

## КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ<sup>1</sup>

© 2013 г. Анатолий Васильевич Нестеров<sup>2</sup>

**Краткая аннотация:** рассмотрены проблемы классификации правовых актов и предложена системная их классификация. Показана острая необходимость принятия закона “О правовых актах”.

**Annotation:** problems of classification of the legal acts are examined. System-based classification of the legal acts is suggested. Exigency of the Law on Legal Acts is shown.

**Ключевые слова:** правовые акты, нормативные акты, юридические документы, классификация.

**Key words:** legal acts, normative acts, legal documents, classification.

В условиях глобализации экономики и интернационализации права, несомненно, важными являются унификация внутригосударственного права и его гармонизация с международным правом. Данные правовые явления должны направляться (координироваться) не только властными структурами, но и научной общественностью. Для реализации этих целей используются правовые акты. Правовой акт – основной элемент инструментария правового регулирования правоотношений между лицами (субъектами права).

Исследованию правового акта посвящено значительное число публикаций. Ограниченный объем статьи не позволяет упомянуть всех юристов, которые развивали данную тему. Поэтому автор приносит свои извинения тем, чьи работы не обозначены в данном тексте. Однако до сих пор нет федерального закона “О правовых актах”, что говорит о недостаточной проработке юридической наукой проблемы правового акта. Правительство России пытается исправить данное положение. В частности, недавно вышло постановление Правительства РФ “О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования” от 2 мая 2012 г. (в ред. от 5 мая 2012 г.) (вместе с Положением об особенностях подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования). Произошло так-

же изменение постановления Правительства РФ “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” от 13 августа 1997 г. (в ред. от 25 апреля 2012 г.) (далее – Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г.).

Кроме того, Центром проблемного анализа и государственного управленческого проектирования (научный руководитель В.И. Якунин) разработан законопроект по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. Проект закона и сопроводительные документы разработаны в полном соответствии с требованиями регламентов и готовы для внесения в официальные процедуры их принятия в Государственную Думу РФ и Правительство РФ. Все это свидетельствует об актуальности и важности данной проблемы.

При исследовании функциональных и структурных свойств правовых актов будем использовать системный, категорийный и продукционный подходы. Системный подход к проблеме классификации правовых актов требует рассмотрения не только классов правовых актов, но и вопроса о вхождении правового акта в классы юридических документов, так как категория последних включает в себя категорию правового акта.

В этой связи можно сформулировать следующий тезис: основные свойства правовых актов определяются свойствами юридических документов.

Аргументируем данный тезис следующим образом. Базовым понятием является понятие документа. В России существует легитимная дефиниция термина “документ” в виде: “документ – материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста,

<sup>1</sup> В статье использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта № 11-01-0014, реализованного в рамках Программы “Научный фонд НИУ ВШЭ” в 2012–2013 гг.

<sup>2</sup> Профессор НИУ ВШЭ, доктор юридических наук (E-mail: nesterav@yandex.ru).

звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения”<sup>3</sup>.

В другом Законе имеется уточнение дефиниции документа следующим образом: “документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель”<sup>4</sup>, где информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Данное уточнение касается идентификации как носителя, так и зафиксированных данных на носителе.

Следующее важное понятие – это понятие юридического документа. Легитимная дефиниция данного термина в России отсутствует. Однако известна диссертация С.В. Стародубцева, посвященная теме юридического документа, в которой он предлагает “юридический документ понимать в узком и широком смыслах. В широком смысле под ним понимается любой документ, вовлеченный в правовое регулирование посредством юридической деятельности участников правовых отношений, к форме и содержанию которого предъявляются соответствующие требования. В узком смысле под юридическим документом понимается акт практической деятельности участников правовых отношений, составленный в соответствии с требованиями юридической техники с целью подтверждения субъективных юридических прав и субъективных юридических обязанностей и (или) юридических фактов (составов)”<sup>5</sup>.

К сожалению, данные определения не соответствуют требованиям теории определений. В частности, за скобки определений выносятся понятия акта, не разнесены значения правового акта и юридического документа и т.п.

