



УДК 340.113: 340.116

Н. В. Сильченко

О ФАКТОРАХ ПОСТРОЕНИЯ И ПУТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО КЛАССИФИКАТОРА

Выделяются и в сравнительно-правовом плане рассматриваются четыре группы факторов, которые воздействуют на построение и развитие единого правового классификатора Республики Беларусь и классификатора правовых актов Российской Федерации: система права и все ее структуры; система законодательства и все ее структуры; система государственного управления; электронная система накопления, обработки, хранения, систематизации и распространения правовой информации. Выделяются два возможных пути совершенствования внутренней структуры правовых классификаторов Республики Беларусь и Российской Федерации: а) путь возможных перемен в порядке расположения нормативного материала при сохранении нынешних подходов к наполнению правовых классификаторов действующими источниками права; б) совершенствование правовых классификаторов путем наполнения их новым содержанием, новыми формами бытия права и новыми источниками действующего права.

The article defines and compares four groups of factors influencing the construction and development of the united legal classifier in the Republic of Belarus and the classifier of legal acts in the Russian Federation: legal systems and all its structures, legislative system and all its structures, the system of public administration; electronic system of legal information collecting, processing, storage, systematisation and dissemination. The author offers to methods to improve the inner structure of the legal classifiers of the Republic of Belarus and the Russian Federation: (a) possible changes in the organisation of regulatory material alongside with the conservation of today's approaches to comprising legal classifiers by means of current legal sources; (b) improvement of legal classifiers by new content, new forms of law's being and new sources of law in force.

Ключевые слова: правовой классификатор, внутренняя структура, Республика Беларусь, факторы, источник права, рубрики.

Keywords: legal classifier, inner structure, the Republic of Belarus, factors, source of law, sections.

Единый правовой классификатор Республики Беларусь [1] и классификатор правовых актов Российской Федерации [2] занимают особое место в правовых системах своих государств. Поддержание в рабочем состоянии, целенаправленное развитие и эффективное использование нормативной основы правовой системы без данного правового института было бы невозможным. То обстоятельство, что правовой классификатор имеет преимущественно практическую направленность, в значительной мере препятствовало обстоятельному и всестороннему теоретическому осмыслению данного элемента правовой системы.



Не изучается данный правовой институт на должном теоретическом уровне и в высших юридических учебных заведениях. За редким исключением, в многочисленных учебниках по общей теории права и государства, проблемам теории государства и права отсутствуют самостоятельные главы или параграфы, в которых освещались бы вопросы правового классификатора, хотя проблемам систематики, систематизации и самым подробным классификациям источников права уделяется достаточно много места. Весьма авторитетными российскими [3] и белорусскими учеными [4] опубликованы отдельные солидные учебные издания по теории источников права, но и в них вопросы правового классификатора практически не рассматриваются.

Такое положение дел отчасти объясняется тем, что проблемы правового классификатора напрямую связаны с вопросами системы права и системы законодательства, проблемами классификации, систематизации и кодификации источников права и в значительной степени ими перекрываются. Но единый правовой классификатор представляет собой самостоятельную правовую реальность и требует отдельного изучения. Система права и система законодательства оказывают заметное влияние на правовую природу правового классификатора, прежде всего посредством воздействия на его внутреннюю структуру, выделение самостоятельных рубрик и группировку нормативного материала внутри их. Но схема (= структура) правового классификатора никогда не была простой копией данных систем. Она всегда создавалась под достаточно сильным воздействием и иных факторов, которые влияли на нее ранее и продолжают влиять сейчас, — причем не менее, чем система права и система законодательства. Конечно, правовой классификатор представляет собой результат научной систематизации и классификации правовых актов, и прежде всего — источников права. Но сама структура (= схема) правового классификатора, в отличие от иных типов и видов классификации и систематизации, утверждается, как правило, компетентными органами государства и имеет общеобязательный характер. Она используется при ведении учета правовых актов, при организации обмена правовой информацией и при обмене ею; при формировании эталонного банка данных правовой информации в целях последующей систематизации и кодификации законодательства и т. д. Отмеченные и иные обстоятельства свидетельствуют о самостоятельном значении правового классификатора, специфическом характере данного правового института и его особой роли в правовой системе.

