

УДК 342.924

Т.Э. Зульфугарзаде

ПРАВОВОЙ СТАТУС АКТОВ, ИЗДАВАЕМЫХ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Исследованы порядок издания, вступления в силу, обязательность исполнения и классификационные особенности нормативных актов органов государственной власти и местного самоуправления по российскому законодательству

Ключевые слова: нормативный, правовой, акт, государство, орган, местное самоуправление, Российская Федерация, статус, власть, управление

В жизни существуют различные виды актов органов управления; которые можно разбить на две основные группы: правовые акты управления и неправовые акты управления. Нас интересуют правовые акты органов управления, поскольку именно они являются предпосылкой возникновения административно-правовых отношений.

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти¹. Они обладают следующими сущностными особенностями, выделенными

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало», «Теис», 1996. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало», «Теис», 1996. С. 181.

в своих работах профессором Ю.М.Козловым:

1) *правовой акт управления* – юридический вариант управленческого решения, так как путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос, возникающий в процессе его деятельности, издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности строго в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

2) *правовой акт управления* – волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности. Это одностороннее волеизъяв-

ление указанного субъекта, predetermined началами, характеризующими исполнительную власть в целом. Он содержит в себе властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;

3) *правовой акт управления* определяет правила должного поведения в сфере государственного управления. Он может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

4) *правовой акт управления* подзаконен, то есть он может быть издан полномочным

субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения. Он занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

5) *правовой акт управления* представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятель-

ства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами. Этим положением Ю.М. Козлов оспорил мнение Р.Ф. Васильева, С.Н. Братуся, Я.С. Самощенко и А.Ф. Шебанова, поскольку последние считают, что правовые акты управления не могут быть служебными документами. По их мнению, лишь неправовые акты управления могут быть квалифицированы как вид служебных документов. Приведенное положение доказывает следующая предположение: «Определенное юридическое значение имеют и некоторые служебные документы. Но они не содержат правовых норм и не могут сами изменять, прекращать или устанавливать конкретные правовые отношения. Наличие определенных

юридических свойств отличает правовые акты государственных органов от издаваемых этими же органами актов-призывов, актов-деклараций, актов-обращений, которые не являются средством правового регулирования общественных отношений»²;

б) *правовой акт управления*, как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно, с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр. Он может

² Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М.: МГУ, 1970. С. 16. См. подробнее: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Под ред. С.Н. Братуся и Я.С. Самощенко. – М., Госюриздат, 1962. С. 41-44; Шебанов А.Ф. Форма советского права. М.: Юридическая литература, 1968. С. 85-86.

ждения и пр. Он может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован. В случае несоблюдения содержащихся в нем властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность).

Обобщая все вышесказанное можно привести следующее определение правового акта управления. *Правовой акт управления* – основанное на законе одностороннее властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникно-

вление, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Из сказанного необходимо сделать вывод, что эти виды юридических актов можно классифицировать по следующим критериям:

1) по *юридическим свойствам актов управления*:

– *нормативный* правовой акт — это официальный письменный документ, имеющий обязательную силу и рассчитанный на неоднократное применение, принятый уполномоченным субъектом нормотворчества, выражающий властные веления, порождающий определенные правовые последст-

вия, создающий юридическое состояние и направленный на регулирование общественных отношений путем установления, изменения или отмены норм права. Нормативные правовые акты классифицируются, в частности, в зависимости от вида субъектов нормотворчества, определяющего юридическую силу акта. Различаются, например, конституция и иные законы, принимаемые высшим представительным органом государственной власти или в результате референдума, а также подзаконные правовые акты — нормативные правовые акты президента, правительства, министерств, органов местного самоуправления.

Нормативные правовые акты управления являются одним из источников административного права. Они служат правовой основой для возник-

новения, изменения и прекращения конкретных административно-правовых отношений.

Нормативные акты могут иметь общефедеральное, региональное и т.п. значение, то есть издаваться исполнительными органами всех субъектов Федерации и действовать в соответствующих границах;

- *ненормативные* (индивидуальные) правовые акты направлены на реализацию норм права в связи с конкретным делом, в отношении определенного лица. Они вызывают возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений, прав и обязанностей точно определенных субъектов. В отличие от нормативных правовых актов индивидуальные акты не устанавливают, не изменяют и не отменяют общеобязательные долгосрочные правила поведения для неопределенного кру-

га лиц, рассчитанные на неоднократное применение.