Несомненно, начать исследование необходимо с того, что фиксируется на юридическом документе. Это нечто представляет собой, как минимум, один акт и/или событие, имеющие потенциаль-

ное или действительное юридическое значение. Дадим дефиницию терминам “акт” и “событие”.

Акт – это действительное, знаковое и/или мыслительное фактическое действие, совершаемое, как минимум, одним лицом. Событие – это фактическое явление в действительном и/или знаковом мире естественного и/или искусственного происхождения, наблюдаемое, как минимум, одним лицом.

Далее следует уточнить категорию документа не только как материального, но и вещественного носителя, а также более четко определить, что входит в его идентификацию.

Документ – это материально-вещественный носитель, в/на котором зафиксировано (отображено), как минимум, одно фактическое действие и/или событие в действительном, знаковом и/или умственном мире и имеющий идентифицирующие его реквизиты, в частности дату (время), место события. Отметим, что электронная форма юридического документа, соответствующая легитимным требованиям, относится к документам, имеющим материальный, но не вещественный носитель.

Юридический документ должен обладать юридическими свойствами, к которым относятся юридическая сила, значение и оформление. Поэтому дефиниция термина “юридический документ” выглядит следующим образом.

Юридический документ – это документ, имеющий юридическую силу, отображающий юридически значимые действия и/или события и оформленный в соответствии с легитимными требованиями. Юридическая сила подразумевает потенциальные или действительные юридически значимые последствия, которые действуют на постоянной, периодической и/или временной основе. Юридическая сила возникает с момента вступления документа в действие и утрачивается с момента окончания его действия. Обратная юридическая сила подразумевает, что действие документа распространяется на события, наступившие до начала действия юридического документа.

Термин “акт” используется и для обозначения вида документа, поэтому для юридических (однозначных) целей необходимо применять словосочетания “документальный акт” или “юридический акт”.

В этой связи документальный акт – это юридический документ, в котором зафиксирован (отображен), как минимум, один фактический акт, который подписан, как минимум, одним пол-

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон “Об обязательном экземпляре документов” // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

<sup>5</sup> Стародубцев С.В. Понятие и виды юридических документов. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

номочным лицом в соответствии с его объемом полномочий.

Если юридический акт рассматривать как продукт юридической деятельности, то тогда юридический акт—это юридический документ, в котором зафиксировано, как минимум, одно юридическое требование, как минимум, к одному правоотношению, юридически значимому взаимодействию и/или их юридически значимому продукту.

С категоричной точки зрения категория юридического акта состоит из категорий регулирующего правового акта, юридического акта, регламентирующего юридически значимые взаимодействия, и/или юридического акта, регламентирующего юридически значимые продукты.

Под правовым актом будем понимать юридический акт, в котором зафиксировано (принято, признано и/или санкционировано), как минимум, одно обязательное юридическое требование, как минимум, к одному регулируемому общественному отношению.

В публикациях понятие правовой регламентации иногда смешивают с понятием правового регулирования, что является некорректным. Правовой регламентации подвергается юридически значимое взаимодействие, как минимум, одного лица (деятельность, продуцирование) и/или, как минимум, один их юридически значимый продукт. Далее необходимо остановиться на продукционном подходе и предварить его примером из законодательства.

В российском техническом законодательстве и административном праве имеются правовые понятия технического регламента и административного регламента. Правовая категория регламента подразумевает, что регламент представляет собой нормативный правовой акт, содержащий обязательные для исполнения и применения требования.

Известна легитимная дефиниция термина “технический регламент”. В соответствии с Федеральным законом “О техническом регулировании” от 10 июля 2002 г.<sup>6</sup> “технический регламент – документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента Российской Федерации, или поста-

новлением Правительства Российской Федерации, или нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации)”.

К сожалению, законодатели хотя и восприняли современные идеи технического регулирования, но за счет российского (советского) менталитета оставили в вышеуказанном Законе некоторые основные положения из социалистической правовой действительности. В частности, вместо термина “продукт” в нем применяется слово “продукция”, с помощью которого обозначается то, что производил рабочий класс. Правовое понятие услуги подвели под производственное понятие продукции, что не соответствует правовым требованиям, в частности, Гражданского кодекса РФ. Поэтому не вызывает удивления, что первый принятый Технический регламент на продукцию установил требования к выхлопам газа из автомобиля. Вредный газ, как известно, не может быть продукцией, которая по определению должна быть полезной. Продукт функционирования может быть как полезным, нейтральным, так и опасным (вредным).