Природа правового классификатора такова, что он должен выполнять в правовой системе одновременно несколько главных функций. Во-первых, данный институт должен быть сориентирован на регулируемые правом общественные отношения и максимально приближен к их структуре, потому что этот классификатор, в конечном счете, создается в целях надлежащего воздействия на общественные отношения и упорядочения всего многообразия социальных связей. Во-вторых, в классификаторе должен быть систематизирован, расположен по определенной, заранее утвержденной схеме и по возможности полно представлен весь массив источников действующего позитивного права, так



как этого требуют задачи эффективного использования нормативной основы правовой системы всеми субъектами применения действующего права. В-третьих, схема правового классификатора, и в особенности его содержание, всегда служит ориентиром для органов государства, которые вовлечены в процесс создания источников права, занимаются правотворчеством и нормотворчеством. И, наконец, в-четвертых, правовой классификатор должен быть таким, чтобы с его помощью можно было видеть весь массив действующего позитивного права, основные направления и тенденции его развития с тем, чтобы создавать концепции, разрабатывать программы и планы совершенствования нормативной основы правовой системы, проводить систематизацию и кодификацию законодательства.

Рассмотрим в данной статье: а) эволюцию критериев (факторов) построения правового классификатора; б) некоторые пути совершенствования правового классификатора.

Эволюция критериев (факторов) построения правового классификатора

В российской и белорусской юридической науке не существует общепринятого подхода к вопросу о критериях построения правового классификатора [5–9]. Чаще всего в этом качестве используется предмет правового регулирования, а непосредственным основанием классификации служат отрасли права и отрасли законодательства. Правда, «таким делением невозможно охватить все законодательство, в частности потому, что понятие “отрасль законодательства” охватывает разнопорядковые явления... кроме отраслей законодательства, в основном совпадающих с отраслями права (такова, например, отрасль “уголовное законодательство”), существуют отрасли законодательства, объединяющие акты и нормы разных отраслей права (например, “транспортное законодательство”») [10, с. 57].

Синтезированная точка зрения – классификатор должен быть результатом «наложения» отраслевой структуры законодательства на отраслевую структуру права и быть приближенным при этом к сложившимся отраслям государственного управления, поскольку основная масса нормативных правовых актов издается по сферам государственного власти и управления, а также по определенной теме. Отрасли государственного управления, таким образом, рассматриваются в качестве одного из факторов, влияющих на структуру классификатора, а сам классификатор соединяет «возможности предметно-отраслевой и предметно-тематической классификации» [10, с. 57].

Представляется, что на структуру правового классификатора одновременно воздействуют четыре группы факторов. Во-первых, система норм права и все без исключения ее структуры – отраслевая, материально-процессуальная, частно-публичная и регулятивно-охранительная. Во-вторых, система законодательства со всеми ее структурами – отраслевой, иерархической (и федеративной, если речь идет о правовом классификаторе Российской Федерации). В-третьих, на структуру



правового классификатора достаточно сильное влияние оказывает сложившаяся система государственного управления. И, наконец, в-четвертых, структура правового классификатора в современных условиях во многом предопределяется электронной системой накопления, обработки, хранения, систематизации и распространения правовой информации.

Воздействие каждого из выделенных факторов далеко не однозначно и не одинаково по силе влияния. Исторически первые правовые классификаторы советского времени, в особенности официальные и неофициальные, испытывали достаточно сильное влияние системы права, и прежде всего его отраслевой структуры. Менее заметным было воздействие на внутреннюю структуру правового классификатора материально-процессуальной структуры в силу недостаточного развития процессуальных отраслей права. Воздействие частно-публичной структуры не могло оказывать заметного влияния на схему правового классификатора потому, что наличие особой частной сферы правового регулирования официально не признавалось, по крайней мере на доктринальном уровне. И хотя первые правовые классификаторы создавались на ведомственном уровне, тем не менее воздействие ведомственных интересов на их внутреннюю структуру (как, впрочем, и существовавшей системы государственного управления в целом) не было существенным, тем более — решающим.

Начиная с 70-х гг. минувшего века на внутреннюю структуру правового классификатора значительное влияние стала оказывать отраслевая и федеративная структуры законодательства. Это стало заметно уже при создании Свода законов СССР и сводов законов бывших союзных республик. Отраслевая структура права выполняла в этом процессе роль основной «стрелки компаса» при выделении в правовых классификаторах отдельных рубрик, однако все больший вес стала приобретать отраслевая структура законодательства, на которую, в свою очередь, заметное воздействие оказывала система государственного управления.