Наиболее яркими примерами индивидуальных административно-правовых актов могут служить указы Президента РФ о награждении определенного лица или о приеме какого-либо лица в гражданство РФ; приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления;

2) по названию:

- *указы и иногда распоряжения*, акты управления, издаваемые Президентом РФ и президентами республик в составе РФ;

- *постановления и распоряжения* – акты Правительства РФ и правительств субъектов Федерации, причем постановления носят нормативный характер, а распоряжения – индивидуальный;

– *приказы и постановления, инструкции*, издаваемые руководителями федеральных министерств и других федеральных органов исполнительной власти;

– *постановления и распоряжения* – акты управления, издаваемые главами администраций краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов, главами администраций в системе местного самоуправления.

Следует заметить, что правовые акты управления с административной санкцией всегда нормативны. Право на их издание принадлежит Федеральному Собранию РФ, всем органам законодательной (представительной) власти, а также Правительству РФ, органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Правовые акты управления (нормативные и ненормативные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможности издания *совместных* правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц. Например, это – совместные приказы двух или нескольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации. **Важность** правовых актов управления неопределима, поскольку в них решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в

правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти, кроме того, они служат предпосылкой возникновения различных административно-правовых отношений, в том числе и появлению новых актов управления как нормативных, так и ненормативных.

Проводимые в нашей стране преобразования системы государственного и муниципального управления, по мнению их инициаторов, призваны способствовать сокращению административного давления на граждан, предпринимательские структуры, оптимизации регулирующего воздействия в отраслях, где наличествует избыточное государственное вмешательство. Действительно, эффективность деятельности государст-

ва определяется «не столько шириной охвата контролируемых им сфер, сколько реальным соблюдением общественных интересов, действенностью политических и правовых механизмов в стране»³.

Реформирование отечественной системы государственных и муниципальных органов еще далеко от завершающего этапа, тем не менее, в результате реализации начального этапа административной и муниципальной реформы в России созданы необходимые условия для комплексной модернизации системы управления на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

³ Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой). — М.: Издательство «Инфра-М», 2006. С. 3.

Практика становления и развития новой системы органов государственной и муниципальной власти и управления РФ, а также повышения их правового статуса, происходящее в период укрепления вертикали власти в нашей стране показало необходимость дальнейшей оптимизации сочетания централизации и децентрализации в области государственного регулирования и администрирования, совершенствования методов преодоления коррупции, бюрократизации государственного аппарата и органов местного самоуправления, продолжения внедрения институтов саморегулирования и иных методов развития инициативы граждан.

Для современной России создание эффективной систе-

мы государственных и муниципальных органов, «способной адекватно интерпретировать новые реалии, органично связан с практической реализацией задачи поддержания социальной системы в состоянии динамического равновесия в условиях радикальной трансформации»⁴, происходящей на протяжении последних двух десятилетий в нашей стране. Не вызывает сомнений, что решение указанной проблемы только методами политических перестановок и смены идеологических лозунгов без решения конкретных вопросов управления делами российского общества невозможно. Возникла объективная необходимость построения динамичной, готовой к адап-

⁴ Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: Учебник для вузов. – М., 2007. С.3.

тации регулятивной системы, вобравшей в себя положительный мировой опыт, учитывающей глубокие социальные, экономические и правовые традиции Российского государства, базирующейся на конституционных принципах, регламентирующих основы законодательного регулирования деятельности государственных и муниципальных органов.

Как отмечено выше, особую важность в контексте проводи-

мой реформы приобрели вопросы подготовки отечественных специалистов, не только обладающих необходимым набором правовых, экономических и других знаний в сфере деятельности государственных и муниципальных органов, но и способных грамотно и решительно применять полученные знания на практике. Определенным вкладом в решение этой непростой задачи может послужить предложенная работа. **ГИАБ**

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

Поступила в редакцию: 5 сентября 2011 г.

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Теймур Эльдарович, кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВПО "Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова"