* Теория государства и права: учеб. для высших учеб. заведений / под ред. проф. В.Г. Стрекозова. М., 2008. С. 245.

Как видно из приведенных качественных признаков устоявшихся определений систематизации, в основу их группировки может быть положен факт определения объекта систематизации. Полагаем, что определения второй условной группы более приемлемы для использования как в теории, так и на практике.

Итак, систематизация законодательства — это особый вид юридической деятельности/практики, в своей реализации проявляющийся как постоянная форма развития и упорядочения как всей действующей системы законодательства, так и ее отдельных отраслей (массивов).

Длительный исторический период развития процесса систематизации военного законодательства как технологии особой юридической деятельности позволил ученым и практикам выделить несколько ее форм:

1) учетно-справочная работа по упорядочению военного законодательства в целях получения достоверной информации об изданных нормативных правовых актах, состоящая в регистрации или их группировке в предметно-хронологические блоки;

2) инкорпорация — форма систематизации военного законодательства в целях упрощения использования нормативных правовых актов путем их расстановки в определенном порядке, без какого-либо изменения их содержания;

3) консолидация — форма систематизации военного законодательства в целях устранения множественности нормативных актов и создания укрупненного носителя правовой информации без изменения нормативного содержания;

4) кодификация — форма систематизации военного законодательства в целях качественной, коренной переработки нормативного правового материала и создания нового внутренне согласованного нормативного правового акта кодифицированного характера, который принимается наделенным правотворческой компетенцией государственным органом или негосударственной организацией;

5) создание Свода военного законодательства — наиболее сложная форма систематизации военного законодательства в целях объединения действующих в стране нормативных правовых актов в единый комплексный правовой документ с четко определенной структурой, созданием инструментария оперативного поиска пра-

новой информации и использованием в сочетании различных форм упорядочения узаконений. Для общего обозначения такой формы систематизации законодательства можно было бы использовать термин «сводообразование».

Характеризуя приведенные выше формы систематизации военного законодательства, возможно также выделить их направленность на совершенствование или содержание правовых норм (так называемая внутренняя систематизация) или на совершенствование расположения нормативного материала (так называемая внешняя систематизация). Только внешней систематизацией, выражающейся в составлении сборников нормативных правовых актов, является инкорпорация. Кодификация, поскольку она предполагает в качестве своего необходимого элемента и правотворчество, представляет собой и внешнюю, и внутреннюю систематизацию. Прежде всего внешней и в незначительной степени внутренней систематизацией, как правило, выступает консолидация.

Основная терминология теории систематизации законодательства, сформированная в дореволюционной юридической науке, в 60—80-е гг. XX в., сохраняется и в настоящее время. Положения теории систематизации законодательства развиваются в монографических исследованиях¹, обсуждаются на научных конференциях, обосновываются в учебной литературе². Продолжает изучаться отечественный³ и зарубежный⁴ опыт правосистематизирующей деятельности. Вполне привычно рассматриваемая терминология используется в принятых на постсоветском пространстве законах о нормативных правовых актах, нередко в них даются и определения систематизации, инкорпорации, кодификации, консолидации

¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003; Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М., 2010; *Гордиенко П.Ю.* Техника систематизации права: теоретические основы и инструментарий: моногр. Волгоград, 2016.

² *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 5: Правосистематизирующая практика: текст лекций. Ярославль, 1999; *Баранов В.М., Поленина С.В.* Указ. соч.

³ *Мицкевич А.В.* Систематизация законов Российской империи М.М. Сперанским // Журн. рос. права. 2001. № 5. С. 154—160; *Галузо В.Н.* Систематизация законодательства в России: историко-правовое исследование. М., 2009; *Желдыбина Т.А.* Проблемы кодификации права в учении Г.Ф. Шершеневича // Правоведение. 2007. № 4. С. 154—160.

⁴ *Пилипенко А.Н.* Классификация и систематизация законодательства Франции // Журн. рос. права 2001. № 9. С. 109—119; *Богдановская И.Ю.* Особенности систематизации в странах «общего права» // Право и политика. 2007. № 7. С. 48—51.

законодательства, иногда и учета нормативных правовых актов. В последние десятилетия в рамках теории систематизации законодательства начали формироваться новые тенденции постановки проблем, связанных с характеристикой основных видов правосистематизирующей деятельности:

— кодификация все чаще рассматривается в качестве вида правотворчества, а не систематизации законодательства;

— новые возможности цифровых технологий влекут пересмотр взглядов на значение инкорпорированных сборников нормативных правовых актов;

— в отношении консолидации законодательства время показало неоднозначность подходов и отсутствие более-менее значительного практического применения этого термина, развитие цифровых технологий приводит к новому пониманию правоконсолидирующей деятельности.