Отраслевая структура законодательства была взята в качестве основного фактора при создании правового классификатора Российской Федерации в начале 1990-х гг. Но опыт создания общеправового классификатора отраслей законодательства Российской Федерации с выделением более чем четырех десятков самостоятельных рубрик [11], в основание которых были положены разные по значимости, по правовой природе и по объему нормативного материала отрасли законодательства, показал, что пользоваться таким правовым классификатором было сложно. Еще сложнее было поддерживать его в рабочем состоянии и управлять им. Более того, при выделении самостоятельных рубрик не удалось избежать чрезмерного воздействия на структуру правового классификатора отдельных «ведомственных интересов», а не отраслей государственного управления. Были допущены и иные весьма существенные просчеты. В частности, увеличение числа самостоятельных рубрик привело к дублированию нормативного материала. В итоге общеправовой классификатор отраслей законодательства Российской Фе-



дерации в начале XX в. был преобразован в классификатор правовых актов, что в большей мере соответствовало его содержанию.

В условиях трансформации советской правовой системы в правовую систему нового типа значительное влияние на схему (= структуру) правового классификатора стала оказывать система государственного управления. Сам факт утверждения правовых классификаторов как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь указами Президентов достаточно ярко свидетельствует об этом.

В то же время следует подчеркнуть, что сама по себе сложившаяся структура государственного управления в основном оказывает влияние на содержательную часть правового классификатора только через воздействие соответствующих государственных структур на процессы правотворчества и законотворчества. В истории создания правовых классификаторов были случаи, когда в них образовывались отдельные самостоятельные рубрики в интересах определенной управленческой структуры, то есть в «узковедомственных интересах». Но вскоре выяснялось, что они не наполнялись соответствующим нормативным материалом, не были структурно и функционально согласованы с другими частями правового классификатора, обычно содержали нормативно-правовой материал дублирующего характера и представляли собой «засохшую ветвь».

Одновременно следует отметить и тот факт, что в наше время на схему правового классификатора стала оказывать заметное влияние частно-публичная структура. Так, в едином правовом классификаторе Республики Беларусь имеется самостоятельная рубрика «Законодательство о предпринимательской, хозяйственной (экономической) деятельности», а в классификаторе правовых актов Российской Федерации — рубрика «Хозяйственная деятельность». В классификаторах, созданных после распада Советского Союза, весьма заметно воздействие на их внутреннюю структуру системы международного права. Кроме отдельной рубрики «Международные отношения. Международное право», содержащейся в классификаторе правовых актов Российской Федерации, и двух самостоятельных рубрик — «Законодательство в области международных отношений и внешней политики Республики Беларусь», «Законодательство о Содружестве Независимых Государств, Союзном государстве и других международных образованиях, участницей которых является Республика Беларусь», — содержащихся в едином правовом классификаторе Республики Беларусь, воздействие системы международного права на внутреннее строение данных классификаторов ощущается и при знакомстве с иными самостоятельными рубриками.

Анализ структур (= схем) действующего единого правового классификатора Республики Беларусь и классификатора правовых актов Российской Федерации позволяет констатировать сокращение числа рубрик, по которым распределяется нормативный правовой материал. В едином правовом классификаторе Республики Беларусь насчитывается 18 рубрик, последняя из которых содержит правовые акты индивидуального применения и разового характера. Классификатор правовых



актов Российской Федерации содержит 21 рубрику, последняя из которых посвящена индивидуальным правовым актам по кадровым вопросам, вопросам награждения, помилования, гражданства, присвоения почетных и иных званий.

Некоторые рубрики в классификаторах, прежде всего по содержанию, практически совпадают. Например, рубрики «Труд и занятость населения», «Жилище» в классификаторе правовых актов Российской Федерации по содержанию практически идентичны рубрикам «Жилищное законодательство» и «Законодательство о труде и занятости населения», которые имеются в едином правовом классификаторе Республики Беларусь (безусловно, с поправкой на федеративный характер правовой системы Российской Федерации). Но имеются и весьма существенные расхождения. Так, в классификаторе правовых актов Российской Федерации имеется такая самостоятельная рубрика, как основы государственного управления, в то время как в едином правовом классификаторе Республики Беларусь такой самостоятельной рубрики нет, а нормативный правовой материал о государственном управлении практически полностью содержится в рубрике «Конституционное законодательство». В едином правовом классификаторе Республики Беларусь гражданское законодательство, гражданское процессуальное и хозяйственно-процессуальное законодательство объединены в одну рубрику. В то же время в классификаторе правовых актов Российской Федерации имеется самостоятельная рубрика — «Гражданское право» — без соответствующих ей процессуальных отраслей. Данное обстоятельство может свидетельствовать о более заметном влиянии на структуру единого правового классификатора Республики Беларусь материально-процессуальной структуры права, в то время как на структуру классификатора правовых актов Российской Федерации по-прежнему доминирующее влияние оказывает отраслевая структура права.