С продукционной точки зрения категория юридических документов состоит из трех основных категорий: категории правовых актов, регулирующих правоотношения, категории процедурных документов, регламентирующих юридически значимые требования к взаимодействиям (деятельности), и/или категории документов, регламентирующих юридически значимые требования к продуктам данных взаимодействий, имеющим юридически значимые последствия.

Кроме того, отметим, что категория продукта, имеющего потенциальные или действительные юридические последствия, состоит из категорий отчуждаемого результата, в том числе продукции, неотчуждаемого процесса продуцирования, в том числе имеющего отношение к услуге, и/или элементов окружения (среды, в которой происходит процесс продуцирования продукта).

Таким образом, юридический документ “требования к продукту” содержит не регулирующие, а регламентирующие требования. Если данный документ принят в форме технического регламента, то тогда он содержит обязательные

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3832.

требования. Данные требования могут распространяться как на продукт, так и на производство (взаимодействие, деятельность). Отметим, что здесь требования к производству отличаются от требований к процессу производства, что практически всегда смешивается в публикациях.

Кроме технических регламентов известны юридические документы, в которых регламентируются рекомендательные требования к производству и продукту. К таким документам относятся нормативные (нормативно-технические) документы.

В России термин “нормативный документ” имеет легитимную дефиницию только для пожарной безопасности, а именно: “нормативные документы по пожарной безопасности – национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила), правила пожарной безопасности, а также действовавшие до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов нормы пожарной безопасности, стандарты, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности”<sup>7</sup>.

К сожалению, в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. также не имеется определения нормативного документа.

Известна легитимная дефиниция и термина “стандарт”. В частности, “стандарт – документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения”<sup>8</sup>.

Таким образом, исходя из известной информации, можно выразить дефиницию термина “нормативный документ”. Нормативный документ – это общедоступный (публичный) юридический документ, содержащий, как минимум, одно юридическое регламентирующее требование, как

минимум, к одному юридически значимому взаимодействию и/или его продукту для неоднократного применения и исполнения неопределенным кругом лиц.

В этой связи нормативный технический документ – это общедоступный (публичный) юридический документ, содержащий, как минимум, одно техническое регламентирующее требование, как минимум, к одному взаимодействию и/или его продукту, предназначенный для неоднократного применения и исполнения неопределенным кругом лиц.

Среди нормативных (нормативных технических) документов выделяются стандарты, которые в основном делятся на национальные стандарты (региональные стандарты), стандарты организаций и/или своды правил (региональные своды правил).

Основным элементом нормативных документов, в том числе стандартов, являются требования. В стандартизации известны две редакции (международная и национальная) дефиниции термина “требования”.

Требование – это документально изложенный критерий, который должен быть выполнен (если требуется соответствие документу) и по которому не разрешены отклонения (п. 3.12.1 ч. 2 Директивы ИСО/МЭК).

Требования – это потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным, где установленное требование определено, например, в документе (ГОСТ Р ИСО 9000-2008).

Для целей данной статьи под требованиями будем понимать волевое фактическое отображение, как минимум, одного устремления заинтересованного лица, значение которого обычно предполагается (по умолчанию), зафиксировано в документе и/или выражено в иной знаковой форме (конклюдентной).

Требования могут носить обязательный, рекомендательный и/или типовой характер. Поэтому возможны логические сочетания данных требований в комплексном и/или системном требовании.

Обязательные требования предусматривают их безусловное выполнение. Рекомендательные требования – их добровольное выполнение. Типовые требования – соблюдение типовых ограничений.

Стандарты как нормативные документы содержат рекомендательные требования, к которым добровольно присоединяются заинтересованные

<sup>7</sup> См.: Федеральный закон “О пожарной безопасности” // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон “О техническом регулировании” // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3832.

