

# КОДИФИКАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НОВОЙ РОССИИ. СМЕНА ВЕХ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ГРАЖДАНСКОМУ, УГОЛОВНОМУ,  
АРБИТРАЖНОМУ И ПРОЦЕССУАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Павел Владимирович Крашенинников

В конце 80-х – начале 90-х на волне происходивших изменений общественно-политического устройства страны большое распространение получила риторика на тему построения в России правового государства. О том, что это такое на самом деле, широкие слои населения имели самое смутное представление. В итоге широко развилась вера в то, что улучшить нашу жизнь можно очень быстро путем принятия «правильных» законов. Под правильными законами понимались тексты в стиле «подателю сего подать всего». При этом под источником «всего» понималось государство, представлявшееся в виде бездонной бочки со всяческими благами.

Народные избранники, настроенные в то время весьма популистски, начали активно принимать такого рода законы, нисколько не заботясь о том, имеются ли в природе ресурсы для выполнения означенных в этих «законах» обещаний, а также не исключают ли одни законодательно оформленные прекраснодушные обещания другие, столь же прекраснодушные и не менее законные.

В итоге мы получили «войну законов» (республиканских с союзными), полное разрушение системы законодательства, внутренне противоречивый и лоскутообразный Основной Закон тогда еще РСФСР. Произошли известные события октября 1993 года.

Не случайно, что одним из первых действий властей после преодоления кризиса 1993 года стало принятие новой Конституции России на основе всенародного референдума. Это явилось первым шагом на долгом пути системного построения нового российского законодательства. А системообразующими элементами законодательства являются, как известно, кодексы. Именно кодифицированные правовые акты представляют собой каркас здания, именуемого правовым государством.

Думаю, нам всем крупно повезло, что в то беспокойное время сохранилась рабочая группа, созданная для кодификации союзного гражданского законодательства. В нее входили такие уникальные ученые-правоведы, к тому же занимавшие руководящие должности, как С.С.Алексее-

ев (член Президентского совета), Ю.Х.Калмыков (министр юстиции), В.Ф.Яковлев (Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ) и С.А.Хохлов (руководитель Исследовательского центра частного права при Президенте РФ).

Группа убедила Президента Российской Федерации в острой необходимости кодифицировать гражданское законодательство, устранить «завалы» ведомственных актов, выстроить современные правовые механизмы защиты прав граждан, заменить административное регулирование экономикой правовым регулированием и т.д.

По частям, но все-таки работа удалась. 1 января 1995 года вступила в силу первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации, которая наряду с принципами гражданского законодательства регулирует вопросы правоспособности и дееспособности граждан, регулирует основы организации и деятельности юридических лиц.

В кодексе систематизированы и приведены в соответствие с Конституцией положения о праве собственности и других прав, признаются и равным образом защищаются частная, государственная и муниципальная собственность.

Вторая часть вступила в силу 1 марта 1996 года и была посвящена договорным (купля-продажа, рента, перевозка, страхование) и внедоговорным обязательствам (например, обязательствам вследствие причинения вреда).

К сожалению, от второй до третьей части прошел достаточно длительный промежуток времени – 6 лет. Обусловлено это в основном политическими причинами. Среди доминировавших тогда в Государственной Думе депутатов левой ориентации была (да и все еще) сильна вера в «правильные» законы. В итоге Президент РФ и Правительство РФ, с одной стороны, и Государственная Дума РФ – с другой, противостояли друг другу. Автор – свидетель, как на значительную часть принятых Государственной Думой РФ законов налагалось вето и, наоборот, примерно такое же количество законов, внесенных Президентом РФ и Правительством РФ, отклонялось Думой.

Лишь с приходом в 1999 году третьей Думы ситуация с законотворчеством вообще и кодификацией в частности стала поправляться.

С точки зрения гражданской кодификации мы вернули не действующую на тот момент главу 17, посвященную праву собственности на землю. Кроме того, увеличили с двух до четырех количество очередей наследников по закону, тем самым увеличив круг наследников. Задача была двудеиная: вбросить в общественное мнение идею об увеличении категорий наследников, вторая – изучить нотариальную и судебную практику. Цель была достигнута.