Все это вызывает потребности для общества, законодателя, правоприменительной практики в области управления военной организацией государства в детальном научном исследовании указанных выше форм систематизации военного законодательства как целенаправленной интеллектуальной деятельности компетентных органов государства и должностных лиц, направленной на упорядочение и совершенствование нормативного материала путем его обработки и расположения по классификационным критериям, избираемым в соответствии с разрешаемыми этой деятельностью задачами.

В систематизации нормативных правовых актов традиционно различают правотворческий и информационно-правовой аспекты¹.

Подчеркнем, что в процессе сбалансированного, поступательного развития общества систематизация играет приоритетную роль именно в правотворчестве. Правотворчество не может остановиться на определенном этапе, а все время находится в движении, развитии в силу динамизма социальных связей, возникновения новых потребностей общественной жизни, требующих правового регулирования.

Органы законодательной власти активно принимают новые законы и подзаконные нормативные правовые акты. Это приводит к регулярной модификации систем законодательства и права. Использование обновленной системы законодательства предполагает

¹ Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. М., 2010. С. 24.

проведение работы по упорядочиванию ее элементов. Постоянной формой такой работы является систематизация нормативных правовых актов, под которой понимается «деятельность по упорядочению нормативных актов, приведению их в упорядоченную, согласованную систему»¹.

В литературе по теории государства и права указываются следующие цели систематизации законодательства *в правотворческом аспекте*²:

- 1) обеспечение доступности законодательства, облегчение поиска необходимой нормы;
- 2) удобство пользования законодательством;
- 3) учет законодательства;
- 4) обеспечение полноты законодательства;
- 5) устранение устаревших и неэффективных норм права, чистка законодательства;
- 6) обнаружение и разрешение юридических конфликтов (коллизий);
- 7) обнаружение и ликвидация пробелов;
- 8) обновление законодательства;
- 9) стабилизация правопорядка;
- 10) наиболее эффективное управление государственными делами в интересах личности;
- 11) ликвидация повторений;
- 12) выявление негативных тенденций в развитии законодательства.

Приведенные цели систематизации неоднородны. Последние три указанные цели являются наиболее общими и могут быть достигнуты не только посредством систематизации, но и иными правовыми и неправовыми средствами, например путем использования

¹ Элементарные начала общей теории права / под общ. ред. В.И. Червонюка. М., 2003. С. 287.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 303; Венгеров А.Б. Теория государства и права. С. 426; Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 2. С. 13—16; Теория государства и права: учеб. для вузов / В.К. Бабаев [и др.]; под ред. В.К. Бабаева. С. 364; Перевалов В.Д. Теория государства и права: учеб. и практикум для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2022. С. 202; Литягин Н.Н. Организационные предпосылки систематизации законодательства // Журн. рос. права. 2002. № 4. С. 29; Литягин Н.Н. Ревизия и систематизация законодательства // Государство и право. 2003. № 4. С. 30; Общая теория государства и права: в 2 т. Т. 2. Общая теория права / отв. ред. В.С. Петров, Л.С. Явич. С. 285; Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 244—245.

приемов юридической техники, повышения уровня квалификации профессиональных кадров законодательных органов, проведения правовых экспертиз законопроектов и т. п.

Остальные цели являются более специфическими для систематизации законодательства, однако и при их достижении возможно и необходимо использовать иные средства.

Н.Н. Литягин также выделяет систематизацию нормативных правовых актов *в информационно-правовом аспекте*, имеющую специфические цели¹: учет нормативных правовых актов, их рубрицирование, поддержание нормативных правовых актов в контрольном состоянии, обеспечение функционирования поисковой системы, выдача содержания нормативных правовых актов и справок по законодательству на основании запроса пользователя.

Обобщая указанное, следует подчеркнуть, что цели систематизации права в информационно-правовом аспекте достигаются посредством специального набора технико-юридического инструментария, представленного видовыми средствами и правилами техники правосистематизационной практики. Учитывая ранее приведенные суждения о системе законодательства, а также о значении систематизации, полагаем, что общей целью систематизации законодательства является приведение нормативных правовых актов через их упорядочение в согласованную систему, актуально и наиболее объективно отражающую систему права.

Кроме того, необходимо учитывать, что систематизация правовых актов в юридической практике является не только способом оптимизации законодательства, но и необходимым механизмом правового воспитания, профессиональной подготовки юристов, а также важным аспектом правоприменительной практики.

Систематизация законодательства позволяет решить широкий спектр *задач*, которые группируются по следующим направлениям.

В сфере правотворчества и правоприменения решаются такие задачи, как: повышение эффективности правотворческой деятельности; обеспечение развития законодательства; обеспечение повышения качества нормативных правовых актов (устранение противоречий, неточностей, повторов и пробелов и т. п.); обеспечение

¹ Литягин Н.Н. Организационные предпосылки систематизации законодательства // Журн. рос. права. 2002. № 4. С. 30.

сформирования внутренне единой системы законодательства на основе научно обоснованных критериев классификации нормативных правовых актов; создание условий для правильного толкования и качественной реализации нормативных правовых актов; содействие обеспечению законности и правопорядка;

В *сфере правовой информации* задачами систематизации законодательства являются: обеспечение официальной правовой информацией граждан, государственных и общественных структур; создание условий для оперативного поиска необходимого нормативно-правового материала на основе традиционных (издание актов систематизации законодательства на бумажных носителях) и (или) современных (обобщение и распространение правовой информации через программные и аппаратные средства) информационных технологий; содействие формированию единого информационно-правового пространства страны;

В *сфере правосознания и правовой культуры* систематизацией законодательства решаются задачи: создания необходимой предпосылки целенаправленного правового просвещения и воспитания, а также формирования правосознания и правовой культуры общества; формирования базы для проведения правовых исследований; обеспечения качественной подготовки специалистов, связанных в своей деятельности с правом (юристов, государственных служащих и др.).

Систематизация законодательства различается по субъектам, принимающим в ней участие, и по ее формам в рамках правовой деятельности, которым корреспондируют соответствующие виды актов систематизации законодательства.

Так, по субъектам систематизация законодательства подлежит градации:

— на официальную, которая осуществляется государственными органами (или иными организациями), для этого специально созданными (или имеющими полномочия от имени государства), и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения правового регулирования актов систематизации законодательства, которые носят официальный характер (приравниваются к официальным источникам опубликования нормативных правовых актов) и имеют юридическое значение (на них необходима ссылка в правоотворческой и правоприменительной деятельности). Следователь-

но, официальная систематизация военного законодательства может рассматриваться как правовая деятельность в сфере законотворчества специально для этого созданных (или имеющих на это полномочия) государственных органов, которая состоит в проведении работ по упорядочению действующих нормативных правовых актов, которые проводятся в рамках различных форм группировки нормативных правовых актов и находят выражение в создании актов систематизации военного законодательства;

— неофициальную, которая осуществляется субъектами, не имеющими на это специальных полномочий (юристами — учеными и практиками, различного рода организациями — государственными, научно-исследовательскими, образовательными, издательскими, информационными и др.), и состоит в подготовке и распространении в целях обеспечения личных или корпоративных (ведомственных) интересов различного рода изданий упорядоченного законодательства, которые не имеют юридического значения (ссылки на них в официальных документах не допускаются), но способствуют совершенствованию правотворческой и правоприменительной практики.

Далее обратим внимание на то, насколько указанные выше теоретические положения юриспруденции воплощены в официальных нормативных правовых актах, посвященных систематизационным вопросам, в частности в Указе Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 (в редакции от 28 июня 2005 г.) «О классификаторе правовых актов». В преамбуле этого Указа прямо обозначена цель наделения данного нормативного правового акта юридической силой: унификация «банков данных правовой информации, а также обеспечение автоматизированного обмена правовой информацией между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры Российской Федерации и органами местного самоуправления». При этом, в целом солидаризируясь с мнением А.В. Леженина¹, оставим за скобками как не входящую в предмет исследования настоящей монографии, ту часть Указа, которая неоправданно удивительным образом выделяет органы прокурату-

¹ Леженин А.В., Скрынникова М.В., Кузнецов В.В. Отрасль права и отрасль законодательства: проблемные вопросы соотношения в отечественной общей теории права: моногр. Воронеж, 2020. С. 77.

ры России, фактически являющиеся составной частью федеральных органов государственной власти, в отдельный разряд в дополнение к трем указанным видам субъектов публичной власти.

Указ Президента Российской Федерации «О классификаторе правовых актов», прежде всего, устанавливает официальный подход к видам нормативных велений публичной власти. Согласно классификатору при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией акты военного законодательства должны в основном учитываться в разделах 150.000.000 «Оборона», 090.010.140 «Оборонная промышленность», 200.170.000 «Право международной безопасности», 200.180.000 «Сотрудничество по военным вопросам», 200.190.000 «Вооруженные конфликты и международное право», которые являются основными отраслями национального законодательства.

Нас в силу тематики исследуемых в настоящей монографии вопросов интересует раздел классификатора 150.000.000 «Оборона» в разрезе отдельных его разветвлений меньшего масштаба, в которых систематизируется основной объем актов военного законодательства:

150.000.000	Оборона
150.010.000	Общие положения в сфере обороны
150.010.010	Организация обороны
150.010.020	Управление обороной. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области обороны (см. также 010.090.020, 020.010.040)
150.010.030	Мобилизационная подготовка
150.020.000	Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, привлекаемые к выполнению задач в области обороны
150.020.010	Вооруженные Силы Российской Федерации и их предназначение (состав, комплектование, дислокация)
150.020.020	Другие войска, воинские формирования и органы, привлекаемые к выполнению задач в области обороны (далее именуются — другие войска) (см. также 090.070.020, 090.070.030, 090.080.020, 090.080.060, 090.090.020, 160.020.000)
150.030.000	Состояние войны. Военное положение. Мобилизация. Гражданская оборона. Территориальная оборона
150.030.010	Состояние войны