лица, но в таком случае обязательно выполняются в полном объеме. Типовые нормативные документы содержат типовые требования, в рамках которых заинтересованные лица могут самостоятельно выработать требования к правоотношениям, юридически значимым взаимодействиям и/или их юридически значимым продуктам. Однако границы типовых требований нарушать нельзя, так как они являются обязательными.

В юриспруденции наряду с понятием требований в правовом регулировании используется понятие “нормы права”. “Норма права – это общеобязательное, формально определенное правило поведения, зафиксированное или закрепленное государством, обеспеченное его силой, закрепляющее права и обязанности участников общественных отношений и являющееся критерием оценки поведения, как правомерного, так и неправомерного”<sup>9</sup>.

Нормы оформляются в виде не только правил, но и порядков, процедур, регламентов, инструкций, методик и т.п. документов. Важно отметить, что они содержат правовые (юридические) требования к поведению (деяниям, жизнедеятельности) лиц и/или продуктам их поведения.

Однако правовые (юридические) требования могут формировать и иные лица, отличные от официальных полномочных лиц. Поэтому под правовыми (юридическими) требованиями понимаются требования, выраженные в юридически значимой форме и имеющие правовое и/или юридическое значение.

Данные требования фиксируются в соответствующих документах (документальных актах), в частности в нормативных правовых актах. В России легитимное понятие нормативного правового акта четко не определено.

В частности, в постановлении Государственной Думы ФС РФ “Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации” от 11 ноября 1996 г. указано, что «в действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия “нормативный правовой акт”».

Косвенное определение нормативного правового акта имеет следующий вид: “а) под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного са-

моуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц...”<sup>10</sup>.

Известно его уточнение: “Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме протворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение...”<sup>11</sup>.

В этой связи можно сформулировать следующее высказывание. Нормативный правовой акт – это правовой акт, предназначенный для неоднократного применения неопределенным кругом лиц, который действует с момента вступления в силу и до его отмены или признания утратившим силу в установленном порядке либо до фактической утраты силы.

Далее необходимо отметить, что официальные нормативные правовые акты оформляются как официальные документы. В этой связи дадим дефиницию термина “официальный документ”. Официальный документ – это юридический документ, который подписан, как минимум, одним должностным лицом государственной или муниципальной организационной структуры на основании его объема должностных полномочий, дополнительно содержащий официальные реквизиты (название организационной структуры, наименование вида документа, номер бланка, регистрационный номер, заголовок текста и/или грифы утверждения и/или статуса документа).

Далее рассмотрим классификацию правовых актов, которая обычно производится по различным основаниям: по юридической силе, по содержанию, по объему и характеру действия, принявшим их субъектам. При классификации будем использовать категоричный подход, который заключается в помещении рассматриваемого понятия в ортогональное категоричное пространство и выделении в нем категоричных проекций.

Выделим три основные категоричные оси (вектора) в качестве оснований классификации видов

<sup>9</sup> <http://ru.wikipedia.org>

<sup>10</sup> Указ Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 1123.

<sup>11</sup> Приказ министра обороны РФ “Об утверждении Регламента Министерства обороны Российской Федерации” от 30 ноября 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

правовых актов. В первом категорийном векторе, в свою очередь, выделим следующие категории правовых актов: нормативных, индивидуальных и/или доктринальных правовых актов.

Второй категорийный вектор правовых актов состоит из следующих категорий: официальные, локальные и/или автономные правовые акты. Третий категорийный вектор будет рассмотрен ниже.

К доктринальным официальным правовым актам относятся доктрины государственной политики, послания Президента России и/или программы развития на государственном (муниципальном) уровне.

К локальным правовым актам – правовые акты, принимаемые руководителями организационных структур, в том числе и руководителями государственных или муниципальных организационных структур.

К организационным структурам – государственные (муниципальные), общественные и/или бизнес-структуры. К общественным структурам – общественные организации профессиональных сообществ, профсоюзы и/или некоммерческие общественные организации граждан. К общественным организациям профессиональных сообществ – саморегулируемые общественные организации профессионалов, ассоциации профессионалов и/или технические комитеты.