В 2001 году Президент РФ внес третью часть Гражданского кодекса Российской Федерации, где наряду с наследственными правами решаются вопросы международного частного права. Третья часть вступила в силу 1 марта 2002 года

Четвертая часть принята Государственной Думой РФ, одобрена Советом Федерации РФ, подписана Президентом РФ и вступила в силу с 1 января 2008 года. Этот документ регулирует отношения в сфере интеллектуальной собственности.

1 января 1997 года вступил в силу Уголовный кодекс Российской Федерации, отменив УК РСФСР 1960 года, стремившийся ликвидировать преступность вообще. Новый кодекс в качестве задачи ставит охрану прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человека, а также предупреждение преступлений.

Весьма драматичной была история принятия нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Проект нового УПК был принят в первом чтении 6 июня 1997 года. Однако этот проект во многом воспроизводил положения УПК РСФСР, который был пронизан идеей полной ликвидации преступности и различия между виновным и обвиняемым практически не производил. Проект противоречил Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации. И что самое главное – закреплял приоритет ведомственного интереса над интересами отдельной личности. Принятие такого кодекса надолго отбросило бы Россию в объятия произвола и «полицейщины».



Однако парламентские выборы 1999 года принципиально изменили политический и профессиональный состав Государственной Думы РФ. Организация работы по подготовке проекта УПК ко второму чтению была поручена комитету по законодательству. В начале сентября был проведен «круглый стол», выработавший ряд рекомендаций, значительно облегчивших работу над новым проектом УПК. Была создана рабочая группа во главе с Д. Н. Козаком, в которую вошли известные специалисты в области уголовного права, а также представители всех заинтересованных ведомств. В итоге в прежний проект УПК было внесено более 120 поправок, существенно изменивших не только текст, но и дух закона. Новый УПК РФ вводился в действие постепенно с 1 июля 2002 по 1 января 2004 года. При этом постоянно осуществлялся мониторинг действия этого закона рабочей группой при Комитете по законодательству Государственной Думы РФ, готовившей проект УПК.

Новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации вступил в силу с 1 февраля 2003 года. Работа над проектом нового ГПК велась около 10 лет. После первого чтения в Комитет Государственной Думы по законодательству поступило более тысячи поправок.

Большой удачей было то обстоятельство, что одновременно в комитете находился проект Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, который вступил в силу с 1 сентября 2002 года. Представляется, что обе рабочие группы, готовившие эти законы, с одной стороны, серьезно обогатили друг друга знаниями и наработками и в той мере, в которой это было возможно, сделали тексты процессуальных законов весьма схожими.

С другой стороны, на заседании Комитета по законодательству Государственной Думы РФ с участием представителей двух рабочих групп были приняты принципиальнейшие (как для права, так и для экономики) решения, которые нашли отражение и в ГПК РФ, и в АПК РФ. Речь идет, в первую очередь, о корпоративных спорах. Напомним, что до 1 сентября 2002 года иски по таким спорам можно было подавать: юридическим лицам в арбитражные суды по месту нахождения юридического лица, гражданам – в суды общей юрисдикции по месту жительства граждан. В итоге зачастую решения судов по одному и тому же спору «конкурировали» друг с другом со всеми вытекающими последствиями – стагнация компании, отсутствие налоговых поступлений в бюджет, силовые «маски-шоу» и т.д. В настоящее время такая «конкуренция» ликвидирована, корпоративные споры рассматривают только арбитражные суды.

Во-вторых, ликвидирована неопределенность по поводу оспаривания нормативных актов. Решено, что подобные споры рассматриваются по подведомственности. Если речь идет об акте, затрагивающем экономические отношения, например, Федеральной антимонопольной службы, то этот спор рассматривается в арбитражном суде. Если речь идет об акте, к примеру, касающемся жилищных прав граждан, то спор будет рассматриваться в суде общей юрисдикции.

В третьих, упорядочено исполнение решения иностранных судов. Теперь такое исполнение идет через суды, на чью подведомственность распространяется конкретное дело. Например, исполнение решения об уплате алиментов идет через суд общей юрисдикции, а исполнение решения о взыскании ущерба, причиненного непоставкой продукции, – через арбитражный суд.

Новый Жилищный кодекс Российской Федерации был принят Государственной Думой 22 декабря 2004 года и вступил в силу 1 марта 2005 года.

Текст нового ЖК РФ готовился более 10 лет. Прежний Жилищный кодекс РСФСР от 24 июня 1983 года к середине 90-х годов безнадежно устарел, противоречил Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу и другим законодательным актам. Кроме того, только на федеральном уровне действовало несколько тысяч актов жилищного законодательства, которые позволяли по-разному трактовать права и обязанности участников жилищных отношений. Даже специалистам было трудно разобраться, что к чему, а граждане практически не могли защитить свои права. Поскольку Конституция СССР 1978 года всем предоставляла право (для большинства граждан – только на бумаге) получить бесплатное жилье, то очередь на него была огромной и бесконечной. А вот чиновники, которые эту очередь контролировали, имели неисчерпаемые возможности для злоупотреблений.



Проект нового ЖК был внесен Правительством РФ и группой депутатов Государственной Думы РФ. После первого чтения проекта нового закона в него было внесено около двух тысяч поправок, из которых 700 было принято.

В кодексе четко прописаны права, обязанности и ответственность всех, кто пользуется жилыми помещениями и обслуживает их эксплуатацию. В соответствии с Конституцией РФ право на бесплатное предоставление социального жилья имеют не просто нуждающиеся граждане, а только те, чей доход не позволяет в обозримой перспективе рассчитывать на приобретение жилья в собственность (малоимущие граждане). Большое внимание уделено правам собственников жилых помещений в многоквартирных домах, способам управления ими общим имуществом. В частности, закон теперь наделяет собственников квартир правом собственности на земельный участок под домом, включая придомовую территорию. Первая попытка решить эту проблему была предпринята еще в ГК РФ, где было оговорено, что собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на праве общей собственности все нежилые помещения дома, инженерное оборудование, несущие конструкции и т.д. Однако существующая практика показала, что органы государственной власти продолжали решать эти вопросы по-своему, заключая инвестиционные договора, например, на реконструкцию чердаков или переоборудование подвальных помещений без участия собственников. После принятия ЖК наметился положительный сдвиг: судебная власть начала корректировать незаконные действия чиновников. Теперь невозможно на законных основаниях отобрать у жильцов часть земельного участка и построить на нем другой жилой дом, магазин, гараж и т.д.

Конечно, внедрение в жизнь новых правил управления многоквартирными домами, взаимоотношений жильцов с муниципальными чиновниками и обслуживающими организациями происходит отнюдь не гладко. Не все граждане четко осознали свои права и обязанности, нередки случаи саботажа чиновниками новых норм жилищного законодательства. Но это, как говорится, живой процесс, и во многом от нас всех зависит, как быстро правила нового Жилищного кодекса станут нормой жизни.

Несомненным успехом работы Государственной Думы РФ за последние годы в плане кодификации законодательства стало принятие Семейного, Земельного, Градостроительного, Трудового, Бюджетного, Налогового, Таможенного, Лесного кодексов, Кодекса об административных правонарушениях, других кодифицированных актов.

*Своеобразным резюме проделанной работы в сфере частного права стал недавно вышедший сборник статей «Кодификация российского частного права/ Под редакцией Д.А. Медведева». В нем подведены итоги многолетней кодификационной работы, анализируются перспективы системного развития сферы частного права, актуальные проблемы его теории и применения.*

*В книге наряду с новым Гражданским кодексом рассмотрены также кодификация жилищного и семейного права, трудового и земельного законодательства. В ней раскрывается значение кодификации законодательства, образующего систему частного права, затрагиваются проблемы совершенствования кодифицированных актов и принятых на их основе нормативных документов. Также рассмотрены проблемы разграничения частноправового и публично-правового элементов в регулировании социальных отношений, некоторые вопросы типологии судопроизводства, имеющие прямое отношение к кодификации процессуального законодательства.*

*Как отмечает в своей статье<sup>1</sup> Дмитрий Анатольевич Медведев, «современные экономические отношения не могут существовать хаотично, вне рамок правового регулирования. Развитие гражданского оборота России в условиях рыночной экономики требует построения эффективной правовой основы, адекватно отражающей потребности общества, и прежде*

<sup>1</sup> См.: Медведев Д.А. Новый Гражданский кодекс Российской Федерации: вопросы кодификации

// Кодификация российского частного права / Под ред. Д.А. Медведева. – М., Статут, 2008, с. 5.



*всего хозяйствующих субъектов. Доброкачественное современное законодательство является одним из условий обеспечения инвестиционной привлекательности России и повышенного предпринимательского потенциала». И далее: «Кодификация играет чрезвычайно важную роль в развитии права в целом и представляет собой наиболее радикальный способ систематизации законодательства, особый вид правотворчества. Цель кодификации состоит в обеспечении единого, упорядоченного нормативного регулирования определенного вида отношений, в результате которого имеет место системное развитие законодательства в определенной сфере».*

Таким образом, Государственной Думе удалось в основном пройти очень сложный и длительный процесс кодификации российского законодательства – принять и ввести в действие кодексы. Этот факт знаменует собой определенную смену вех в процессе законотворческой деятельности. Хочется верить, что уходит в прошлое «стахановское» рассмотрение многочисленных законопроектов, обусловленное как пробелами в правовом поле, так и «законотворческим зудом» некоторых политиков. Теперь главное, чтобы система российского законодательства устоялась и заработала на полную мощность. Образно говоря, строительство сложного механизма в целом закончено. Теперь необходимо переходить к его отладке и использованию в режиме функционирования.

Понятно, что принятие того или иного закона не приводит к автоматическому решению рассматриваемых в нем проблем. Значительную роль играет правоприменительная практика, которая не возникает сама по себе. Ее надо нарабатывать. Говорить о построении правового государства в России мы сможем только тогда, когда уйдет в прошлое известная поговорка «закон, что дышло...». Только единообразная правоприменительная практика позволит нам утверждать, что закон един для всех и не предполагает никаких исключений. Как можно требовать законопослушания от рядовых граждан, когда некоторым представителям власти закон, что называется, не писан.

Наше движение к правовому государству будет тем успешнее, чем стабильнее будет само законодательство. Невозможно успешно играть в игру, правила которой все время меняются. Конечно, жизнь не стоит на месте, и те или иные законы со временем придется корректировать. Однако делать это нужно только тогда, когда это уже невозможно не сделать.

В качестве примера можно привести ситуацию, возникшую год назад, когда рядом судов были приняты решения, основанные на неверном толковании нормы ЖК, которое нарушало права несовершеннолетних. Согласно этой трактовке возможно было несовершеннолетнего признать бывшим членом семьи и на этом основании выселить из жилого помещения. Очевидные всем нормы о том, что родитель не может выгнать своего ребенка на улицу, безусловно, содержатся в действующем законодательстве. В частности, в Гражданском и Семейном кодексах. Однако не всегда и не всем удается системно применять наши законы. Отсюда и возникают такого рода судебные ошибки. На волне справедливого возмущения общественности были даже подготовлены поправки в Жилищный кодекс, в которых прямо указывалось на невозможность признания несовершеннолетних детей бывшими членами семьи собственника жилого помещения и, соответственно, их выселения из жилых помещений. Однако выпущенные разъяснения Верховного Суда РФ об ошибочности упомянутых выше решений некоторых судов сняли эту проблему, и принятия этих поправок не понадобилось.

В качестве обратного примера, когда поправки невозможно было не принять, можно привести изменения в Жилищном кодексе, отменившие норму о запрете приватизации социального жилья, полученного гражданами после вступления в силу ЖК. Конституционный Суд признал эту норму противоречащей Конституции Российской Федерации, и это решение необходимо было исполнить.

Думается, что акцент в работе пятого созыва Государственной Думы должен быть смещен на мониторинг правоприменительной практики. Благо опыт такой работы накоплен и в прошлом созыве. Например, такой мониторинг осуществлялся в отношении нового Уголовно-процессуального и Жилищного кодексов, пакета законов, известного под названием «Дачная амнистия», и ряда других.



Результатом такой работы является не только отладка правоприменительной практики на основе семинаров с сотрудниками соответствующих ведомств, но и выявление неточностей и шероховатостей в самом законодательстве, что позволяет своевременно вносить в него необходимые поправки.

Таким образом, Государственная Дума Российской Федерации четвертого созыва в основном завершила работу над российскими кодифицированными актами. В дальнейшем законотворческий процесс, надеюсь, не будет столь революционным и интенсивным, как в предыдущие годы. Скорее всего, он перейдет в нормальный режим «подстройки» законодательства под изменяющиеся реалии жизни. Именно такой режим работы характерен для законодательных органов стран с устоявшейся правовой системой. Ну что ж, новая Дума – новые задачи.