Принципиальный подход при выделении самостоятельных рубрик при создании единого правового классификатора Республики Беларусь и классификатора правовых актов Российской Федерации состоял, как представляется, в том, чтобы в их содержании выделить более крупные, чем отрасли права и отрасли законодательства, нормативные правовые массивы, комплексы, которые бы совпадали со сферами государственного управления. Подчеркну: не с отраслями, а именно со сферами государственного управления и правового регулирования. Налицо стремление сблизить систему государственного управления с системами права и законодательства путем сокращения самостоятельных рубрик, которые соответствуют самостоятельным отраслям права и законодательства.

Такой подход имеет некоторые преимущества, потому что делает правовой классификатор внешне более обозримым и более устойчивым. Но в то же время он затрудняет анализ тенденций развития права и законодательства, не способствует учету процессов интеграции и дифференциации правового регулирования общественных отношений. Иными словами, используемые схемы единого правового классификатора Республики Беларусь и классификатора правовых актов Рос-



сийской Федерации нельзя считать идеальными и потому можно предположить, что в них придется вносить определенные изменения, которые будут способствовать выполнению классификаторами всех основных функций. Важно при этом, чтобы лучшие свойства и особенности единого правового классификатора Республики Беларусь и классификатора правовых актов Российской Федерации были использованы в интересах развития, гармонизации и совершенствования правовых систем государств.

Воздействию на структуру единого правового классификатора четвертого из отмеченных выше факторов в юридической науке уделено пока недостаточное внимание. Дело в том, что непосредственно на внутреннюю структуру правового классификатора, то есть на выделение и расположение отдельных рубрик в общей схеме классификатора, он пока не оказывал заметного воздействия. Но можно предположить, что в будущем влияние этого фактора на создание правовых классификаторов будет усиливаться. Электронная система накопления, хранения и передачи правовой информации открывает широкие возможности для включения в содержание правовых классификаторов всех форм права и всех видов его источников. Это, во-первых, может оказать существенное воздействие на объем размещаемого в правовом классификаторе нормативного материала и, во-вторых, на его структуризацию — в плане как выделения «необычных» пока рубрик, так и размещения нормативного материала внутри самостоятельных рубрик.

Некоторые пути совершенствования правового классификатора

Остановимся на рассмотрении только двух возможных путей совершенствования внутренней структуры правового классификатора. Во-первых, на возможных изменениях в порядке расположения нормативного материала при сохранении нынешних подходов к наполнению правового классификатора действующими источниками права. Во-вторых, на перспективах включения в состав правового классификатора всех фактически используемых в белорусской и российской национальных правовых системах источников права.

Первый путь не предполагает существенного изменения объема содержащегося в правовых классификаторах нормативного материала. Классификаторы по-прежнему остаются собранием действующих правовых актов. Данный путь совершенствования основан на «частичном перемещении» нормативного материала, без существенного изменения рубрикации, главным образом с целью улучшения управления правовыми классификаторами [12, с. 64].

В действующем едином правовом классификаторе Республики Беларусь законодательство о правовом обеспечении нормотворческой деятельности помещено в первой рубрике — «Законодательство об основах конституционного строя», которая в целом структурирована по основным институтам конституционного права Республики Беларусь. Аналогичную картину мы видим и в классификаторе правовых актов Российской Федерации. В рубрике «Конституционный строй» находим



подрубрику «Правотворческая деятельность органов государственной власти», которая включает в себя также вопросы опубликования, вступления в силу, учета и систематизации нормативных правовых актов.

В данной части в действующие классификаторы Республики Беларусь и Российской Федерации можно было бы уже сейчас внести изменения. Дело в том, что вопросы правотворчества, нормотворчества и законотворчества имеют сквозное значение для всех самостоятельных рубрик. Законодательство по данным вопросам можно вынести как бы «за скобки» классификаторов и поместить в самом их начале без какой-либо нумерации. Законодательство о правовом обеспечении нормотворческой деятельности могло бы в дальнейшем трансформироваться во введение к классификатору действующего права. Правда, структура введения должна быть уточнена. В ней необходимо найти место для предлагаемого автором данной статьи кодекса об источниках права, а также закона (а лучше — кодекса) о юридической технике [13, с. 58] и иных вопросов, связанных с созданием права и всех его форм (ипостасей). Кроме того, во вводном разделе классификатора могла бы быть помещена та часть правового тезауруса, в которой будут содержаться определения понятий и терминов, сквозных для всего национального права [14, с. 73]. Пользователь должен получить, ознакомившись с введением в классификатор, ответы на все интересующие его вопросы, например: что представляет собой классификатор, кто и зачем его создает, каково его назначение, как искать нужный источник права и т. д.

В свою очередь ту часть раздела «Законодательства об основах конституционного строя», в которой помещены нормативные акты, регулирующие вопросы опубликования, учета и систематизации действующего законодательства, следовало бы поместить в заключительных положениях классификатора. Конечно, в структуру заключительной части классификатора можно включить и иные разделы, помимо подрубрики о систематизации нормативных актов.

Второй путь совершенствования правовых классификаторов предполагает обновление и реконструкцию его содержания, а точнее — наполнение его новым содержанием, новыми данными о праве — новыми формами бытия права. Такими, например, как правоприменительная практика, научные (доктринальные) положения и т. д. В этом случае предстоит, конечно, большая работа по систематизации, классификации и иному упорядочению этих новых данных, приведению их в удобную для использования систему. Очень трудно будет классифицировать, например, научные данные по тем рубрикам, которые используются при расположении источников права, хотя без тесной и непосредственной связи научных выводов и данных с единицами классификации источников права включение в классификатор результатов правоприменительной практики и научных данных будет бессмысленным.

Следует обратить внимание на то, что в НЦПИ Республики Беларусь создан интегрированный банк данных (ИДБ) «Судебная практика», в котором уже сейчас содержатся тысячи документов судебных инстанций Республики Беларусь и Министерства юстиции Республики



Беларусь. В научной литературе уже высказываются предложения о необходимости размещения в ИДБ обзоров и аналитических материалов, освещающих проблемы применения законодательства при рассмотрении различных категорий дел, рекомендации Верховного суда Республики Беларусь по подготовке судебных дел, образцов судебных документов и т.д. [15, с. 61].

Это свидетельствует о том, что данный путь совершенствования правовых классификаторов представляет собой вполне реальную перспективу их трансформации в единые правовые классификаторы, содержащие сведения о всех формах действующего права. А сейчас в них представлена, как правило, лишь часть действующего права в форме нормативных документов. О реальности и возможности реформирования Единого правового классификатора в данном направлении свидетельствует опыт создания в ряде государств классификаторов, в которых наряду со сведениями о действующем позитивном праве содержатся данные судебной практики и научные разработки [16, с. 68].

Список литературы

1. *Единый* правовой классификатор / утв. Указом Президента Республики Беларусь № 1 от 4.01.1999 г.; в ред. от 23.07.2008 г. № 408 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1.
2. *Классификатор* правовых актов / утв. Указом Президента Российской Федерации № 511 от 15.03.2000 г.; в ред. от 5.10.2002 г. № 1129 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1260.
3. *Марченко М.Н.* Источники права: учебное пособие. М., 2005.
4. *Василевич Г.А.* Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина. Минск, 2005.
5. *Проблемы* классификации правовых актов в Российской Федерации // Российская юстиция. 1998. № 3.
6. *Эффективная* система классификации правовых актов — важнейший элемент единого информационно-правового пространства // Закон. 1998. № 2.
7. *Маковский А., Силкина А.* Новый классификатор правовых актов // Российская юстиция. 2000. № 5.
8. *Концепция* развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.
9. *Сидорчук И.П.* Кодификация законодательства — приоритетное направление его совершенствования. Минск, 2006.
10. *Проблемы* классификации правовых актов в Российской Федерации // Российская юстиция. 1998. № 3.
11. *Об общеправовом* классификаторе отраслей законодательства / утв. указом Президента Российской Федерации № 2171 от 16.12.1993 г. Ст. 4936. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. *Сильченко Н.* Единый правовой классификатор Республики Беларусь: проблемы и перспективы // Юстиция Беларуси. 2008. № 1.
13. *Сильченко Н.В.* Концепция совершенствования законодательства: понятие, структура, содержание // Веснік Канстытуцыйнага суда Рэспублікі Беларусь. 2001. № 3.



14. *Гриневич М. Г.* Информационно-поисковый тезаурус единого комплекса банков данных правовой информации: принцип разработки и выполнения // Проблемы правовой информатизации. 2007. № 1.

15. *Белокопытов В. В.* О создании банка данных правоприменительной практики // Проблемы правовой информатизации. 2006. № 2.

16. *Пилипенко А. Н.* Классификация и систематизация законодательства Франции // Журнал российского права. 2001. № 9.

Об авторе

Н. В. Сильченко — д-р юр. наук, проф., Гродненский государственный университет им. Янки Купалы.

Author

Professor N. Silchenko — Yanka Kupala State University of Grodno.