К автономным правовым актам – правовые акты, принимаемые равноправными лицами в добровольном порядке, например в виде договоров.

Известна также классификация официальных правовых актов: межгосударственные, государственные и/или муниципальные правовые акты. В свою очередь, государственные правовые акты делятся на акты федеральных, региональных и/или иных органов государственной власти.

Классификация правовых актов по субъектам, их принимающим, основывается на классификации самих субъектов. К таким субъектам права относятся: граждане России, официальные органы власти (их должностные лица) и/или организационные структуры (их руководители). Кроме того, к официальным органам власти (должностным лицам) относятся Президент России, российские органы государственной (муниципальной) власти и/или межгосударственные органы. К иным государственным органам – Генеральная прокуратура РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, Совет безопасности РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Официальные нормативные правовые акты делятся также на законодательные нормативные правовые акты, подзаконные нормативные правовые акты и/или судебные решения, имеющие нормативное значение. К видам официальных нормативных правовых актов относятся:

конституционные нормативные правовые акты: Конституция РФ; законы о поправках к Конституции РФ; федеральные конституционные законы; международные нормы права международных организаций, межгосударственных союзов, к которым присоединилась Россия, а также международные договоры Российской Федерации;

законодательные нормативные правовые акты: федеральные законы; нормативные постановления палат Федерального Собрания РФ; нормативные указы Президента РФ;

нормативные правовые акты органов федеральной государственной власти: нормативные постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; нормативные правовые акты иных органов государственной власти; нормативные правовые акты субъектов Федерации; муниципальные нормативные правовые акты; правовые акты органов судебной власти, содержащие нормы права, в частности решения (постановления, определения) Конституционного Суда РФ.

Далее остановимся на некоторых действиях с правовыми актами. С помощью правовых актов принимаются (устанавливаются, актуализируются и/или отменяются) юридические требования (правовые акты). Категория отмены юридического требования (правового акта) состоит из категорий собственно отмены требования, признания утратившим силу требования или фактически утратившим силу требования, а также и всего правового акта. Установление правового акта подразумевает его принятие (издание) полномочным лицом.

Актуализация правового акта подразумевает изменение юридических требований с целью их оптимизации, гармонизации и/или устранения несоответствий установленным требованиям. Под несоответствием понимается наличие правовых лакунов, коллизий и/или неоднозначности в правовых актах.

Установление, актуализация или отмена публичного правового акта должны сопровождаться его публикацией в открытом доступе, за исключением случаев, определенных в законодательстве России.

Правовой акт может принимать одно лицо, действие которого может распространяться только на одно лицо, в том числе на него самого. Правовой акт может принимать определенная группа лиц либо заранее неопределенная выборка лиц, действие которого распространяется на определенную или неопределенную группу лиц. Время действия правового акта может распространяться на определенный или неопределенный интервал времени. Место действия правового акта может быть ограничено определенной территорией, страной или носить международный характер. Действие правового акта может быть однократным, многократным или периодическим.

Необходимо остановиться на правовом признании и санкционировании. Правовое признание – это правовой акт одного субъекта права, в котором фиксируются официальные или неофициальные, полные или неполные, постоянные или временные правоотношения с иным субъектом права.

Санкционирование состоит из ссылки на правовой обычай как на источник права специальных норм, разрешающих в определённых правоотношениях руководствоваться местными обычаями,

и/или диспозитивных норм, допускающих использование правовых обычаев в случаях, если нет соответствующей нормы законодательства.

Кроме законодательного правового обычая известны административные и/или судебные обычаи, а также “молчаливые” правовые обычаи. При этом последние могут быть представлены в виде “молчаливых” поправок к “молчаливым” конституционным обычаям, как это происходит в Великобритании с “молчаливыми” конституционными обычаями.

Известна также классификация юридических документов на международные, национальные документы и/или документы, в которых отображены народные традиции. Фактически данное классификационное деление можно рассматривать как третий категорийный вектор классификации правовых актов.

В заключение отметим, что дальнейшее отсутствие закона “О правовых актах” тормозит не только правовое развитие России, но и сковывает инициативы граждан при создании гражданского общества.