

Академия управления МВД России

А. Н. Миронов

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Москва • 2021

УДК 351:352.075
ББК 67.401
М64

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Р. Н. Астапов*, заместитель начальника УТ МВД России по ЦФО; *Е. В. Кнышов*, заместитель начальника Отдела – начальник полиции ОМВД России по городу Нягани ХМАО-Югры.

Административно-правовые формы государственного и муниципального управления: учебное пособие / А. Н. Миронов. – Москва : Академия управления МВД России, 2021. – 152 с.

ISBN 978-5-907187-78-8

В пособии с учетом последних изменений законодательства рассматриваются административно-правовые формы, используемые органами государственного и муниципального управления, при решении стоящих перед ними задач. Раскрываются понятие, функции, принципы государственного и муниципального управления, система органов государственного и муниципального управления, правовые и неправовые формы государственного и муниципального управления, нормотворческая и правоприменительная форма как разновидности правовых форм управления, а также правовые акты государственного и муниципального управления.

Учебное пособие предназначено для профессорско-преподавательского состава, магистрантов, адъюнктов, докторантов и соискателей Академии управления МВД России, а также практических работников системы МВД России, интересующихся проблемами административно-правовых форм государственного и муниципального управления.

УДК 351:352.075
ББК 67.401

ISBN 978-5-907187-78-8

© Миронов А. Н., 2021
© Академия управления МВД России, 2021

Оглавление

Предисловие	5
Глава 1. Система государственного и муниципального управления в Российской Федерации	7
1.1. Государственное и муниципальное управление: понятие, функции и принципы.....	7
1.2. Система органов государственного управления.....	25
1.3. Орган муниципального управления.....	36
Глава 2. Формы государственного и муниципального управления	42
2.1. Понятие и виды форм государственного и муниципального управления.....	42
2.2. Правовые формы государственного и муниципального управления.....	49
2.3. Неправовые формы государственного и муниципального управления.....	56
Глава 3. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления	59
3.1. Понятие и признаки нормотворчества	59
3.2. Принципы нормотворчества	64
3.3. Стадии нормотворчества органов исполнительной власти.....	73
3.4. Особенности муниципального нормотворчества	82
Глава 4. Правоприменение как форма государственного и муниципального управления	86
4.1. Правоприменение как форма деятельности государственных и муниципальных органов.....	86
4.2. Стадии правоприменительной деятельности.....	98
4.3. Позитивная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления.....	106
4.4. Юрисдикционная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления.....	112

Глава 5. Правовые акты органов государственного и муниципального управления	123
5.1. Понятие, признаки и классификация правовых актов управления.....	123
5.2. Понятие и признаки нормативных правовых актов	128
5.3. Виды нормативных правовых актов органов государственного управления.....	132
5.4. Правовые акты органов муниципального управления.....	143
5.5. Понятие, признаки и виды правоприменительных актов органов государственного и муниципального управления.....	147
Список литературы.....	150

Предисловие

Деятельность по управлению государством различными сферами его жизнедеятельности неизбежным образом связана с необходимостью принятия управленческих решений, облачаемых в соответствующие формы. Другими словами, принимаемые решения и совершаемые органами государственного и муниципального управления действия должны иметь свое внешнее проявление, в противном случае о них оставалось бы только догадываться.

Существующие формы государственного и муниципального управления отличаются многообразием, знания и умения применения которых необходимы управленцу, независимо от сферы реализации своих полномочий.

Вышеобозначенным и многим другим вопросам посвящено данное пособие.

В результате изучения данного пособия обучающиеся будут:

знать

- понятие, признаки и функции государственного и муниципального управления;
- систему государственного и муниципального управления;
- органы государственного и муниципального управления;
- формы государственного и муниципального управления;
- правовые формы государственного управления в виде нормотворчества и правоприменения;
- понятие, признаки, принципы и стадии нормотворчества как административно-правовой формы;
- особенности муниципального нормотворчества;
- правоприменительную форму государственного и муниципального управления: ее понятие, признаки и разновидности;
- понятие, признаки и виды правовых актов государственного и муниципального управления.

уметь

- оперировать юридическими понятиями и категориями относительно форм государственного и муниципального управления;
- анализировать положения законодательства и иных нормативных актов, регламентирующих организацию и деятельность органов государственного и муниципального управления по подготовке правовых актов государственного и муниципального управления;
- организовывать разработку и реализацию управленческих решений;
- моделировать административные процессы и процедуры в органах государственного и муниципального управления;

– организовывать внутренние и межведомственные коммуникации, взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации с использованием форм государственного и муниципального управления.

владеть

- юридической терминологией;
- навыками работы с законодательными и иными нормативными актами, регламентирующими организацию и деятельность органов государственного и муниципального управления;
- навыками анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности;
- навыками сбора, анализа и оценки информации, имеющей значение для реализации правовых норм в соответствующих сферах профессиональной деятельности;
- навыками принятия управленческих решений;
- навыками разработки нормативных правовых актов органов государственного и муниципального управления;
- навыками позитивного и юрисдикционного применения административных процедур органами государственного и муниципального управления.

Глава 1. Система государственного и муниципального управления в Российской Федерации

1.1. Государственное и муниципальное управление: понятие, функции и принципы

Рассуждения об административно-правовых формах как внешнем выражении действий уполномоченных субъектов целесообразнее начать с понимания самих субъектов и деятельности, которую они осуществляют.

Решение задач, стоящих перед государством, и реализация его функций осуществляются посредством управления, которое относится к универсальным категориям, используемым в различных отраслях научного знания.

Основное предназначение управления состоит в целенаправленном воздействии на что-либо. Если вести речь об управлении техникой, то воздействие будет осуществляться на соответствующие технические или технологические процессы, технику. В биологическом смысле управление будет состоять в целенаправленном воздействии на процессы, протекающие в животном или растительном мире. Применительно к обществу принято говорить о социальном управлении, где воздействие оказывается на социальные процессы, протекающие в обществе или процессы общественного развития. Главное в чем состоит управление – это целенаправленное воздействие на что-либо в целях упорядочения и обеспечения нормального функционирования, а также достижения желаемого результата.

Объектом изучения общественных наук, в том числе и правовых, является социальное управление как разновидность управления вообще. Объектом же социального управления выступает общество и процессы в нем протекающие. Как отмечает Т. Я. Хабриева: «общество представляет собой сложнейший механизм, совокупность разнообразных отношений, которые без упорядочивания вряд ли способны эффективно развиваться. Таковую функцию призвано выполнять социальное управление как целенаправленное воздействие на общественные процессы с целью придания им стабильности и сохранения качественных параметров»¹.

В литературе предлагаются различные определения социального управления. Как отмечает Г. И. Петров: «социальное управление есть осуществляемая в определенных целях деятельность государственных и общественных органов по установлению или изме-

¹Юридическая техника / под ред. Т. Я. Хабриева, Н. А. Власенко. Москва, 2009. С. 7.

нению связей, обеспечивающих согласование совместного труда и общежития людей»¹. А. М. Омаров под социальным управлением предлагает понимать «научно аргументированное воздействие субъектов управления на общественную систему, с тем чтобы ориентировать ее на реализацию стоящих перед нею целей и задач»².

Социальному управлению, по нашему мнению, присущи ряд признаков, позволяющих отличать его от иных видов управления:

1. Социальное управление возможно и необходимо только при объединении усилий в рамках совместной деятельности людей для достижения общественно полезных целей.

2. Социальное управление состоит в упорядоченном воздействии на общество и его членов для обеспечения его устойчивого функционирования и развития.

3. В качестве главного объекта, на который воздействует социальное управление, выступает поведение участников общественных отношений, их групп, общностей.

4. Социальное управление, оказывая воздействие на поведение участников общественных отношений, формирует необходимые для достижения цели управления связи между ними.

5. Социальное управление имеет властный характер, позволяющий корректировать и направлять поведение участников общественных отношений в необходимое для устойчивого развития государства русло.

6. Социальное управление реализуется специально создаваемым механизмом управления, который можно представить в виде организованной структуры органов управления.

7. Для социального управления является характерным наличие трех обязательных элементов: объекта управления, в качестве которого выступают взаимоотношения участников общественных отношений; субъекта управления – специально созданные и организационно оформленные органы или лица, наделенные полномочиями оказывать управляющее воздействие; связи между субъектом и объектом управления, в которых находит выражение организующее воздействие на поведение участников общественных отношений, а при необходимости корректируется деятельность субъектов управления, если применяемыми при этом методами не достигаются стоящие перед управлением цели.

¹Петров Г. И. Основы советского социального управления. Москва, 1972. С. 5, 42.

²Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. Москва: Мысль, 1980. С. 29.

Социальное управление представляется возможным обозначить как организующее властное воздействие уполномоченных субъектов на поведение участников общественных отношений для обеспечения устойчивого функционирования и развития общества, и достижения общественно-полезных целей.

Социальное управление может быть представлено в виде государственного либо муниципального управления и негосударственного управления. Первое осуществляется специально созданным аппаратом и преследует своей целью реализацию функций государства, решение вопросов местного значения и удовлетворение потребностей населения, соблюдение его прав и законных интересов. Второе осуществляется негосударственными организациями с целью управления объединившимися группами или коллективами людей для решения каких-либо вопросов и достижения целей, нашедших закрепление в уставных документах организации.

Развитие гражданского общества в государстве создает предпосылки для постоянного взаимодействия государственного, муниципального и негосударственного управления, изменения в целях улучшения и повышения эффективности осуществляемого управленческого воздействия. Вместе с тем государственное, муниципальное и негосударственное управление образуют единую систему социального управления.

Бесспорно, что наибольшее значение в системе социального управления имеет государственное управление, так как оно охватывает все население, проживающее на территории государства. Вместе с тем, несмотря на необходимость решения вопросов на ограниченной территории муниципального образования, именно в рамках муниципального управления решаются, как правило, насущные проблемы населения, поэтому его значение представляется немаловажным.

В теории административного права имелось несколько подходов к пониманию государственного управления: широкий подход, который охватывает всю деятельность государства, в лице уполномоченных субъектов по организующему воздействию на общественные отношения (в данном случае речь идет о деятельности органов государственной власти всех трех ветвей и иных субъектов, уполномоченных на это в соответствии с законодательством) и узкий подход – его суть сводится к целенаправленной, юридически властной, исполнительно-распорядительной, подконтрольной и поднадзорной деятельности органов исполнительной власти по руководству в социально-политической, социально-культурной и социально-экономической сферах. Хотя в последнее время появляются и иные суждения на понимание государственного управления.

Ю. Е. Аврутин считает подход к государственному управлению в широком смысле: «анахронизмом, мешающим понять социальную и правовую сущность государственного управления, механизмы и формы его осуществления, их эффективность»¹. Автор предлагает под государственным управлением понимать только деятельность органов исполнительной власти.

К сожалению, как правильно отмечает Э. В. Талапина², российское законодательство (применительно к определенным целям) содержит только широкое понимание государственного и муниципального управления. В ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ (далее – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») государственное управление определяется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития России и обеспечения национальной безопасности страны. Под муниципальным управлением предлагается понимать деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Как видим, из предлагаемых определений государственное и муниципальное управление осуществляется посредством деятельности органов всех ветвей власти. Стоит отметить, что в данных определениях не учитываются последние изменения, произошедшие в общественно-политической жизни страны, в результате которых государственно значимые функции осуществляются не только органами власти, но и иными органами, организациями, не относящиеся к существующим ветвям власти. Например, многофункциональные центры, предоставляющие в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁴ государственные и муниципальные услуги по осуществляемым функциям вполне могут быть отнесены к органам, реализующим государственное и муниципальное управление, но они не относятся к органам государственной власти. Сюда

¹ *Аврутин Ю. Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 24.

² *Талапина Э. В.* Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 96–101.

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2014. № 146.

⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

также можно отнести деятельность различных координационных и совещательных органов, решения которых достаточно часто должны приниматься во внимание органами государственной власти и местного самоуправления. Отсутствие единообразия в существующей терминологии, ее нормативного закрепления негативным образом сказывается на правоприменительной практике.

Государственное управление в узком смысле это исполнительная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти. Аналогичным образом можно представить и муниципальное управление, меняется только территория действия органов местного самоуправления, которая ограничена конкретным муниципальным образованием.

Государственное управление проявляется в следующем:

а) при непосредственном его осуществлении реализуются интересы государства;

б) объектом его воздействия является все организованное общество в целом;

в) направления деятельности государства осуществляются создаваемыми государством органами и должностными лицами;

г) уполномоченные на реализацию функций государства органы действуют в соответствии с наделенной компетенцией, закрепляемой действующим законодательством, как правило, в положениях о данных органах;

д) основное предназначение органов государственного управления состоит в осуществлении исполнительной государственной власти.

Признаками государственного управления являются:

– особый вид деятельности уполномоченных органов, отличающийся от деятельности органов законодательной и судебной власти по форме, методам и содержанию;

– претворяется в жизнь системой органов исполнительной власти, создаваемой на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, которые в своей совокупности образуют систему государственных органов исполнительной власти;

– исполнительный характер государственного управления состоит в обязательности исполнения решений, принятых органами законодательной, судебной власти, Президентом Российской Федерации и высшим органом государственной исполнительной власти;

– распорядительный характер проявляется в возможности для выполнения стоящих перед органами исполнительной власти задач и достижения целей, принимать обязательные к исполнению

другими органами и должностными лицами решения, а также осуществлять контроль за их исполнением;

– юридически властный характер управления показывает возможность для органов исполнительной власти действовать от имени государства, а также принимать нормативные правовые предписания для регулирования поведения участников общественных отношений;

– организационный характер государственного управления состоит в возможности достижения целей и задач управления посредством обеспечения координации и взаимодействия деятельности многочисленных органов и должностных лиц, а также всех иных участников общественных отношений;

– государственное управление осуществляется непрерывно и постоянно и не терпит каких-либо перерывов в осуществлении управляющего воздействия. В отличие от деятельности органов законодательной власти, которая проявляется, как правило, в весенней и осенней сессии, органы государственного управления не могут себе позволить такую роскошь. Любая задержка в принятии оперативных решений в сферах и отраслях управления может привести к неблагоприятным ситуациям социального, природного, техногенного характера;

– деятельность органов государственного управления осуществляется в строгом соответствии с предписаниями нормативных правовых актов, принимаемые ими решения и осуществляемые действия должны соответствовать положениям действующего законодательства;

– любые действия и принимаемые решения органами государственного управления подлежат проверке на предмет их законности и целесообразности, которые осуществляются как вышестоящими органами исполнительной власти, так и иными контрольно-надзорными органами, созданными в государстве.

Таким образом, в административно-правовом аспекте **государственное управление – это исполнительная и распорядительная, юридически-властная, подзаконная и подконтрольная деятельность специальных органов исполнительной власти, направленная на практическое и непосредственное осуществление руководства в социально-политической, социально-культурной и социально-экономической сферах.**

Практически все вышеобозначенные признаки для государственного управления подходят к признакам муниципального управления. В отличие от государственного управления, муници-

пальное осуществляется исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления.

Муниципальное управление может быть охарактеризовано следующим образом:

а) его осуществление способствует удовлетворению интересов и потребностей населения муниципального образования;

б) под целенаправленное воздействие подпадает население муниципального образования;

в) субъектами являются объединенные в систему органы местного самоуправления;

г) ограничено решением вопросов местного значения и в некоторых случаях осуществлением переданных государственных полномочий;

д) действие органов местного самоуправления ограничено рамками предоставленных полномочий в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования.

Изменения, происходящие в организации и функционировании органов исполнительной власти, увеличение прозрачности и открытости их деятельности, административное регламентирование осуществляемой ими деятельности позволяют не только по-новому взглянуть на данное направление практической реализации функций государства, но и переосмыслить используемую для данной деятельности терминологию.

Это в первую очередь относится к ключевому понятию, характеризующему деятельность уполномоченных субъектов по реализации исполнительной власти: государственному управлению и его замене на более подходящее, по мнению ряда авторов, определение – государственное администрирование. Настолько ли они различимы и как в таком случае должны соотноситься между собой или это в очередной раз обычная игра слов, которая не дает ничего нового для последующих теоретических рассуждений, дискуссий и правоприменительной практики? Постараемся ответить на поставленные вопросы.

Обращение в научных исследованиях к изучению государственного администрирования в Российской Федерации произошло сравнительно недавно применительно к экономической сфере деятельности государства (соответственно налоговой, таможенной, бюджетной). Этому способствовало в первую очередь использование субъектами правотворчества при формулировании нормативно-правовых положений терминов «администрирование»,

«администратор»¹ и др. Вместе с тем нормативного определения термина «администрирование» и «государственное администрирование» в российском законодательстве нет. Мнения авторов относительно содержательного наполнения государственного администрирования разнообразны.

Более общими понятиями по отношению к государственному управлению и государственному администрированию являются термины «управление» и «администрирование», которые, по мнению отдельных авторов, синонимичны². Если учесть мнения данных авторов, то замена управления на администрирование – это обычная игра слов или как правильно подмечает Ю. Е. Аврутин, «дефинитивный хаос»³, характерный для всей административно-правовой теории.

По мнению Ю. Е. Аврутина, для организации исполнительно-распорядительной деятельности и ее обеспечения соответствующие субъекты осуществляют администрирование, которое представляет собой процессуальную форму реализации внутриорганизационных (аппаратных) управленческих отношений⁴, что несколько отличается от понимания государственного управления. В самом упрощенном виде администрирование – это деятельность, направленная на обеспечение нормального функционирования какого-либо органа, учреждения, организации.

Несколько противоречивыми видятся выводы А. М. Волкова, который проводит изыскания по выработке понимания публичного администрирования, осуществляемого субъектами, наделенными публичными полномочиями.

Изначально автор под публичным администрированием понимал «урегулированную нормами права деятельность уполномоченных органов и организаций, обеспечивающих исполнение закона, обладающих публичными полномочиями и действующих в публич-

¹ Например: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489; О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109 и др.

² Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э. П. Андриюхина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова и др.; под ред. С. А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. С. 8.

³ *Аврутин Ю. Е.* К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 7.

⁴ *Аврутин Ю. Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 15.

ных интересах, направленная на реализацию эффективной публичной политики»¹.

Нормативно-правовая регламентация является характерным признаком деятельности субъектов, обладающих властными полномочиями. Ведь соответствие осуществляемой деятельности действующим в обществе нормативным правовым предписаниям позволяет обеспечить режим законности данной деятельности. Не ясным является включение такого признака администрирования, как обеспечительный характер деятельности. Деятельность обозначенных субъектов, в нашем понимании, должна не обеспечивать исполнение закона, а закон должен исполняться в процессе данной деятельности.

Не совсем удачным также видится использование автором оценочного понятия – эффективная государственная политика. Кто определит данную эффективность и при помощи чего?

Мы согласны с тем, что произошедшие изменения в общественно-политической, экономической жизни страны привели к наделению властными полномочиями органов и организаций, не относящихся к органам государственной власти (органы местного самоуправления, многофункциональные центры, оказывающие государственные и муниципальные услуги, всевозможные палаты и т. д.). Поэтому автор заменил государственное администрирование на публичное.

Не дает никакой ясности замена властных полномочий на публичные, позже автор поправится и вернется к властным полномочиям². Это касается и ряда предыдущих признаков не совсем удачно использованных автором.

Вместе с тем появляются новые признаки публичного администрирования:

– деятельность исполнительно-распорядительного типа – это трансформация такого признака государственного управления, как исполнительно-распорядительная деятельность;

– деятельность на основании и во исполнение законов (данный признак характерен для государственного управления);

– деятельность направлена на обеспечение реализации и защиты субъективных публичных прав частных лиц, а также выработку и реализацию государственной политики, на нормативно-правовое

¹ Волков А. М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. 2012. № 12. С. 19.

² Волков А. М. Юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 510.

регулирование и оказание публичных услуг, на управление публичным имуществом и осуществление правоприменительных функций по контролю и надзору. Последний признак соответствует функциям, которые реализуют органы исполнительной власти, начиная с федерального уровня и заканчивая местным, что также является признаком государственного управления;

– организационная, управленческая деятельность¹ также является характеристикой государственного управления, к функциям которого относится функция организации;

– деятельность, направленная на обеспечение возникновения, изменения и прекращения прав и обязанностей субъектов административных правоотношений. Данный признак несколько противоречит существующим представлениям об основаниях возникновения, изменения или прекращения правоотношений и вытекающим из них субъективным правам и юридическим обязанностям. Всем известно, что такой основой выступает юридический факт, который помимо действий, включает события и состояния. Возникает вопрос: уполномоченные органы будут обеспечивать возникновение событий? Данный признак, по нашему мнению, к администрированию выбран не очень удачно, ведь если задуматься участники общественных отношений и так находятся в большинстве случаев в состоянии правоотношений.

И что из обозначенного позволит говорить о государственном администрировании как о чем-то отличном от государственного управления?

Заслуживает внимания мнение А. М. Гоголева относительно понимания государственного администрирования². Из его публикации следует, что государственное администрирование характеризуют такие признаки, как:

– осуществляется государственной администрацией всех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной (данный признак характерен для широкого понимания государственного управления);

– деятельность направлена на обслуживание и удовлетворение интересов личности и гражданского общества; на реализацию управленческих функций государственного администрирования, на охрану общественного порядка, борьбу с преступлениями

¹ Волков А. М. Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 930.

² Гоголев А. М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 23.

и административными правонарушениями, а также обеспечение безопасности личности, гражданского общества и государства. Если данный признак характерен для государственного администрирования, то он вполне применим и для государственного управления. Органы власти для того и создаются, чтобы в рамках своей деятельности способствовать осуществлению вышеобозначенного;

– деятельность осуществляется посредством оказания государственных услуг, но это не мешает оказывать услуги в рамках государственного управления, что собственно и делается в настоящее время.

Определение государственного администрирования, предлагаемое А. М. Гоголевым, не включает, по нашему мнению, ничего нового, что позволило бы отграничить его от государственного управления.

Попытку определить с пониманием администрирования в административном праве предпринял А. В. Нестеров¹. Анализ его статьи не позволил увидеть ни понятия администрирования, ни его признаков. Попытка разграничить государственное администрирование и государственное управление тем, что в полномочия одного органа входило бы предоставление государственных услуг и осуществление контроля за данным направлением деятельности представляется не совсем удачной. Мы согласны, что необходимо деление функций органов исполнительной власти, но это можно сделать и в рамках государственного управления. Тем более одной из целей административной реформы являлось разграничение полномочий органов исполнительной власти.

Обратимся к точке зрения А. М. Воронова, относительно государственного администрирования². Одним из первых отличительных признаков государственного администрирования выступает оказание в его рамках государственных услуг, однако это не мешает делать и в рамках государственного управления, что подтверждается существующей практикой. Далее автор обращает внимание на осуществление администрирования органами, которые не относятся к органам государственной власти. Это может быть воспринято как единственный пока признак, который достаточно сложно уложить в «прокрустово ложе» государственного управления. Такой признак, как восстановление незаконно нарушенных представителями государственных органов и их должностными лицами прав как юридических, так и физических лиц реализуется посред-

¹ *Нестеров А. В.* О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 70.

² *Воронов А. М.* К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 38–43.

ством обращения к органам государственной власти, что может быть сделано в рамках таких институтов, реализуемых посредством государственного управления, как контроль, надзор, обжалование. Указание на такой признак государственного администрирования, как деятельность по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества также представляется неубедительным. Согласно основному закону нашего государства человек, его права и свободы «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Соответственно, все, что делается соответствующими органами государства преследует своей целью удовлетворение потребностей человека и гражданина.

Хотелось бы также дать комментарий по поводу высказывания автора относительно того, что «ни один ученый либо исследователь не дает трактовку базового понятия "администрирование", не раскрывает правовой природы данного вида деятельности, его отраслевой принадлежности, сущности и содержания, а также принципов, форм и методов государственного администрирования»¹. Это происходит потому, что понятие государственного администрирования не содержит отличительных признаков и может быть обозначено как синоним государственного управления.

Следует подтвердить сказанное этимологическим значением термина «администрирование». В толковом словаре С. И. Ожегова «администрировать» означает «управлять чем-нибудь бюрократически, формально, не входя в существо дела»². Аналогичная суть понятия содержится в экономическом словаре: «администрирование – преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов»³.

Использование зарубежного опыта исследования администрирования и перенос его на российскую почву возможен на базе существующего государственного управления в целях его совершенствования и дальнейшего развития, но это не должно означать отказ от существующего отечественного опыта. Во многом это связано

¹ *Воронов А. М.* К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // *Административное право и процесс.* 2018. № 4. С. 38–43.

² *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка // *Российская академия наук, Институт русского языка имени В. В. Виноградова.* Москва: АТЕМП, 2004. С. 19.

³ *Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.* Современный экономический словарь. Москва: ИНФРА-М, 2006.

с различием по многим позициям, но в первую очередь – это разные правовые системы.

Если по отношению к государственному администрированию пока рано говорить о чем-то новом ввиду отсутствия характеризующих данное явление признаков, то применительно к государственному управлению стоит отметить наличие природы, сущности, принципов, форм и методов государственного управления, которые выработаны отечественной теорией и используются в практической деятельности.

Органы государственного и муниципального управления созданы для реализации соответствующих функций.

Функция представляет собой работу, производимую органом¹. Самое простое понимание функций государственного и муниципального управления можно представить как осуществляемые в целях реализации целей и задач направления деятельности уполномоченных органов.

Функции государственного и муниципального управления можно подразделить на общие, обеспечивающие и основные или специальные.

Общими функциями управления являются:

– **сбор, обработка (анализ), хранение информации**, которая необходима органу исполнительной власти при осуществлении его деятельности. Не имея точной информации по соответствующему вопросу, представляется проблематичным принятие каких бы то ни было решений и совершение каких-то действий. Только при наличии полного объема информации будет возможным принятие объективного решения;

– **прогнозирование** – научное представление изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки. Результаты прогнозирования используются при принятии органами исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства, его субъектов и муниципальных образований;

– **планирование** – определение направлений, целей управленческой деятельности, способов, средств достижения этих целей. Планирование сводится к тому, что субъект управления на основе изучения и анализа информации о состоянии дел и возможностях осуществления той или иной задачи заранее определяет промежуточные этапы ее решения, необходимые для этого средства, исполнителей и сро-

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. Москва, 1999. С. 858.

ки исполнения. Планирование деятельности органов исполнительной власти должно осуществляться на нормативной основе, кроме того (в этом особо не заинтересованы органы исполнительной власти и их должностные лица) необходимо предусмотреть невозможность корректировки запланированных мероприятий и установление ответственности в отношении лиц, которые определены в качестве исполнителей соответствующих пунктов плана;

– **организация** – формирование структуры органов управления, упорядочение управленческих отношений между субъектами и объектом управления, определение прав и обязанностей, подбор и расстановка кадров и т. д. Данная функция позволяет создать наиболее оптимальные условия для функционирования органа исполнительной власти. В настоящее время мы наблюдаем проблемы в формировании органов исполнительной власти квалифицированными, инициативными и ответственными за порученное дело кадрами. Это связано с отсутствием необходимого объема гарантий для лиц, работающих в органах исполнительной власти;

– **распорядительство** – установление режима деятельности по достижению управления, регулирование поведения управляемых объектов, дача директив, указаний, предписаний и т. д. Функция необходима для оперативного вмешательства в деятельность органа исполнительной власти, исправления ошибок и погрешностей в действиях исполнителей;

– **координация, взаимодействие** – действия, осуществляемые для достижения общих целей управления. Решение стоящих перед органами исполнительной власти задач в значительном количестве случаев связано с объединением усилий нескольких органов одновременно. Именно поэтому необходимо обеспечить координацию и взаимодействие в процессе осуществляемой ими деятельности с целью исключить дублирование в выполняемых действиях или объединить усилия для решения поставленной задачи;

– **контроль и учет** – состоит в том, чтобы установить соответствует или не соответствует фактическое состояние объекта управления заданному состоянию, а также количество материальных и финансовых средств, которые были потрачены на выполнение основных функций органа.

Обеспечивающими функциями управления, которые выполняются всеми без исключения органами и необходимы для нормальной деятельности данных органов, являются:

- кадровая;
- материально-технического обеспечения;
- финансирования;

– другие вспомогательные функции.

Определенные субъекты государственного управления воздействуют на конкретные объекты особым образом, функции их приобретают специальные черты. Так, **к специальным функциям** относятся: представление интересов Российской Федерации за рубежом, обеспечение безопасности и правопорядка, обеспечение обороноспособности страны, охрана окружающей природной среды, развитие топливно-энергетического комплекса страны, обеспечение населения продовольствием, специализированный контроль ГИБДД, санитарно-эпидемиологический надзор, фитосанитарный надзор, ветеринарный надзор и др. Следует отметить, что специальные функции можно обнаружить в деятельности практически любого органа исполнительной власти. Особенно это можно проследить на уровне Российской Федерации или ее субъектов. Думается, что и определение структуры органов исполнительной власти зависит именно от выполнения соответствующими органами специальных функций.

Особенности объектов и субъектов, их взаимоотношения, серьезно влияют на управленческие функции, видоизменяют их, наполняют конкретным содержанием, обуславливают многообразие форм осуществления.

Одной из центральных методологических проблем общей теории управления обществом является вопрос о его принципах.

Принципы управления могут быть представлены как объективные закономерности и отношения, выраженные в виде определенных научных положений, закрепленных в большинстве своем правом и применяемых в теоретической и практической деятельности людей по управлению.

Систему принципов управления можно выразить в следующем виде:

– социально-правовые (общие) принципы, сформулированные в результате познания социальной природы управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

– организационные принципы, отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации управляющих воздействий.

К социально-правовым принципам относятся: народность управления, разграничение полномочий, централизм, законность, объективность, научность, планирование и учет.

Народность управления проявляется в решении основных вопросов государственной или муниципальной жизни путем референдума,

всенародного обсуждения важнейших нормативных правовых актов, в избрании народом органов государственной или муниципальной власти, в формировании через представительные органы народа органов управления, контроле за работой государственных и муниципальных органов. В последнее время расширяются возможности населения в решениях, имеющих приоритетное значение для жителей, вопросов. Особенно это проявляется на территории муниципальных образований, население которых может обращаться к органам местного самоуправления с инициативными проектами¹.

Разграничение полномочий проявляется в том, что компетенция федеральных, региональных органов государственного управления и муниципальных органов, а также взаимоотношения между ними определяются не по собственному усмотрению, а на основе нормативно-правовых актов.

Принцип централизации, т. е. подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Данный принцип вытекает из единства системы, когда объем полномочий каждого органа управления четко очерчен законодательством. Принцип централизации в настоящее время имеет большое созидательное значение, так как он позволяет организационно построить наиболее совершенную систему и внутреннюю структуру органов государственного и муниципального управления, юридически закрепить оптимальный вариант их задач, обязанностей и прав в данной конкретно-исторической обстановке. Несмотря на закрепление положения о том, что органы местного самоуправления не относятся к органам исполнительной власти, решение вопросов местного значения во многом зависит от наличия финансовых возможностей муниципального образования, объем которых, в свою очередь, зависит от финансовой помощи, оказываемой субъектом Российской Федерации. И в данном случае принцип централизации также прослеживается, ведь финансово самостоятельных муниципальных образований в Российской Федерации очень мало.

Законность в управлении означает, прежде всего, сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение предписаний нормативных правовых актов всеми субъектами управления; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа в установленном порядке и в определенной форме.

Объективность практически не выделяется в юридических работах, между тем имеет весьма существенное значение для пони-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (ст. 26.1): федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

мания и характеристики управленческих явлений. Этот принцип предполагает строгое следование требованиям объективных закономерностей, учет реальных возможностей, действительного состояния общества и реализацию требований объективных законов и прогрессивных тенденций в практике управления. В общем виде принцип объективности выражает строгую объективную зависимость содержания, организационной структуры и механизма жизнедеятельности управления от:

а) характера, уровня и законов развития общественной системы, прежде всего тех ее компонентов, которые выступают управляемыми объектами;

б) общественных целей, поставленных и решаемых в данный исторический отрезок времени;

в) реальных наличных средств, подлежащих вовлечению в управление;

г) внутренних закономерностей функционирования и развития управления как определенного социального явления.

Принципиальным является включение в систему управления *принципа научности*, в свое время необоснованно в нее не включавшегося. Научности присущи все признаки, характеризующие то или иное начало. Как принцип, научность определяет методы осуществления управления. В самом общем виде требование научности в управлении предусматривает организацию управленческой деятельности в соответствии с объективными законами функционирования, ее рациональную организацию и обоснованность содержания управления в соответствии с объективными законами развития управляемых объектов, т. е. осуществление материальных управленческих функций на научных началах. Управленческая деятельность – это деятельность достаточно сложная и специфическая, что обусловлено современным уровнем развития человеческого общества, многообразием и сложностью общественных отношений. Практика показывает, что управление обществом наиболее качественно, наиболее эффективно осуществляется специалистами. Научные сообщества и коллективы достаточно часто привлекаются для осуществления экспертной деятельности в отношении принимаемых органами управления решений, без них достаточно проблематичным будет осуществление ряда общих функций управления (сбор, обработка (анализ), хранение информации, прогнозирование и др.)

Планирование и учет в управлении состоит в том, что соответствующие органы разрабатывают систему взаимно согласованных между собой планов, организуют их выполнение, налаживают учет и контроль, обеспечивают на этой основе единство действий

органов государственного управления. Планирование органически связано со статистикой и учетом. Без них нельзя осуществлять научно обоснованное, опирающееся на реальные возможности планирование.

К организационным принципам относятся: отраслевой, территориальный и функциональный, т. е. принципы построения аппарата управления.

Управление экономической, социально-культурной, административно-политической сферами организуется на *отраслевом принципе*. Это значит, что для осуществления управления той или иной отраслью формируется специальный аппарат управления. Отраслевой принцип обеспечивает единое централизованное руководство отраслью, единство технической политики, рациональное использование сил и средств, более эффективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов.

Сущность территориального принципа состоит в формировании аппарата государственного управления на территориальной основе.

Территориальный принцип позволяет обеспечить комплексное развитие и решение вопросов в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах на конкретной территории. Как правило, в соответствии с данным принципом создаются органы, обладающие общей компетенцией по решению любого вопроса, возникающего на определенной территории (Правительство Российской Федерации, Правительство либо Администрация субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования).

На основе *функционального принципа* формируются специальные звенья аппарата управления, которые осуществляют общие надведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с рассматриваемым принципом формируются органы управления, занимающие надведомственное положение и осуществляющие ту или иную межотраслевую функцию управления.

Сущность названных принципов заключается в том, что они отражают теоретическую и практическую основу организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов государства.

Принципы государственного управления, при научном подходе к их анализу и оценке, необходимо рассматривать в органической взаимосвязи с конституционными принципами, являющимися основными, приоритетными. Конкретные формы их проявления в сфере государственного и муниципального управления весьма разнообразны и обусловлены спецификой исполнительной и распорядительной деятельности государства и ее органов.

1.2. Система органов государственного управления

Непременным условием стабильности государства является четкое выполнение его функций, что будет способствовать достижению различных целей и самое главное реализации прав и свобод человека и гражданина. Это является самой главной обязанностью нашего государства, что находит закрепление в ст. 2 Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция). Исполнение данной обязанности государства возлагается на существующую систему органов или субъектов, которые могут называться, в том числе и субъектами государственного управления.

Российское законодательство, практика его применения, теоретические воззрения специалистов в различных отраслях юридической науки свидетельствуют об отсутствии единства в понимании субъекта государственного управления. В данное понимание вкладываются различные терминологические конструкции из которых достаточно сложно понять, что же такое «субъект государственного управления»? Во многом это связано с различными представлениями о термине «государственное управление»². Осуществляют ли государственное управление только органы государственной власти в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» или оно реализуется всей системой соз-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² *Мионов А. Н.* Государственное администрирование и государственное управление // Актуальные проблемы науки административного права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения-2020». Москва: Из-во «ОнтоПринт», 2020. С. 94–100; *Николаев К. А., Николаев В. К.* Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления»: что вкладывать в их содержание? (Приглашение к дискуссии) // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1. С. 6–14 и др.

данных в государстве органов?¹ Можно ли говорить о том, что государственное управление реализуется, в том числе и органами местного самоуправления? Каково соотношение субъекта государственного и публичного управления? Могут ли государственное управление осуществлять негосударственные структуры, созданные в различных организационно-правовых формах? Эти и многие иные вопросы потребовали обращения к пониманию субъекта государственного управления, его отличительным чертам.

Как известно, государство выступает главным субъектом государственного управления², основное предназначение которого состоит в реализации власти в интересах либо всего общества, либо отдельных групп и для этого оно создает соответствующий государственный аппарат. В большинстве случаев государственный аппарат обозначается как совокупность государственных органов, призванных осуществлять цели, задачи и функции государства и для этого наделенных властными полномочиями³. По сути, исходя из обозначенного, весь государственный аппарат создается для государственного управления. В него отдельные авторы включают не только государственные органы, но также учреждения⁴ и должностных лиц⁵.

Определенную «сумятицу» в части определения субъектов государственного управления вносит нормативное определение государственного управления, закрепленное в ст. 3 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», сужающее субъекты государственного управления до органов государственной власти.

Согласно ст. 10 Конституции государственная власть подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Кроме того, государственная власть, согласно ст. 11 основного закона России осуществляется Президентом Российской Федерации, который не относится к государственным органам. Анализ положений Конституции текстуально не позволяет осуществить привязку государ-

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э. П. Андрихина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова и др.; под ред. С. А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. С. 40.

² *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. Москва, 2000. С. 302.

³ *Марченко М. Н.* Теория государства и права. Москва, 1996. С. 194; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. Москва: Юристъ, 1996. С. 158 и др.

⁴ *Общая теория права и государства* / под ред. В. В. Лазарева. Москва, 1997. С. 284; *Теория государства и права: учебник для юридических вузов* / А. И. Абрамова, С. А. Боголюбов, А. В. Мицкевич и др.; под ред. А. С. Пиголкина. Москва: Городец, 2003. С. 101 и др.

⁵ *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. Москва, 1999. С. 261.

ственных органов в лице Федерального Собрания и судов к органам, реализующим в Российской Федерации законодательную и судебную власть, что, по нашему мнению, было бы целесообразно сделать именно в основном законе государства, а не прописывать в отдельных законодательных актах. В ст. 110 Конституции закреплено, что Правительство Российской Федерации – орган, реализующий исполнительную власть. То есть к органам государственной власти относятся только те, которые создаются для реализации соответствующего вида государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

А как же быть с иными органами: Администрацией Президента России, прокуратурой, Следственным комитетом Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Центральным Банком России и другими? Следуя логике действующего российского законодательства, данные органы не относятся к органам государственной власти и, исходя из ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», не могут осуществлять государственное управление. Определенную ясность в соотношении государственного органа и органа государственной власти вносит ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹, закрепляя положение о том, что: «государственные органы – органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с российским законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации». Следовательно, органы государственной власти являются разновидностью государственно-го органа, что представляется логичным.

Интерес вызывает позиция В. Н. Южакова в части определения государственного управления, сформулированного в проекте Федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации»². В указанном проекте: «государственное управление – это процесс достижения общезначимых национальных целей и задач через органы государственной власти и уполномоченные ими организации, осуществляющие публичные

¹ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федер. закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // Рос. газ. 2009. № 25.

² Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 136.

полномочия в порядке, предусмотренном федеральным законом». Как мы видим, осуществление государственного управления – это прерогатива не только органов государственной власти, но и иных, ими уполномоченных организаций и органов, что в принципе соответствует действующему законодательству, когда властные полномочия передаются вплоть до органов местного самоуправления¹. Вместе с тем данное определение не учитывает существование должностных лиц, которые выступают либо как органы государственной власти (Президент России), либо как должностные лица, наделенные властными полномочиями, (Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации, Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг и др.) и действующими от имени Российской Федерации.

Кроме того, изменение структуры и содержания общественных отношений потребовали создания в рамках государственного аппарата в качестве органа государственного управления такой организационной формы, как государственная корпорация² (Росатом, Роскосмос, Ростех, ВЭБ РФ и др.), которая от имени Российской Федерации реализует предоставленные ей полномочия. По некоторым направлениям деятельности, в частности, по принятию нормативных правовых актов, данные корпорации должны руководствоваться теми же положениями, что и федеральные органы исполнительной власти.

Не стоит забывать и иные организации, признаваемые государством публичными с наделением их полномочиями по осуществлению государственного управления. Наделение происходит не только путем соответствующей регламентации в действующем законодательстве, но и посредством придания законности совершаемой

¹ Например: О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области: закон Московской области от 24 июля 2014 г. № 107/2014-ОЗ // Интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 15.03.2021); О наделении органов местного самоуправления в Республике Коми отдельными государственными полномочиями Республики Коми: закон Республики Коми от 1 декабря 2015 г. № 115-РЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.02.2021) и др.

² О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»: федер. закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 5814; О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.

регламентации с помощью толкования данных положений в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Как отмечается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П¹: «конституционные нормы, не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти. Наделение государством нотариальных палат в соответствии с законом отдельными управленческими и контрольными полномочиями в целях обеспечения в нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан не противоречит Конституции Российской Федерации».

Также субъектом государственного управления могут быть признаны саморегулируемые организации арбитражных управляющих и не только. Как правильно отмечает в гл. 8 коллективной монографии А. Г. Шустров², ссылаясь на постановление Конституционного Суда Российской Федерации³, саморегулируемые организации арбитражных управляющих как публично-правовые субъекты наделяются законодателем в положениях Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ⁴ публичными нормотворческими, исполнительно-распорядительными, контрольными полномочиями.

Исходя из сказанного и учитывая положения федеральных законов: «О саморегулируемых организациях»⁵, «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»⁶, Градостроительного кодекса Российской Федерации⁷, «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 1998 г. № 15-П // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

² Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. Москва: Юстицинформ, 2014. С. 369.

³ По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П // Рос. газ. 2005. № 293.

⁴ О несостоятельности (банкротстве): федер. закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Рос. газ. 2002. № 209–210.

⁵ О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Рос. газ. 2007. № 273.

⁶ О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349.

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Рос. газ. 2004. № 290.

медиации)»¹ и рядом других, субъектами государственного управления могут выступать саморегулируемые организации, создаваемые в разнообразных сферах деятельности. Полномочиями данных организаций будут охватываться принятие стандартов и правил деятельности, а также контроль за соблюдением требований принятых стандартов и правил, что полностью укладывается в содержание государственного управления.

В результате вышеизложенного можно отметить, что в качестве признаков, характеризующих субъект государственного управления, выступает наделенность его властными полномочиями в целях выполнения задач и функций государства, которые не являются исчерпывающими.

Для выяснения иных признаков субъекта государственного управления представляется удачным определение органа государственного управления, которое дал в своей работе А. А. Гришковец².

Из предлагаемого автором определения вытекает, что реализация предоставленных полномочий субъектом государственного управления происходит посредством использования соответствующих форм и методов управления. Это еще одна из характеристик рассматриваемого субъекта.

Кроме того, субъект государственного управления наделен властными полномочиями, законодательством определяется его компетентность по их реализации. Еще один признак субъекта государственного управления.

Помимо прочего, признаком субъекта государственного управления выступает отмечаемый практически всеми специалистами определенный территориальный масштаб его деятельности и внутренняя организация.

И еще одним признаком субъекта государственного управления стоит отметить то, что его образование происходит не стихийно, а целенаправленно в рамках действующей нормативно-правовой базы, что подтверждается принятием соответствующего нормативного правового акта.

Исходя из вышесказанного, субъект государственного управления – это орган или должностное лицо, имеющий закрепленный территориальный масштаб деятельности, компетенцию и внутреннюю организацию (применительно к органу), осуществляющий

¹ Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 168.

² Гришковец А. А. Органы государственного управления: сущность и компетенция // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 4. С. 63.

деятельность по реализации предоставленных властных полномочий путем применения соответствующих форм и методов в целях выполнения задач и функций государства.

К числу субъектов государственного управления при их соответствии выделенным признакам следует относить государственные органы, включающие в себя, в том числе и органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, государственные учреждения, государственные корпорации и иные организации, наделяемые государством публично-властными полномочиями.

Безусловно, основным субъектом государственного управления выступают органы исполнительной власти.

Орган исполнительной власти является частью государственного аппарата, имеет установленную законом или другим нормативным правовым актом компетенцию, структуру, метод образования, территориальный масштаб деятельности и правомочен выступать от имени государства, реализовывать исполнительно-распорядительную деятельность при повседневном регулировании хозяйственных, социально-культурных отношений и управлении административно-политическими сферами и межотраслевыми комплексами.

Административная правосубъектность (правоспособность и дееспособность в единстве) органов исполнительной власти возникает одновременно с их образованием, а прекращается в связи с их упразднением. Объем компетенции органов исполнительной власти (их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) находит свое выражение и закрепление в соответствующих законах, положениях, уставах и других нормативно-правовых актах.

Органы исполнительной власти можно классифицировать:

- по характеру компетенции;
- по основаниям образования;
- по порядку решения подведомственных вопросов;
- по территориальной деятельности.

По характеру компетенции органы исполнительной власти бывают:

– общей компетенции, решающие все вопросы управления в сферах жизнедеятельности населения на определенной территории (правительства, администрации краев и областей и других субъектов Федерации);

– отраслевой компетенции, решающие вопросы в пределах одной отрасли управления;

– межотраслевой компетенции, решающие вопросы межотраслевого характера (министерство финансов, федеральная служба государственной статистики и др.).

По основаниям образования органы исполнительной власти классифицируются следующим образом:

– конституционные или уставные органы власти (президенты и их администрации, правительства, главы субъектов Федерации и их администрации);

– создаваемые на основе законов и подзаконных актов (министерства, федеральные службы, федеральные агентства и другие ведомства).

По порядку решения вопросов:

– коллегиальные органы (Правительство Российской Федерации, правительства или администрации субъектов Федерации);

– единоначальные органы, в которых руководителем в подведомственных вопросах единолично принимаются решения (министерства, ведомства, отделы, службы и др.).

С учетом территориального масштаба деятельности государственные органы исполнительной власти могут быть двух уровней: федерального и субъектов России.

В целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в соответствии со ст. 112 Конституции и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ Президентом Российской Федерации был издан Указ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»², который на уровне Российской Федерации утвердил следующую систему органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство воз-

¹ О правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (утратил силу) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

главляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации;

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Федеральная служба (служба):

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть под-

ведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Помимо системы органов исполнительной власти, существует структура данных органов, утверждаемая Президентом Российской Федерации. Действующая структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена в январе 2020 года¹. Стоит отметить ряд важных нормативных документов, посвященных вопросам организации деятельности федеральных органов исполнительной власти: постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнитель-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

ной власти»¹ и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»².

Создание федеральных органов исполнительной власти, их реорганизация и ликвидация осуществляется Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации. Положения о федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту Российской Федерации по Конституции, утверждаются Президентом Российской Федерации, а Положения о других органах исполнительной власти – Правительством Российской Федерации.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти создаются федеральными органами исполнительной власти с разрешения Правительства Российской Федерации для осуществления полномочий указанных органов в регионах.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных структур федеральных органов исполнительной власти осуществляется после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Федерации, финансирование этих органов в основном осуществляется из средств федерального бюджета.

Система органов исполнительной власти основана на принципе федерализма, что нашло отражение в Конституции, конституциях республик в составе России, уставах субъектов Федерации, федеральных законах и законах субъектов Федерации.

В качестве основного нормативного документа организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³. В соответствии со ст. 17 данного закона структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего

¹ О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

² О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В отличие от федерального уровня система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отличается значительным разнообразием. В систему данных органов включают: министерство, департамент, государственную инспекцию, инспекцию, отдел и др.

1.3. Орган муниципального управления

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Общая характеристика системы органов муниципального управления, принципы организации и деятельности на федеральном уровне находит закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Федерации.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Роль исполнительных органов в муниципальных образованиях выполняют местные администрации – органы управления в районах, городах, иных самоуправляющихся территориях. Они выступают как органы муниципального управления, осуществляя исполнительную власть на территории отдельно взятого муниципального образования.

Исполнительный орган местного самоуправления характеризуется тем, что:

- 1) не входит в систему органов государственной власти;
- 2) его деятельность носит подзаконный характер, исполнительный орган осуществляет свои функции на основании и во исполнение Конституции, федерального законодательства, указов Президента Российской Федерации, законов субъектов Федерации, муниципальных образований;
- 3) является элементом системы органов местного самоуправления;
- 4) действует на территории конкретного муниципального образования;

5) наименование органа, порядок формирования, компетенция, сроки полномочий, вопросы организации и деятельности определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Федерации;

6) организует исполнение решений представительного органа местного самоуправления, решая вопросы местного значения, осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность на территории муниципального образования;

7) его исполнительно-распорядительная деятельность носит юридически-властный характер;

8) является органом управления общей компетенции;

9) имеет собственную организационную структуру;

10) осуществляет свою деятельность на принципах или коллегиальности, или единоначалия¹.

Исполнительные органы местного самоуправления обладают определенными свойствами, отражающими их правовой статус. К таким свойствам относятся:

а) организационное обособление (предполагается, исходя из осуществления принципа разделения властей на местах), которое и определяет местную администрацию как орган исполнительной власти;

б) наличие собственной компетенции в различных сферах местной жизни (при этом под компетенцией исполнительных органов местного самоуправления следует понимать систему полномочий (прав и обязанностей) исполнительных органов муниципальной власти, закрепленных Конституцией, федеральным законодательством, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, по решению определенной части публичных дел²);

в) администрация как орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования наделяется правами юридического лица³.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

¹ Незнамова Е. А. Местное самоуправление. Органы власти. Москва, 2001. С. 29.

² Незнамова Е. А. Компетенция исполнительных органов местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2000. С. 7.

³ Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. Москва, 2000. С. 219.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются его представительным органом. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) 2/3 ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а 1/3 – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и творческой деятельности.

Функции, полномочия, а также организация и порядок деятельности структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления определяются специальными положениями об этих органах.

Управления, отделы, комитеты и другие структурные подразделения исполнительного органа местного самоуправления возглавляют единоличные руководители – начальники управлений, заведующие отделами. В качестве совещательных органов при них могут создаваться коллегии или консультативные советы.

Таким образом, в структуру местной администрации входят следующие звенья: глава и руководящие лица администрации, аппарат местной администрации и специализированные органы управления.

Аппарат местной администрации – это совокупность внутренних структурных подразделений, основное назначение которых заключается в оказывании руководящим органам администрации содействия в работе, участие которых в осуществлении полномочий местных органов носит функциональный характер. На аппарат возложено юридическое, организационно-техническое, хозяйственное обслуживание администрации. Добавим, что аппарат также выполняет организационно-методические, контрольные функции.

Структурные звенья аппарата не пользуются правом издания правовых актов, обязывающих субъектов различных правоотношений. Аппарат не имеет в своем подчинении каких-либо объектов, руководители соответствующих структурных подразделений не пользуются правом распоряжения кредитами. Служебные функции аппарата определяют его горизонтальное подчинение руководящим органам администрации. Подразделения аппарата находятся на бюджетном финансировании¹.

¹Там же.

В аппарат местной администрации входят организационный отдел (комитет), общий отдел, приемная по личным вопросам граждан, юридический отдел (комитет, управление), информационно-аналитическая служба, пресс-служба главы муниципального образования, отделы (управления) кадровой службы, советники и помощники руководства администрации. В состав аппарата включаются также секретариат, машбюро, иные подразделения, осуществляющие техническое обслуживание исполнительного органа власти.

Специализированные органы управления местных администраций – это отделы, управления, комитеты, иные структурные подразделения. Решение об их создании и наименовании принимает глава муниципального образования. В отношении большинства из них глава администрации осуществляет общее руководство. Работой отдельных звеньев (например, финансово-бюджетного управления) он руководит непосредственно.

Специализированные структурные подразделения наделены специальной компетенцией в определенной отрасли или сфере муниципального хозяйства.

В зависимости от сфер деятельности различаются следующие структурные подразделения:

- 1) в сфере обслуживания населения;
- 2) в сфере обеспечения правопорядка и охраны прав граждан;
- 3) в сфере производства и т. д.

По способу финансирования различаются отделы и управления, содержащиеся за счет средств местного бюджета (их большинство в структуре администрации), и подразделения, функционирующие на хозрасчетной основе, имеющие собственные источники дохода от хозяйственной деятельности.

Отделы, управления и комитеты подразделяются также на отраслевые и функциональные.

Глава 2. Формы государственного и муниципального управления

2.1. Понятие и виды форм государственного и муниципального управления

«Власть должна действовать, проявлять себя соответствующим образом в разнообразных общественных отношениях. Это означает, что необходим механизм ее реализации, придающий ее ветвям динамический характер. Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, т. е. соответствующими государственными органами»¹.

Осуществление государственного и муниципального управления в соответствующих направлениях имеет соответствующее внешнее выражение, которое принято именовать формой. Форма имеет прямое соотношение с содержанием. Используемые в рамках государственного или муниципального управления формы выступают в качестве основного инструмента осуществления исполнительной власти. От выбора форм управления во многом зависит успешность решения стоящих перед ними задач и функций в сфере управления.

Содержание и форма – это всеобщие категории диалектики, представляющие собой две стороны природной и социальной реальности, упорядоченные элементы и процессы которой образуют предметы и явления действительности. Если содержание позволяет раскрыть совокупность свойств, внутренних элементов и процессов, образующих то или иное явление, то форма дает возможность показать способы организации, осуществления и внешнего выражения ее содержания.

Форма – философская категория, которая обозначает «внешнее очертание, наружный вид предмета, внешнее выражение какого-либо содержания, а также и внутреннее строение, структура, определенный и определяющий порядок предмета или порядок протекания процесса в отличие от его “аморфного” материала (материи), содержания или содержимого»².

¹ *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Сущность и основные институты административного права: учебник. Москва, 1994. Ч. 1. С. 173.

² URL: <http://terme.ru/termin/forma.html#item8276> (дата обращения: 24.03.2021).

Проследивая генезис термина «форма» следует отметить, что он имеет латинское происхождение (лат. «forma» – вид, образ) и используется в русском языке в нескольких значениях: «1) внешнее очертание, наружный вид, контуры предмета; 2) вид, тип, устройство, структура, внешнее выражение какого-либо явления, содержания; 3) установленный образец чего-либо и т. п.»¹.

Как отмечает Н. Г. Канунникова: «в философской литературе, где проблема "содержание – форма" разрабатывается около двух с половиной тысяч лет, под формой понимается определенность индивидуальных предметов и явлений»². «Аристотель под одной из форм существования камня понимал его падение, т. е. визуально воспринимаемое явление. Т. Гоббс полагал, что форма – это фигура предмета. И. Кант учил, что форма кладет конец хаосу явлений, которые приобретают четкие очертания. По Э. Гуссерлю, форма есть "зримая данность" вещей и явлений»³.

«Форма и содержание едины: нет и не может быть бесформенного содержания и формы, лишенной содержания. Их единство выявляется в том, что определенное содержание "облачается" в определенную форму»⁴. Изменение формы указывает на качественное преобразование содержания.

Как в свое время указывал А. Ф. Шебанов: «применяя философские положения о форме и содержании к праву, следует иметь в виду, что философская категория формы предполагает различные аспекты ее понимания. В частности, представляется очень важным проводимое философией разделение формы на внутреннюю и внешнюю. Под внутренней формой понимается способ связи элементов, составляющих содержание; внешняя форма выражает связь данного объекта с другими...»⁵.

Как отмечает Д. Н. Бахрах: «все явления окружающего нас мира имеют форму и содержание, которые взаимосвязаны, активно влияют друг на друга»⁶. Содержание – это совокупность элементов, про-

¹ Новый большой энциклопедический словарь. Москва, 2007. С. 1289; Ожегов С. И. Словарь русского языка / под общ. ред. Л. И. Скворцова. Москва, 2004. С. 1120–1121.

² Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты форм государственного управления // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 10.

³ Кураев В. Форма и содержание // Философская энциклопедия. Москва, 1970. Т. 6. С. 383–384.

⁴ Спиркин А. Г. Философия: учебник. 2-е изд. Москва, 2004. С. 277.

⁵ Шебанов А. Ф. Форма советского права. Москва: Юридическая литература, 1968. С. 22.

⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 3-е изд., исправ. и доп. Москва: Эксмо, 2007. С. 214.

цессов, связей, отношений, образующих данный феномен, а форма – способ существования, внешнее проявление, структура содержания¹.

В юридической сфере жизнедеятельности государства исследование осуществляется, как правило, в отношении форм юридической деятельности.

Своеобразием отличается взгляд И. М. Зайцева на определение категории правовой формы деятельности: «форма – это правовая конструкция нормативного упорядочивания деятельности и соответствующих документов»². По мнению автора, юридическая форма регламентирует как правовую деятельность граждан, организаций, должностных лиц и компетентных органов, так и официальные документы, в которых закрепляются итоги этой деятельности.

Н. Н. Вопленко и Р. Ф. Васильев в качестве форм юридической деятельности указывают только правовые акты, которые отражают и закрепляют юридические действия, способы и средства их осуществления; вынесенные решения³.

Вместе с тем, применительно к нашей теме, предлагаемое авторами понимание форм сужается только до юридической деятельности, что не позволяет в полной мере рассмотреть формы, используемые в государственном и муниципальном управлении.

Если вести речь о форме применительно к деятельности органов государственного управления, то она, как отмечал профессор М. И. Еропкин, представляет собой: «внешнее организационно правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ним задач»⁴. Автор предлагал выделять несколько форм государственного управления: издание правовых актов управления, совершение юридически значимых действий, организационные действия, материально-технические действия или операции.

Анализ предлагаемых в советский период дефиниций позволяет сказать, что под формой государственного управления предлагалось понимать внешнее выражение действий органов государственного управления, осуществляемых в рамках их компетенции.

¹ Там же.

² *Зайцев И. М.* Понятие и содержание юридического процесса // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2001. С. 441–442.

³ *Вопленко Н. Н.* Официальное толкование норм права. Москва, 1976. С. 11, 28; *Васильев Р. Ф.* Акты управления. Москва, 1987. С. 71, 98, 113.

⁴ *Административное право: учебник для юридических вузов / под ред. А. Е. Лунева.* Москва, 1970. С. 167.

В более поздний период и в настоящее время ситуация сильно не изменилась, тем более, что серьезных исследований, посвященных формам государственного и муниципального управления не проводилось.

Можно привести несколько примеров понимания форм государственного управления.

Ю. Н. Старилов следующим образом определяет форму управления: «это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»¹.

Авторы коллективной работы под административно-правовой формой государственного управления понимают: «определенное правом внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее юридические последствия»².

Пытаясь вывести признаки форм государственного управления М. В. Пучкова, с учетом своего исследования предложила следующее определение форм государственного управления: «установленные административно-правовыми нормами, нормами иных отраслей права различные средства внешнего выражения конкретных действий субъектов исполнительной власти, других субъектов государственного управления, используемые ими в рамках своей компетенции в целях реализации задач, функций и методов исполнительной власти и вызывающие определенные последствия юридическое или иного характера»³.

Анализ имеющихся суждений относительно форм государственного управления позволяет выделить несколько признаков форм государственного управления:

1. Способ внешнего выражения действий уполномоченных субъектов, который имеет различные проявления.

В 1946 г. И. И. Евтихийев выделил четыре формы деятельности органов государственного управления: «а) материально-технические операции; б) заключение гражданско-правовых сделок;

¹ Старилов Ю. Н. Административное право. Воронеж, 2001. Ч. 2. С. 13.

² Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. Москва, 2011. С.250.

³ Пучкова М. В. Административно-правовые формы и методы деятельности органов исполнительной власти (гл. 9) // Административное право России: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. Москва, 2010. С. 124.

в) административное принуждение; г) административные акты»¹. Позднее эта схема была усовершенствована. И это вполне логично, ведь административное принуждение более подходит под содержание государственного управления, формой же его выражения будут выступать принимаемые уполномоченными лицами правовые акты управления.

В большинстве источников советского периода находим следующую систему форм: «а) издание нормативных актов управления; б) издание индивидуальных, ненормативных актов; в) проведение непосредственных организационных мероприятий; г) осуществление материально-технических операций»².

В учебнике по административному праву под редакцией А. Е. Лунова впервые была обозначена еще одна форма: совершение иных юридически значимых действий³.

Ю. Н. Стариков в числе форм государственного управления выделяет: «издание нормативных и индивидуальных актов, заключение договоров, совершение юридически значимых действий, организационные действия и материально-технические операции»⁴. Аналогичного мнения придерживался Д. Н. Бахрах⁵.

Достаточно своеобразна позиция Д. В. Осинцева в отношении общепринятых в административно-правовой науке форм государственного управления. Используя организационно-деятельностный подход к формам государственного управления, автор предлагает отказаться от общепринятых форм государственного управления и считать в качестве таковых: планирование, действия, процедуры и приемы их исполнения⁶. Бесспорно, предложенная точка зрения имеет право на существование, но в она требует более широкого обоснования.

¹ *Евтихийев И. И., Власов В. А.* Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва, 1946. С. 8; *Евтихийев И. И.* Виды и формы административной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1948.

² *Пискотин М. И., Лунов А. Е., Тихомиров Ю. А.* и др. Научные основы государственного управления в СССР. Москва, 1968. С. 351.

³ Административное право: учебник для юридических институтов и факультетов / под ред. А. Е. Лунова. Москва, 1970. С. 168–169.

⁴ Общее административное право: учебник для студентов юридических высших учебных заведений, обучающихся по специальности 030501 – «Юриспруденция» / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 336.

⁵ *Бахрах Д. Н.* Административное право. Москва, 1996. С. 150.

⁶ *Осинцев Д. В.* О формах государственного управления // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 82.

Придерживаясь общепринятой позиции, в качестве используемых органами государственного и муниципального управления форм следует говорить о таких как: издание правовых актов управления, заключение административных договоров, совершение юридически значимых действий, организационные действия, материально-технические действия или операции.

2. Использование форм управления возможно только органами исполнительной власти, их должностными лицами, а также иными субъектами, которые наделяются полномочиями по реализации исполнительной власти.

3. Использование форм государственного управления осуществляется в соответствии с действующим законодательством, определяющим порядок использования вышеобозначенных форм государственного и муниципального управления.

4. Формы государственного и муниципального управления предназначены для реализации уполномоченными органами и их должностными лицами компетенции.

5. Вызывают определенные последствия, которые могут быть юридическими и неюридическими. И те, и другие важны для государственного и муниципального управления. Порой неюридические последствия могут перерасти в юридические и влечь за собой установленную законодательством юридическую ответственность. К примеру, нарушение порядка совершения материально-технических операций повлечет за собой административную ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В результате под формой государственного или муниципального управления следует понимать регламентируемое законодательством внешнее выражение действий уполномоченного органа исполнительной власти или иного органа, наделенного полномочиями органа исполнительной власти по реализации их компетенции, и влекущего за собой юридические или неюридические последствия.

Формы государственного и муниципального управления могут быть классифицированы по различным основаниям. Причем данная классификация будет применима и в отношении отдельных видов государственного и муниципального управления.

Формы государственного и муниципального управления в зависимости от наличия либо отсутствия четко выраженных юридических последствий могут быть подразделены на правовые и неправовые.

Правовые формы влекут за собой четко выраженные юридические последствия и отражаются в издании правовых актов государственного и муниципального управления. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут, но являются необходимыми при организации деятельности органов государственного и муниципального управления.

Форма может быть названа правовой только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта.

Действия, которые повседневно осуществляются исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах, и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, сами по себе элементами такого процесса не являются, однозначно относятся к неправовым формам (организационные, аналитические, обеспечительные и т. д.)

Исполнительная власть с учетом особенностей реализуется только ее субъектами, а не аппаратами, подразделениями совещательного, подготовительного или иного вспомогательного типа и только в правовых формах.

Наиболее полную классификацию форм государственного управления предложил Ю. М. Козлов:

«1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базирующиеся в конечном счете на них, т. е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и пр.);

2) по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

3) по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

4) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

5) по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо дву- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

6) по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

7) по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

8) по отношению к другим субъектам власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

9) по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане Российской Федерации, иностранцы;

10) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства)»¹.

Обозначенная классификация форм управления применима не только для органов государственного, но и муниципального управления.

Таким образом, наибольшее значение в делении форм государственного и муниципального управления имеет их разграничение на правовые и неправовые, о которых речь пойдет далее.

2.2. Правовые формы государственного и муниципального управления

Как было отмечено, разновидностью форм государственного и муниципального управления выступают правовые формы. Через данные формы уполномоченные органы реализуют исполнительную власть, оказывая непосредственное воздействие на поведение участников общественных отношений. Посредством правовых форм органы исполнительной власти организуют практическое осуществление своих задач и функций, повседневное и непрерывное управление в социально-политической, социально-культурной

¹ *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учебник. Москва, 2003. С. 202–203.

и социально-экономической сферах на основе и во исполнение действующего законодательства.

Черты государственного и муниципального управления, отмеченные нами ранее, находят непосредственное выражение именно в используемых органами государственного и муниципального управления правовых формах. В отличие от неправовых форм, правовые влекут за собой четко выраженные юридические последствия.

Общая классификация форм государственного и муниципального управления, указанная нами ранее, в полном объеме подходит для правовых форм.

Преимущественное значение имеет деление правовых форм по их содержанию на:

- издание нормативных актов управления;
- издание индивидуальных правовых актов;
- осуществление иных юридически значимых действий;
- заключение административных договоров.

В свою очередь, в зависимости от того в рамках какой деятельности органов государственного и муниципального управления применяются обозначенные формы их можно объединить в две: нормотворческая и правоприменительная.

В рамках нормотворческой формы принимаются нормативные правовые акты органов государственного и муниципального управления. Немного забежав вперед, отметим, что процесс принятия нормативных правовых актов протекает через определенные этапы, которые в конечном счете приведут к результату в виде нормативного правового акта.

Среди этапов принятия нормативных правовых актов представляется возможным обозначить следующее:

- выявление необходимости в разработке нормативного правового акта (принятие акта, обладающего более высокой юридической силой; появление общественных отношений, требующих правовой регламентации; обобщение судебной практики; общественное мнение, выявленное путем анализа обращений, проведение социологических исследований; решение международных судебных инстанций, доказывающих ущемление прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации и несоответствие российского законодательства общепризнанным международным нормам; результаты мониторинга правоприменения и др.);

- определение исполнителей для подготовки проекта нормативного правового акта, его подготовка, обсуждение, согласование, доработка. Наиболее сложным является вопрос о подготовке проекта нормативного правового акта, требующий наличия квалифициро-

ванных специалистов, способных подготовить отвечающий реалиям времени нормативный правовой акт. Затруднительнее всего с данным вопросом органам местного самоуправления. В рамках обсуждения возможным является размещение проекта нормативного правового акта для всеобщего ознакомления. Применительно к федеральным органам исполнительной власти их акты размещаются для всеобщего ознакомления в сети «Интернет» на сайте regulation.gov.ru. На муниципальном уровне могут проводиться общественные слушания и публичные обсуждения, а также экспертизы проектов нормативных правовых актов, порядок проведения которых в большинстве случаев регламентирован законодательством;

- принятие нормативного правового акта осуществляется уполномоченным органом государственного и муниципального управления, как правило, в лице руководителя органа;

- регистрация нормативного правового акта предусмотрена в отношении ряда актов органов государственного и муниципального управления;

- опубликование нормативного правового акта. Как закреплено в ч. 3 ст. 15 Конституции «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Правоприменительная форма в самом простом понимании (более подробно речь о правоприменительной форме мы будем вести в следующих параграфах) заключается в действиях уполномоченных органов государственного и муниципального управления по изданию индивидуального правоприменительного акта как результата подведения конкретной жизненной ситуации под норму.

Вместе с тем в процессе правоприменения совершаются различные действия, требующие процессуального оформления, например, связанные с применением мер процессуального обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и др. Составление данных документов требуется для формирования, как правило, доказательственной базы необходимой для принятия объективного и справедливого решения по делу и вынесения итогового документа – индивидуального правоприменительного акта. Указанные документы составляются в процессе совершения юридически значимых действий и выступают в качестве еще одной из разновидностей правовых форм государственного и муниципального управления.

Значительная часть действий органов государственного и муниципального управления проявляется через совершение юридически

значимых действий, которые выступают в виде юридических фактов однократного или многократного действия (так называемых юридических состояний). Как правило, они имеют место при осуществлении так называемой позитивной деятельности органов исполнительной власти, когда оценивается не поведение участников общественных отношений, а представляемые ими документы. Как справедливо отмечает С. М. Зубарев, к совершению юридически значимых действий в сфере государственного и муниципального управления стоит относить: «лицензирование, регистрацию, аккредитацию, разрешительную деятельность, контроль, планирование и т. д.»¹.

Совершение юридически значимых действий ведет к возникновению субъективных прав и юридических обязанностей у участников, обратившихся в органы государственного и муниципального управления.

Возможность выделения такой самостоятельной разновидности правовых форм государственного и муниципального управления обусловлена не только соответствующими теоретическими исследованиями специалистов в области административного права², но и действующим законодательством. Например, гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации³ предусматривает возможность обжалования не только решений, принятых органами государственного и муниципального управления, но и совершенных им действий. В решениях высших судебных инстанций предлагалось понимание действий, которые могут быть обжалованы. Так, в соответствии с п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 отмечалось: «к действиям органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных или муниципальных служащих относится властное волеизъявление названных органов и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению»⁴.

¹ *Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // *Административное право и процесс.* 2017. № 9. С. 12.

² *Козбаненко В. А.* Виды и правовые формы государственных управленческих решений. Москва, 2002. С. 22; *Чижов И. А.* Административно-правовые действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006 и др.

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (утратил силу):

Оптимальным считаем понимание юридически значимого действия органа государственного и муниципального управления данное И. А. Чижевым: «это властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства»¹.

Большая часть юридически значимых действий совершается в рамках регулятивной деятельности органов государственного и муниципального управления (регистрация каких-либо объектов: постановка на учет объектов, граждан, юридических лиц или снятие с учета; проведение контрольно-надзорных мероприятий; лицензирование; удостоверение документов и др.). Такого рода действия совершаются органами государственного и муниципального управления при предоставлении государственных или муниципальных услуг. Также действия могут совершаться в рамках охранительных правоотношений, например, до решения вопроса о привлечении к административной или дисциплинарной ответственности.

Еще одной из разновидностей правовых форм государственного и муниципального управления является административный договор, выделение которого, по мнению некоторых авторов², не является оправданным и который стоит относить к разновидности правовых актов управления, наряду с нормативными и индивидуальными актами. Вместе с тем значительное количество авторов считают возможным выделять административный договор как самостоятельную форму государственного и муниципального управления, тем более что возможности их заключения определены, начиная с федерального законодательства и заканчивая муниципально-правовыми актами. Мы также придерживаемся позиции о самостоятельности административного договора среди правовых форм государственного и муниципального управления ввиду наличия у него специфических признаков.

постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 // Рос. газ. 2009. № 27.

¹ *Чижев И. А.* Административно-правовые действия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 6.

² *Тихомиров Ю. А., Котелевская Н. В.* Правовые акты. Москва, 1995. С. 95; *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку.* Москва: Статут, 2011. С. 170.

Сложность состоит в том, что действующее российское законодательство не регламентирует процедуры разработки административного договора.

Вопрос об административных договорах в последнее время подвергается усиленному теоретическому осмыслению, защищаются диссертации¹. Обосновывается его природа, содержание, виды, порядок подготовки.

Приведем несколько понятий административного договора, предлагаемые авторами, что позволит нам определить его признаки.

По мнению А. П. Коренева и А. А. Абдурахманова, административный договор представляет собой «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»².

Д. Б. Бодгаев в рамках своего диссертационного исследования пришел к выводу о том, что административный договор может быть определен как: «основанное на законе соглашение двух и более сторон, хотя бы одна из которых при заключении договора реализует установленное или делегированное полномочие государственного управления, направленное на реализацию его целей и функций, опосредующее создание норм административного права, а равно возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений»³.

А. Ю. Мелехова предложила собственное понимание административного договора как: «урегулированное нормами административного права в публичных целях соглашение государствен-

¹ *Абдурахманов А. А.* Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. С. 143; *Курчевская С. В.* Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 230; *Щербакова Л. В.* Административно-договорное обязательство: правовая природа и теоретико-прикладные проблемы исполнения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. С. 287; *Бодгаев Д. Б.* Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. С. 229 и др.

² *Корнев А. П., Абдурахманов А. А.* Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. № 7. С. 83–91.

³ *Бодгаев Д. Б.* Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. С. 11.

но-властного субъекта с иными участниками управленческой деятельности (физическими и юридическими лицами) по реализации управленческих функций путем установления, изменения или прекращения административных прав и обязательств, влекущих правовые последствия»¹.

Думается, что нескольких дефиниций административного договора в рамках учебного пособия будет достаточно для сравнительного анализа его признаков.

Таким образом, во-первых, одной из сторон договора выступает орган государственного или муниципального управления либо представляющие их должностные лица. Во-вторых, заключение административного договора регламентируется нормами административного права, по крайней мере, должно регулироваться. В-третьих, заключение административного договора происходит в публичных интересах, но в тоже время имеет своей целью и охрану прав и свобод физических и юридических лиц. В-четвертых, заключается, как правило, в виде соглашения, но могут иметь место и иные виды договоров. В-пятых, выступает в качестве юридического факта для возникновения, изменения или прекращения правовых отношений и наделения их субъектов субъективными правами и юридическими обязанностями. В-шестых, это согласованное многостороннее волеизъявление участников административного договора. В-седьмых, заключение договора направлено на решение задач и функций органа государственного и муниципального управления.

С учетом предмета нашего исследования административный договор органов государственного и муниципального управления следует рассматривать как основанное на нормах административного права согласованное, многостороннее волеизъявление участников административного договора, имеющее своей целью реализацию задач и функций государственного и муниципального управления, охрану прав и свобод физических и юридических лиц посредством установления оснований возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

Виды административных договоров и основания их классификации достаточно подробно освещены в юридической литературе², в связи с чем мы не будем останавливаться на этом вопросе.

¹ Мелехова А. Ю. Административно-правовой договор в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012. С. 10.

² Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Указ. соч. С. 83–91; Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4–9; Щербакова Л. В. Виды административно-договорных обязательств:

Наряду с правовыми формами органы государственного и муниципального управления используют и неправовые, о которых речь пойдет далее.

2.3. Неправовые формы государственного и муниципального управления

Реализация выполнения стоящих перед органом государственного управления задач достигается не только посредством применения правовых форм управления, влекущих за собой юридические последствия, но и использования их для внутренней организации и соответствующего обеспечения. В данном случае необходимо вести речь о неправовых формах государственного и муниципального управления. Несмотря на мнение отдельных авторов о том, что применение неправовых форм в сфере государственного управления является одним из условий, препятствующих противодействию коррупции¹, мы считаем, что во многом благодаря неправовым формам органы государственного и муниципального управления способны выполнять стоящие перед ними задачи.

Неправовые формы носят организационный, вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного и муниципального управления.

Неправовые формы в прямом виде не влекут юридические последствия, но их применение может стать основанием для применения органом государственного и муниципального управления правовых форм. Достаточно часто результаты применения правовых форм вызывают необходимость использования неправовых форм. К примеру, после проведения проверочных мероприятий в отношении органа государственного управления возникает необходимость провести совещание или собрание руководителей структурных подразделений органа либо всего коллектива для обсуждения результатов проверки, составить план устранения выявленных недостатков. Опять же, при проведении проверки возможным является довести до проверяемых положительный опыт в решении того или иного вопроса другими органами либо составить контролирую-

основные критерии классификации // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 205–219; Мелехова А. Ю. Виды административных договоров // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 70–73 и др.

¹Ильяков А. Д. Правовое регулирование конфликта интересов на государственной службе посредством этических норм // Современное право. 2016. № 10. С. 65.

ющим органом методические рекомендации или указания для подконтрольных органов.

Применение неправовых форм управления имеет под собой в большинстве случаев нормативную регламентацию, где находит закрепление порядок использования данных форм и их оформление. Каждый орган государственного или муниципального управления строит свою деятельность, как правило, в соответствии регламентом. Регламенты могут касаться внутренней организации деятельности органа, а также взаимодействия с иными органами. Применительно к федеральным органам исполнительной власти Правительство Российской Федерации своими постановлениями утвердило типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти¹ и типовой регламент их взаимодействия² между собой. Каждый из федеральных органов исполнительной власти принял на их основе собственный регламент³, который регламентирует порядок применения отдельных разновидностей неправовых форм. Аналогичным образом поступили и иные органы государственного и муниципального управления⁴.

Практически все административисты⁵ не возражают относительно деления неправовых форм управления исходя из содержания на организационные и материально-технические действия.

Организационные действия способствуют повышению эффективности организации деятельности органа государственного

¹ О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // Рос. газ. 2005. № 171.

² О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // Рос. газ. 2005. № 12.

³ Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 14 сентября 2018 г. № 194н; Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 и др.

⁴ Об утверждении регламента организации деятельности Департамента культуры Владимирской области: постановление Департамента культуры Владимирской области от 25 сентября 2020 г. № 11 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2021); Об утверждении Регламента администрации муниципального образования г. Александров: постановление главы г. Александров от 23 января 2009 г. № 23 // Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

⁵ Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. С. 49; Братановский С. Н. Административное право. Общая часть: учебник. Москва: Директ-Медиа, 2013. С. 650; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 190 и др.

и муниципального управления и могут быть реализованы в виде: совещаний, собраний, пресс-конференций, инструктивных сборов, распространения положительного опыта других органов государственного и муниципального управления, подготовки методических рекомендаций и указаний; оказания практической помощи исполнителям на местах; проведения инструктажа (например, при заступлении на службу); обучения исполнителей; изучения общественного мнения и др.

Материально-технические действия призваны обеспечить работу органов исполнительной власти и связаны с ведением делопроизводства, закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обеспечением оргтехникой, транспортом, связью и др.

Глава 3. Нормотворчество органов государственного и муниципального управления

3.1. Понятие и признаки нормотворчества

Нормальное существование государства предполагает эффективную организацию системы управления, которая выполняет возложенные на нее функции. Одной из таких функций является регулирование, осуществляемое посредством установления общих правил поведения в виде нормативных правовых актов. Применительно к деятельности по установлению правовых норм используются несколько терминов: «правотворчество», «законотворчество», «нормотворчество», в которые различные авторы вкладывают собственное значение.

Хотелось бы сразу отметить, что под законотворчеством практически все авторы, занимающиеся данной проблематикой, бесспорно, понимают процессуальную деятельность представительных органов государства по принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов в виде законов и, что законотворчество – составная часть правотворчества, что не скажешь о соотношении правотворчества и нормотворчества. По данному вопросу существует несколько точек зрения.

С. В. Синуков, рассуждая о правотворчестве отмечает: «правотворчество и нормотворчество – понятия тождественные. Если в первом случае говорится о создании правовых норм, то во втором – о создании права в целом»¹.

Н. Н. Карташов, проводя исследование технологий нормотворчества на примере МВД России, синонимизирует обозначенные термины, делая оговорку, что если речь идет о ведомственном правовом регулировании, то правильнее использовать термин «нормотворчество». Автор приходит к выводу, что: «нормотворчество представляет собой официальную организационно оформленную деятельность, направленную на создание, изменение или отмену правовых норм»². Далее, обобщая описание нормотворческой деятельности органов государственного управления, автор резюмирует: «нормотворчество – это вид управленческой деятельности, предполагающий реализацию системы нормотворческих отноше-

¹ Синуков С. В. О понятии правотворчества // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. Т. 11. Вып. 2. С. 115–116.

² Карташов Н. Н. Технология нормотворчества (на примере МВД России): дис. ... канд. юрид. наук. Москва. 2004. С. 30.

ний, обеспечивающих формирование и установление (изменение или отмену) государственного волеизъявления органа управления в предусмотренном законом процессуальном порядке»¹. Под государственной волей, автор имеет ввиду, издание правового акта управления, то есть принятие как нормативных, так и индивидуальных актов управления. В результате не совсем понятным становится соотношение нормотворчества и правотворчества.

Н. М. Конин писал, что правотворчество – это синоним нормотворчества, т. е. «форма управления – это действия, которые проявляются в том, что предписывают субъектам права правила, нормы, регламенты, которые рассматриваются и утверждаются в установленном порядке соответствующими звеньями государственного аппарата, вследствие чего они становятся правовыми нормами, правилами, требованиями»².

Исследуя ведомственное правотворчество, Н. С. Шмакова³ предлагает отказаться от термина нормотворчество применительно к деятельности министерств и ведомств, заменив его на правотворчество, с целью единообразить понимание деятельности по принятию, изменению и отмене правовых норм в теории и практике подзаконного регулирования.

Рассматривая соотношение нормотворчества и правотворчества, Е. Н. Ярмонова предлагает понимать под нормотворчеством: «процесс создания и закрепления социальных и правовых основ регулирования, правил поведения в обществе и государстве»⁴. Думается, что в данном случае автор смешивает нормотворчество с еще одним термином – правообразованием, говоря о том, что нормотворчество более широкое понятие, чем правотворчество и включает в себя не только государственную правотворческую деятельность, но и процесс формирования всех социальных норм в обществе.

Аналогичного мнения придерживается М. Н. Козюк: «под нормотворчеством понимается не сугубо юридическая деятельность, а, скорее, деятельность по социальному управлению, поскольку социальные предписания принимают форму не только правовых, но и моральных, политических, религиозных и т. п. норм. Правотворчество – это деятельность по принятию, изменению и отме-

¹ Там же. С. 54.

² Конин Н. М. Административное право России. Москва, 2006. С. 140.

³ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 238.

⁴ Ярмонова Е. Н. Отличие нормотворчества от правотворчества как одна из основных проблем юриспруденции // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № S16.

не правовых актов, регулирующих поведение людей нормативным или индивидуальным способом»¹. Как видим, автор считает не совсем верным говорить о нормотворчестве в сугубо правовом смысле и если так, то правильным будет использовать термин «правотворчество».

Так же широко, исследуя правотворчество в системе правовых категорий, предлагает рассматривать нормотворчество А. В. Ильин. Автор не дает определения нормотворчества, однако он предлагает наполнить его следующим содержанием: «нормотворчество включает в себя такие виды как социально-техническое нормотворчество (по формированию социально-технических норм, входящих в систему нормативного регулирования); собственно социальное нормотворчество (по формированию собственно социальных норм, входящих в систему нормативного регулирования). Социальное нормотворчество, кроме того, включает, при вышеуказанном подходе, как собственно правотворчество (в том числе законотворчество), так и проправовое нормотворчество, обеспеченное возможностью государственного принуждения, а также внеправовое (формирование корпоративных, религиозных, и иных норм)»². В данном случае автор обосновывает свою точку зрения существованием в системе социальных норм двух видов: социально-технических и собственно социальных.

Как общее с частным соотносят нормотворчество и правотворчество А. Ф. Вишнеvский и В. Н. Дмитрук³. Они предлагают понимать под нормотворчеством – процесс создания норм вообще, а под правотворчеством процесс создания норм права.

Аналогичным образом правотворчество как составную часть нормотворчества предлагают рассматривать Н. Н. Димитров и Р. В. Шагиева⁴.

Если в первых двух случаях авторы либо говорят о тождественности этих понятий, либо о более широком понимании нормотворчества по сравнению с правотворчеством, то авторы, придерживающиеся третьего направления, считают нормотворчество составной частью правотворчества.

¹ Козюк М. Н. Основные понятия юридической техники // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2010. № 2 (13). С. 36–37.

² Ильин А. В. Федеральное правотворчество в современной России (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2006. С. 58.

³ Вишнеvский А. Ф. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта / А. Ф. Вишнеvский, В. Н. Дмитрук. Минск, 2004. С. 15.

⁴ Димитров Н. Н., Шагиева Р. В. Основы нормотворчества: учебное пособие. Москва, 2013. С. 41.

Профессора В. В. Черников и Т. Н. Москалькова в своем научно-практическом пособии предлагают понимать под нормотворчеством разработку и принятие нормативного правового акта¹.

В своем исследовании А. П. Алешкова предлагает при рассмотрении данных терминов использовать смысловое значение первой части указанных понятий, что, по ее мнению, упростит понимание их отличий: «исходя из этого законотворчество – это деятельность по принятию правовых актов в виде законов, нормотворчество – по изданию нормативных правовых актов, а правотворчество – по изданию правовых актов вообще. В любом случае эти понятия нетождественны по отношению и к результату правотворчества, и к субъекту правотворчества»². Вместе с тем «нормотворчество» может представлять деятельность уполномоченных субъектов по принятию любых видов социальных норм (религии, морали, права). Однако применительно к праву о нормотворчестве, необходимо вести речь как о деятельности по принятию актов, содержащих в себе правовые нормы.

Так, составной частью правотворчества И. В. Куртяк считает нормотворчество, отмечая: «нормотворческая деятельность как составная форма правотворческой деятельности призвана через принятые нормативные правовые акты реализовывать цели, задачи, функции органов исполнительной власти»³. По мнению автора, нормотворчество более упрощенная форма принятия, изменения и отмены правовых норм посредством деятельности органов исполнительной власти.

Профессор Ю. Г. Арзамасов в своих работах предлагает понимать под нормотворчеством официально-оформленный процесс деятельности государства, должностных лиц, органов местного самоуправления по созданию, дополнению и отмене норм права⁴. Причина такого определения видится автором в этимологии двух слов, составляющих термин «нормотворчество»: норма и творчество.

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва, 2011. С. 49.

² Алешкова Н. П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации: монография. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 2012. С. 8.

³ Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. Москва, 2008. С. 25.

⁴ Арзамасов Ю. Г. Введение в нормографию: теорию и методологию нормотворчества: учебное пособие. Москва, 2009. С. 28–29; Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва, 2013. С. 50–51.

Изложенное позволяет сказать, что несмотря на значительное количество исследований таких терминов, как: «правотворчество» и «нормотворчество», единообразия в подходах к их пониманию отсутствует. В связи с этим предлагаем использовать два подхода к пониманию нормотворчества: широкий и узкий. Широкий подход связан с различными видами социальных и несоциальных норм, при помощи которых возможно воздействие на участников общественных отношений. В зависимости от вида правовой системы в качестве таковых могут выступать и правовые нормы, и религиозные, нормы морали, нормы, содержащиеся в решениях судебных инстанций. Вполне логично в данном случае под нормотворчеством понимать деятельность по сознанию социальных норм любых видов. В этом случае правотворчество будет являться частным по отношению к нормотворчеству и представлять собой деятельность по принятию правовых актов как нормативного, так и индивидуального характера. При узком подходе, нормотворчество представляет собой деятельность специальных уполномоченных субъектов по принятию, изменению и отмене нормативных правовых актов. При этом соотношение нормотворчества и правотворчества будет как частное с общим. Именно в данном понимании мы будем использовать термин «нормотворчество» в нашей работе.

Признаки присущие правотворчеству в полной мере могут характеризовать нормотворчество с учетом определенных особенностей:

1. Нормотворчество представляет собой форму властной деятельности уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Нормотворчество представляет собой активную, творческую деятельность, направленную на создание, изменение и отмену правовых норм.

3. Результатом нормотворчества является нормативный правовой акт.

4. Нормотворчество представляет собой строго регламентированную деятельность. Данная деятельность регламентируется значительным количеством нормативно-правовых актов, закрепляющих субъекты нормотворчества, нормотворческую компетенцию, порядок и правила принятия нормативных правовых актов, порядок проведения различных видов экспертиз и т. д.

5. Нормотворчество направлено на преобразование общественных потребностей и интересов в общеобязательные, формально-определенные правила.

6. Нормотворчество – это важнейшее средство управления обществом, в процессе которого создается правовая основа государственной и общественной жизни, закрепляются правовые статусы различных субъектов, определяются правовые режимы жизнедеятельности общества и государства.

В результате под нормотворчеством предлагаем понимать регламентированную форму властной деятельности органов государства и местного самоуправления, осуществляемую в особом процессуальном порядке, направленную на создание, изменение и отмену правовых норм в целях удовлетворения общественных потребностей и интересов.

3.2. Принципы нормотворчества

Любая деятельность, не являясь исключением нормотворчества, основывается на соответствующих принципах.

Нормотворчество, являясь разновидностью государственной деятельности, осуществляется на основе принципов, в соответствии с которыми создаются, изменяются и отменяются нормы права, что в конечном итоге сказывается на качестве, реализуемости и эффективности, принимаемых нормативных правовых актов. Как справедливо отмечают профессора Т. Н. Москалькова и В. В. Черников: «только при опоре на принципы в результате нормотворчества могут быть сотворены своевременно-необходимые, качественно-действующие и стабильно-функционирующие нормативные правовые акты и правовые нормы»¹. Подтверждает сказанное авторами точка зрения А. Я. Сухарева и В. Е. Крутских, согласно которой: «соблюдение принципов правотворчества помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения и юридических лиц»².

Огромное значение принципов для нормотворчества не оспаривается ни одним из авторов вместе с тем возникает вопрос, в каком случае основные идеи или положения могут выступать или признаваться в качестве принципа. Попытаемся определиться.

Принцип (от лат. *principium* – начало, основа) как общенаучная категория означает: «1) основное исходное положение какой-либо

¹ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. Москва, 2011. С. 61.

² Большой юридический словарь // под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд. Москва, 2003. С. 108.

теории, учения, науки, мировоззрения и т. д.; 2) внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности»¹.

Профессор С. С. Алексеев определяет принципы как выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни².

Принципы, это не просто идеи или начала, они не только должны найти закрепление в нормативных основах нормотворчества, но и должна быть обеспечена их практическая реализация.

Ввиду соотношения нормотворчества с правотворчеством как частного с общим принципы правотворчества в полной мере могут быть применены и к нормотворчеству.

В теории права предлагаются различные варианты сочетания таких принципов. Профессора Н. И. Матузов и А. В. Малько к принципам правотворчества относят демократизм и гласность, профессионализм, законность, научный характер³. Профессор С. А. Комаров – строгую дифференциацию правотворческих полномочий, планирование⁴. Авторы учебника под редакцией профессора В. К. Бабаева – народный характер, научность, связь с правоприменительной практикой⁵. Профессор А. В. Мелехин к принципам правотворчества относит: научность, демократизм, непосредственное правотворчество народа, плановость; обоснованность, целесообразность, объективность, системность⁶. Это далеко не полный перечень предлагаемых принципов правотворчества.

Интерес вызывает классификация принципов правотворчества данная М. Б. Румянцевым, где автор классифицирует принципы по различным основаниям⁷. Помимо вышеобозначенных принципов, им предлагаются еще такие как: принцип оперативности и динамичности, принцип планирования и прогнозирования, принцип информационно-правового обеспечения, принцип соблюдения правил правотворческой техники, принцип гуманизма, принцип

¹ Советский энциклопедический словарь / под ред. А. М. Прохорова. Москва, 1984.

² Алексеев С. С. Теория права. Москва: Изд-во БЕК, 1994. С. 130.

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2000. С. 413–415.

⁴ Комаров С. А. Общая теория государства и права. Москва, 1997. С. 238–240.

⁵ Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. Москва, 1999. С. 321–324.

⁶ Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник. Москва: Маркет ДС, 2007. С. 340.

⁷ Румянцева М. Б. Принципы правотворчества и их классификация // Законодательство и экономика. 2015. № 11. С. 48–53.

приоритет прав и свобод человека, принцип преемственность юридического научного знания, принцип исполнимости и др.

Рассматривая нормотворческую деятельность МВД России, И. В. Куртяк предлагает относить к принципам нормотворчества «принцип законности и конституционализма; принцип научности; принцип планирования; принцип юридической техники или принцип постоянного технического совершенствования принимаемых актов; принцип языка; принцип исполнимости правового акта; принцип ответственности»¹.

Ю. Е. Сысоевым в рамках диссертационного исследования принципов нормотворчества предлагается выделять общие или системообразующие принципы и вспомогательные (организационные), выделяя в качестве общих принципов социальную ориентацию, демократизм, законность, научную обоснованность, оптимальность, системность, иерархичность². Автор отмечает, что «общеобязательное значение системообразующих принципов нормотворчества вытекает не из факта их нормативного закрепления, а обусловлено объективными закономерностями построения системы нормотворчества, поставленной перед данной системой целью и ее функциональными возможностями, которые позволяют ей достигнуть заданной цели»³. Данный вывод считаем не совсем верным, ведь именно нормативное закрепление принципов будет являться условием, с которым субъекту нормотворчества придется обязательно считаться в своей работе.

Для отнесения к принципам нормотворчества профессора Т. Н. Москалькова и В. В. Черников считают, что «основные идеи должны распространяться на всю деятельность и не ограничиваться только одним аспектом нормотворчества»⁴. По каким критериям авторы относят те или иные идеи к принципам не совсем понятно. С их точки зрения, систему принципов нормотворчества образуют: принцип объективности, принцип демократизма, принцип законности, принцип профессионализма, принцип научности, принцип системности.

Специалист в области нормотворчества, ведомственного нормотворчества Ю. Г. Арзамасов также не разъясняет причины, по которым те или иные основы, идеи могут выступать в качестве принципов. Автор лишь предлагает делить принципы на основные и специальные принци-

¹ Куртяк И. В. Нормотворческая деятельность МВД России: монография. Москва, 2008. С. 36.

² Сысоев Ю. Е. Системообразующие принципы нормотворчества: автореф. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 15–23.

³ Там же. С. 8.

⁴ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 62.

пы, определяя в качестве основных: принцип законности, принцип научности, принцип технического совершенства, принцип демократизма, принцип гуманизма, принцип профессионализма, принцип гласности.

Исследуя муниципальное правотворчество, А. Г. Мурашин считает применительно к разработке муниципально-правовых актов использовать те же принципы, что правотворчеству в целом: принцип законности, принцип целесообразности и научной обоснованности; принцип профессионализма, принцип системности и согласованности, принцип гуманизма¹. Не совсем понятно, по каким причинам те или иные принципы отнесены к принципам нормотворчества.

Возможно привести и иные примеры принципов, которые авторы относят к правотворчеству и нормотворчеству. Представляется, что в какой-то степени это можно сделать обоснованно. Вместе с тем принципы нормотворчества не будут: «жизнеспособны»; иметь того значения, которое им придается; лежать в основе нормотворчества, если они не имеют оснований для своего выделения и реализации. Как правильно отмечают в своей статье С. А. Жинкин и Т. М. Чернявская: «...не важно простое выделение принципов, более важным представляется обеспечение практической реализации выделяемых принципов и достижение практической пользы в плане качества правотворческого процесса и эффективности принимаемых нормативных актов»². Но о том, что принципы необходимо реализовывать в практической деятельности можно вести речь, если они находят отражение в соответствующих нормативных документах. Учитывая вышесказанное, авторы выделяют многочисленное число принципов нормотворчества и правотворчества на основе собственных умозаключений, важно, чтобы закрепление получили не только что сформулированные принципы, а те, которые подтверждены практической нормотворческой деятельностью. Данные принципы должны пронизывать все стадии и этапы нормотворчества, распространяться на всех субъектов нормотворчества. Во многом отсутствие нормативно закреплённых принципов нормотворчества создает дополнительные трудности правового регулирования общественной жизни.

Обобщая вышеназванные позиции, предлагаем под принципами нормотворчества понимать нормативно-закреплённые и реализуемые основные идеи или положения, лежащие в основе нормотворческой деятельности.

¹ *Мурашин А. Г.* Прямое правотворчество. Особенности принятия актов прямого народовластия // Государство и право. 2001. № 2. С. 88.

² *Жинкин С. А., Чернявская Т. М.* Некоторые проблемы реализации принципов правотворчества в современной России // Общество и право. 2016. № 2 (56). С. 23.

С учетом сказанного, представляется рассмотреть принципы нормотворчества.

Начнем с принципа демократизма, представляющего возможность участвовать в нормотворчестве населения непосредственно или через своих представителей, уполномоченные Конституцией и российским законодательством органы власти и должностные лица. Реализация данного принципа может быть достигнута путем использования различных, предусмотренных законодательством процедур, начиная от референдума Российской Федерации и заканчивая правотворческой инициативой на уровне муниципального образования. Не стоит забывать о таком институте как общественное обсуждение, понимаемое как «публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением»¹.

Следующим принципом является принцип гласности, в соответствии с которым нормотворчество осуществляется открыто как в представительных органах власти, так и в ходе подготовки и принятия подзаконных нормативных актов, муниципально-правовых актов, которые издают соответствующие должностные лица. Принятые правовые акты подлежат обязательному обнародованию. Неопубликованные правовые акты применению не подлежат (ч. 3 ст. 15 Конституции). Как верно отмечает профессор Ю. Г. Арзамасов: «выполнение принципа гласности будет способствовать реальному праву человека и гражданина, записанному в ст. 29 Конституции, получать информацию законным путем»². Как отмечает О. А. Гаврилов: «открытость и гласность – фундаментальные черты (принципы) демократического законотворческого процесса. Это дает возможность гражданскому обществу установить контроль над законодательным процессом, вовремя корректировать его течение»³.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

² Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва, 2013. С. 96.

³ Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. Москва, 1993. С. 12.

Наиболее важным принципом нормотворчества является принцип законности. Законность предполагает строгое и неуклонное выполнение предписаний правовых норм, которые закрепляют компетенцию субъектов нормотворчества, порядок его осуществления всеми без исключения субъектами нормотворчества. Нарушение принципа законности повлечет признание результата нормотворческой деятельности, не имеющего юридическую силу. Данный принцип может быть обеспечен систематическим контролем со стороны уполномоченных органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования и другими установленными законодательством способами.

Стоит обратить внимание на выделение такого принципа нормотворчества как профессионализм. Профессионализм, рассматриваемый как интегральное свойство человека, – это совокупность устойчивых особенностей профессионала, обеспечивающих определенный качественно-количественный уровень (эффективность, надежность, качество и др.) профессиональной деятельности, при выполнении ее в разнообразных условиях¹. Профессионализм как свойство специалиста, включает компетентность как необходимое качество, но не сводится к нему. Профессионализм – это и особое (профессиональное) мировоззрение и система отношений к себе, своей деятельности, профессии, к Миру, и профессиональная мотивация². Иными словами, профессионализм складывается из компетентности и ответственности. Можно ли говорить о компетентности и ответственности субъектов нормотворчества? Думается, что можно, но не по отношению ко всем субъектам нормотворчества. Это возможно сделать по отношению к субъектам, принимающим подзаконные нормативные правовые акты. Тем более это прямо предписано в положениях, определяющих порядок принятия таковых. Например, в постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009) определено: «установить, что руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за несоблюдение Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных орга-

¹ Дружилов С. А. Обобщенный (интегральный) подход к обеспечению становления профессионализма человека // Психологические исследования: электронный научный журнал. 2012. № 1 (21). С. 2.

² Климов Е. А. Пути в профессионализм (Психологический взгляд): учебное пособие. Москва: Московский психолого-социальный институт: Флинта, 2003. С. 320.

нов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹. То же самое можно обнаружить и в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти. Например, «персональную ответственность за организацию нормотворческой деятельности, своевременную и качественную подготовку проектов нормативных правовых актов несут руководители соответствующих подразделений Министерства, а за состояние нормотворческой работы по курируемым направлениям деятельности МВД России в целом – заместители Министра в соответствии с их полномочиями»². В полном объеме о применимости данного принципа можно будет говорить, если компетентность и ответственность будут характерны для всех субъектов нормотворчества в первую очередь для депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, как это сделано для представительных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Нормотворческая деятельность требует не только житейской мудрости, но и знаний, умений и навыков по подготовке нормативных правовых актов. Необходима серьезная работа в этом направлении и в первую очередь в сфере образования.

Также к принципам нормотворчества можно отнести принцип научности, предусматривающий привлечение к разработке нормативных правовых актов специалистов различных областей знаний, что позволит разработать качественный и эффективный нормативный правовой акт. Применение данного принципа позволит использовать новейшие данные и современные достижения науки. Современная нормотворческая деятельность должна опираться на результаты мониторинга правоприменения, правовых экспериментов, которые проводятся учеными и специалистами в различных отраслях российского права. Так, в соответствии с ч. 6 ст. 11 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: «по вопросам, связанным с экспертным сопровождением законотворческого процесса в Государственной Думе и совершенствованием законодательства Российской Федерации, Председатель Государственной Думы создает Научный совет по правотворчеству»³.

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

³ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Практически в каждом регламенте, определяющим порядок работы представительных органов субъектов Российской Федерации, предусматривается возможность привлечения для участия в нормотворческом процессе представителей научных организаций, специалистов различных отраслей знаний для подготовки экспертных заключений, отзывов, предложений и замечаний на разрабатываемый проект нормативного правового акта. «Научная обоснованность правовых актов, как отмечает Н. Г. Храмцова, предполагает, прежде всего, тщательный учет экономических, социально-политических, экологических и других факторов развития определенной сферы жизнедеятельности, к которой относится предполагаемый законопроект (иными словами, факторов, формирующих законодательное решение)»¹.

В последнее время стало возможным говорить о таком принципе нормотворчества, как прогнозирования и планирования, тем более что необходимость стратегического планирования была закреплена в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»². Вместе с тем для эффективности планирования необходимо закрепление на федеральном и региональном уровне следующих моментов:

– во-первых, планы нормотворческой деятельности должны составляться на основании научно обоснованных результатах прогнозов, правового мониторинга общественных отношений и концепций проектов нормативных правовых актов, а не чисто механическое сведение поступающих от субъектов законотворчества предложений или на основе учета основополагающих программных документов, проведения научной экспертизы предложений к плану и политического отбора приоритетных из них. Не подлежит сомнению, что планирование, основанное на научном подходе, позволяет предотвратить принятие законов и подзаконных актов, не основанных на прогнозах развития государства и общества, не учитывающих всех социальных факторов, мотивирующих их необходимость и способствующих их исполнению. Более широко следует использовать перспективное планирование, рассчитанное на несколько лет вперед (до 4 лет), тем более в последнее время в практику входит разработка концепций развития различных сфер жизнедеятель-

от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

¹ Храмцова Н. Г. Принципы правотворчества в правовом дискурсе // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 53.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

ности государства более чем на 5 лет. К примеру, перспективный план законопроектных работ должен включать: перечень законопроектов с указанием предмета их регулирования; предполагаемые сроки разработки законопроекта и предполагаемых разработчиков (исполнителей и соисполнителей). Кроме того, он должен разрабатываться на основе программ социально-экономического развития Российской Федерации, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Концепции развития законодательства, прогноза развития законодательства и ежегодно корректироваться с учетом показателей реализации годовых планов законоподготовительной и законодательной деятельности;

- во-вторых, необходимо определить конкретный круг субъектов, участвующих в планировании нормотворческой деятельности, что позволит впоследствии говорить об ответственности данных субъектов;

- в-третьих, разработать критерии эффективности планирования, на основании которых можно говорить о конкретности, срочности, проверяемости и достижения конечных результатов планирования. Подробное планирование необходимо для того, чтобы результат привел точно к спрогнозированным последствиям, поскольку эти последствия затронут жизнь всей страны;

- в-четвертых, планирование нормотворческой деятельности должно осуществляться гласно с привлечением научного сообщества, общественности, например, Общественной палаты Российской Федерации (конечно вынесение на обсуждение общественности необходимо наиболее важных нормативных правовых актов, например, проектов федеральных законов);

- в-пятых, в отношении деятельности по планированию установить контроль со стороны соответствующих органов, например, органов юстиции, а также ответственность за разработку неперспективных или неэффективных планов нормотворческой деятельности;

- в-шестых, необходимо закрепление обязательности плана работ по подготовке проектов нормативных правовых актов для самих субъектов нормотворчества, исключение возможности изменения плана, закрепление плана как «самоограничения» субъекта нормотворчества в целях оптимизации его работы по подготовке проектов нормативных правовых актов;

- в-седьмых, установить правовую ответственность субъектов нормотворчества, например, за несвоевременное согласование планов, за злоупотребление своими правами, в частности, правом законодательной инициативы, за невыполнение плана.

Вышеобозначенные принципы реально представлены в нормотворчестве, не только объективно существуют, но и находят закрепление в действующем законодательстве и могут быть реализованы. Относительно других категорий, которые отдельные авторы относят к принципам нормотворчества правильнее будет определить, как требования, которые могут предъявляться к нормотворчеству для улучшения ее качества и эффективности. Только когда данные требования найдут закрепление в законодательстве, будут пронизывать все, что касается нормотворчества, тогда будет возможным обозначить их как принципы.

3.3. Стадии нормотворчества органов исполнительной власти

В настоящее время на федеральном уровне порядок принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти регламентируется достаточно полно. Причем акцент сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании, правовой экспертизе, процедуре принятия и т. п. Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 регламентируется порядок организации работы Правительства Российской Федерации¹, внесения проектов нормативных правовых актов, их подготовки, утверждения и экспертизы. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009. В целях совершенствования работы по подготовке нормативных правовых актов приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 утверждены Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации². В апреле 2020 г. принят новый приказ Минюста России, где также даются Разъяснения вышеобозначенных Правил с учетом изменившегося законодательства³.

¹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утратил силу): приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88.

³ Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: приказ Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105.

Помимо обозначенных Правил, общими для всех федеральных органов исполнительной власти являются постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹, устанавливающее порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности; постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»², определяющее порядок участия федеральных органов исполнительной власти в законотворческой деятельности Правительства России; постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»³, в соответствии с которым определяются порядок разработки федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Вместе с тем в настоящее время во многих федеральных органах исполнительной власти существуют собственные правила подготовки и принятия нормативных правовых актов, которые отражают особенности этого процесса в том либо ином ведомстве. Закрепление данного порядка осуществляется либо в отдельных нормативных актах, специально посвященных подготовке проектов нормативных правовых актов⁴, либо в регламенте федерального органа

¹ О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

² О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

³ О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

⁴ Например: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484; Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации (утратил силу): приказ МЧС России от 23 марта 2004 г. № 140; Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации: приказ ФТС России от 5 июля 2013 г. № 1253 и др.

на исполнительную власть путем выделения в нем отдельного раздела¹.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Подготовка проектов нормативных правовых актов осуществляется в соответствии с ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти планами на очередной календарный год.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также, если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые к этой работе.

¹ Например: Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации (утратил силу): приказ Минфина России от 15 июня 2012 г. № 82; О Регламенте Федерального агентства связи: приказ Россвязи от 26 октября 2011 г. № 301; О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации: приказ Минсельхоза России от 12 февраля 2013 г. № 56 и др.

Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен иной срок.

Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования.

Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то они даются в преамбуле проекта. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются.

Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, имеющие буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, оформляются в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей.

Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими органами.

Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Если при подготовке нормативного правового акта выявляется необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

Проекты нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности, отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации, в области оценки соответствия, в области безопасности процессов производства, в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹, а также в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах, подлежат оценке регулирующего воздействия, которая проводится феде-

¹ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

ральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации¹.

Проект нормативного правового акта, оказывающего влияние на доходы или расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, подлежит направлению с финансово-экономическим обоснованием решений, предлагаемых к принятию указанным проектом нормативного правового акта, в Министерство финансов Российской Федерации на заключение, в котором дается оценка финансовых последствий принятия соответствующих решений для соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

При подготовке нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти и согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Отдельные нормативные правовые акты могут подписываться (утверждаться) первыми заместителями (заместителями) руководителя федерального органа исполнительной власти, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами (блоками), сформированными в этих органах. Предоставление таких полномочий, а также круг вопросов, по которым заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти вправе подписывать (утверждать) нормативные правовые акты, подлежит рассмотрению на заседании Правительства Российской Федерации по представлению руководителя федерального органа исполнительной власти.

¹ О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

По поручению Правительства Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти готовит и представляет в установленном порядке проект решения о внесении соответствующих изменений (дополнений) в положение о федеральном органе исполнительной власти.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

Важной составляющей процесса подготовки федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов является их государственная регистрация.

Необходимо помнить, что государственной регистрации подлежат не все нормативные правовые акты, а только затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционную экспертизу этого акта;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 20 рабочих дней с даты получения акта.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Министерство юстиции Российской Федерации в течение пяти дней после государственной регистрации нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, направляет их электронные копии (электронные образы) в федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты» и в Федеральную службу охраны Российской Федерации.

Нормативный правовой акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Порядок вступления нормативного правового акта в силу определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

Опубликование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации (далее – акты Правительства Российской Федерации) подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Правительства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), функционирование

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации.

Официальным опубликованием актов Правительства Российской Федерации считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты».

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Описанный порядок разработки и принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти повторяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данном случае нами был представлен общий порядок разработки нормативных правовых актов, вместе с тем для нормотворчества некоторых органов характерны особенности, нашедшие закрепление в ведомственных нормативных правовых актах.

В отличие от законодательного процесса для нормотворчества органов исполнительной власти характерен большой набор стадий. С учетом вышерассмотренного можно обозначить следующие стадии нормотворчества органов исполнительной власти:

- 1) определение необходимости разработки нормативного правового акта;
- 2) определение исполнителей и разработка проекта нормативного правового акта;
- 3) согласование проекта нормативного правового акта и проведение в отношении проекта экспертиз;
- 4) утверждение или подписание проекта нормативного правового акта;
- 5) регистрация нормативного правового акта;
- 6) опубликование нормативного правового акта и вступление его в силу.

3.4. Особенности муниципального нормотворчества

Существование в Российской Федерации местного самоуправления как формы осуществления власти предполагает право органов местного самоуправления осуществлять самостоятельную нормотворческую деятельность на своей территории в пределах, определенных законом.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)¹ для решения вопросов местного значения и исполнения переданных полномочий органы местного самоуправления имеют право осуществлять подготовку, принятие и опубликование муниципально-правовых актов. В соответствии с ч. 1 ст. 44 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Уставе муниципального образования закрепляются виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов. Согласно ч. 2 ст. 46 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты².

В литературе выделяются различные точки зрения на количество и наименование стадий принятия муниципально-правовых актов.

О. В. Беляева, Л. А. Алексеева предлагают на уровне местного самоуправления выделить следующие стадии нормотворчества: «а) определение объективной необходимости издания нормативного правового акта местного самоуправления; б) разработка и подготовка проекта нормативного правового акта; в) внесение проекта нормативного правового акта в нормотворческий орган; г) рассмотре-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Например: Об утверждении Положения о порядке подготовки и согласования проектов муниципальных правовых актов администрации Петушинского района [Электронный ресурс]: постановление администрации Петушинского района Владимирской области от 1 апреля 2016 г. № 638. Доступ из информационно-правового портала «Гарант»; Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления Тюменского муниципального района (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: решение Думы Тюменского муниципального района от 28 марта 2014 г. № 553. Доступ из информационно-правового портала «Гарант»; О порядке подготовки, издания и опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов главы Амурского муниципального района, администрации Амурского муниципального района (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: постановление Администрации Амурского муниципального района Хабаровского края от 1 октября 2016 г. № 590. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

ние (рассмотрение) проекта нормативного правового акта; д) принятие решения по проекту нормативного правового акта; е) опубликование нормативного правового акта местного управления; ж) вступление нормативного правового акта в законную силу»¹.

Исходя из анализа ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», И. Н. Баранов выделяет такие стадии, как: «внесение проекта правового акта в компетентный орган или должностному лицу местного самоуправления, обсуждение проекта, принятие и опубликование (обнародование) муниципального правового акта»².

Процесс принятия нормативного правового акта органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, по мнению Н. В. Постового, можно разделить на четыре стадии: «изучение вопроса о необходимости принятия решения; подготовка концепции обоснований и самого проекта решений; обсуждение и принятие решения; доведение решения до сведения исполнителей и граждан, проживающих в границах муниципального образования»³.

Различия в количестве стадий нормотворчества органов местного самоуправления могут зависеть от вида органа, принимающего муниципально-правовой акт. Если акт будет приниматься представительным органом местного самоуправления, то нормотворчество будет начинаться со стадии нормотворческой инициативы, когда уполномоченные субъекты внесут на рассмотрение представительного органа проект муниципально-правового акта. Если же говорить о нормотворчестве исполнительного органа местного самоуправления, то во многих случаях она может начинаться с планирования деятельности по подготовке проектов нормативных правовых актов⁴.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит лишь общие положения, связанные с регламентацией стадий принятия муниципально-правовых актов. Более детальная регламентация осуществляется

¹ *Беляева О. В., Алексеева Л. А.* Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 1. С. 19–21.

² *Баранов И. Н.* Муниципальный правотворческий процесс: понятие и стадии // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 906–912.

³ *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России: учебник / под ред. Н. В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Юриспруденция, 2016. С. 351.

⁴ Например: Об утверждении Положения о порядке подготовки, рассмотрения и принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления Тюменского муниципального района (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: решение Думы Тюменского муниципального района от 28 марта 2014 г. № 553. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

на местном уровне или представительным органом, или исполнительным органом местного самоуправления.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальное нормотворчество начинается с внесения проекта муниципально-правового акта депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования в нормотворческий орган вместе с финансово-экономическими расчетами, статистическими данными и иными сведениями, необходимыми для обоснования вносимых предложений.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

В ст. 46 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится указание на проведение в отношении муниципально-правовых актов экспертизы по оценке регулирующего воздействия.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, а также соглашения, заключаемые между органами местного самоуправления, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Глава 4. Правоприменение как форма государственного и муниципального управления

4.1. Правоприменение как форма деятельности государственных и муниципальных органов

Повседневная деятельность органов государственного и муниципального управления, помимо организационных и материально-технических действий и операций, практически во всех случаях осуществляется посредством правоприменения как одной из форм государственного и муниципального управления, а также реализации права.

Будучи своеобразной формой осуществления публичной деятельности (исполнительно-распорядительной, контрольно-надзорной и юрисдикционной), правоприменение во многих случаях выступает в виде сложного комплекса материально-правовых, процессуальных, организационных, информационных, психологических связей и отношений¹.

Правоприменение, являясь одной из разновидностей правовой формы реализации полномочий публичными субъектами, имеет большое значение в виду того, что в большинстве случаев по эффективному ее использованию оценивается работа органов государственного и муниципального управления. Именно на ее основе в основном и строится деятельность данных органов. Поэтому считаем целесообразным рассмотреть некоторые теоретические положения относительно понимания правоприменения в деятельности органов государственного и муниципального управления.

В отношении понимания и сущности правоприменения споры шли, идут и будут идти ввиду его неоднозначности и сложности. Как отмечал в свое время Р. Иеринг: «право – это неустанная работа не только государственной власти, но и всего народа, причем вся жизнь права, так или иначе являет то же зрелище безостановочной борьбы и труда целого народа, какое представляет деятельность последнего в области экономического и умственного производства»².

Исследование правоприменения занимало умы ученых на протяжении развития правовой мысли не только в нашем государстве, но и за рубежом.

¹ Лазарев В. В., Левченко И. П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел: учебное пособие. Москва, 1989. С. 4.

² Иеринг Р. Юридическая техника / Р. Иеринг; перевод с немецкого Ф. С. Шендорфа. Санкт-Петербург, 1905. С. 5–28.

Существенный вклад в разработку проблемы правоприменения внесла дореволюционная русская теория права. Можно назвать ряд ценных источников, посвященных этой теме¹. Данное наследие служит серьезной теоретической базой для современных исследователей.

Применение права в советский период рассматривалось как особая разновидность государственно-властной, управленческой деятельности, в частности, в разработках таких ученых-юристов, как С. С. Алексеев, Ю. Н. Бро, Н. Н. Вопленко, В. М. Горшенев, И. Я. Дюрягин, В. Н. Карташов, В. В. Лазарев, Ю. С. Решетов, Р. О. Халфина, В. А. Юсупов².

В настоящее время существует несколько подходов к пониманию правоприменения. Одни авторы (И. В. Мартьянов, П. М. Рабинович, В. М. Степанов) применение права рассматривают лишь как предпосылку, юридический факт по отношению к использованию, исполнению, соблюдению правовых установлений³. При этом они исходят из того, что применение права – форма организации определенного поведения, а не форма реализации права. К последним же, по их мнению, относятся: использование, исполнение и соблюдение права⁴.

Подавляющее большинство авторов (С. С. Алексеев, Н. Н. Вопленко, И. Я. Дюрягин, В. Н. Карташов, А. П. Коренев, В. В. Лазарев, И. П. Левченко, Р. Х. Макуев, А. С. Пиголкин, Ю. С. Решетов, Ю. Г. Ткаченко и др.) считают, что правоприменение является особой формой правореализации⁵.

¹ *Васьковский Е. В.* Учение о толковании и применении гражданских законов. Одесса, 1901; *Васьковский Е. В.* Руководство к толкованию и применению законов. Одесса, 1913; *Люблинский П. И.* Техника, толкование и казуистика уголовного кодекса. Петроград, 1917; *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. Москва, 1910. Ч. 1; *Шершеневич Г. Ф.* К учению о применении права. Москва, 1912 и др.

² *Вопленко Н. Н.* Социалистическая законность и применение права / под ред. М. И. Байтина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1983; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. Москва, 1972; *Карташов В. Н.* Применение права: учебное пособие. Ярославль, 1980; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. Москва, 1974; *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов управления. Москва, 1979.

³ *Рабинович П. М.* Рецензия на книгу В. В. Лазарева «Применение советского права» // Советское государство и право. 1973. № 6. С. 146; *Рабинович П. М.* Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 68; *Мартьянов И. В., Рабинович П. М.* Рецензия на книгу И. Я. Дюрягина «Применение норм советского права» // Правоведение. 1975. № 1. С. 122; *Степанов В. М.* О социалистической законности // Правоведение. 1977. № 3. С. 12.

⁴ *Степанов В. М.* Указ. соч. С. 12; *Рабинович П. М.* Общетеоретические вопросы реализации советского права // Вестник Львовского университета. 1983. Вып. 22. С. 8–10.

⁵ *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва, 1966. С. 96–101; *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского

Несомненно, правоприменение, являясь властной, организующей деятельностью уполномоченных органов и должностных лиц государственного и муниципального управления, способствует реализации нормативных правовых предписаний, причем достаточно часто это происходит, когда соответствующая норма права не была реализована предписанным для нее способом.

Правоприменение в настоящее время возможно в следующих случаях, которые в большинстве своем имеют нормативные основания:

- в чистом виде как самостоятельный способ реализации нормативных правовых предписаний правоприменение используется для создания возможностей физическим и юридическим лицам воспользоваться предоставленными им правами и обязанностями. А это будет возможным только в результате действий властных субъектов, которые совершают их после обращения физического или юридического лица (выдача лицензий, совершение регистрационных действий и т. д.);

- предусмотренная законодательством контрольно-надзорная деятельность уполномоченных на то субъектов, предметом которой является установление законности совершаемых лицом действий;

- наличие разногласий сторон, разрешение которых лица передают уполномоченным на то органам и должностным лицам;

- получение официального подтверждения каким-либо юридически значимым фактам необходимым для участия в правовых отношениях (справка об отсутствии судимости для участия в конкурсе, выписка из реестра и т. д.);

- наличие в действии (бездействии) лица юридического состава правонарушения, за которое законодательством предусмотрена юридическая ответственность либо возможность применения соответствующих мер принуждения, помимо ответственности.

В науке широко употребляются термины «применение права», «правоприменительная деятельность», «правоприменительный процесс». При этом зачастую они используются как синонимы. Так, А. А. Захаров отмечает, что «правоприменение – это юридический процесс, который включает совокупность правовых средств, используемых государством, его органами и должностными лицами в целях обеспечения законного, справедливого и обо-

права. Свердловск, 1973. С. 7–9; *Лазарев В. В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 9–12; *Карташов В. Н.* Применение права. Ярославль, 1980. С. 5–6; *Лазарев В. В., Левченко И. П.* Указ. соч. С. 11; *Ткаченко Ю. Г.* Применение норм советского социалистического права. Москва. 1955. С. 3–5.

снованного применения норм права в строгом соответствии с волей законодателя»¹.

Между тем некоторые авторы отмечают неоднозначность указанных понятий. Так, Н. Г. Колотов подчеркивает, что «термин “применение права” выражает сущность данного вида реализации права, “правоприменительная деятельность” – его содержание, а “правоприменительный процесс” – форму содержания»². Н. Н. Вопленко, рассматривая их с позиций организационно-властных признаков, свойств пишет, что понятие «применение права» отражает своеобразие данной формы реализации права в числе других форм его осуществления, а понятие «правоприменительный процесс» выражает организационную сторону, последовательность и основные моменты осуществления правоприменительной деятельности, раскрывает ее внутреннюю динамику³. И. П. Левченко, объединяя два указанных подхода, отмечает, что в своей совокупности понятия «применение права», «правоприменительный процесс» и «правоприменительная деятельность» на уровне их общетеоретической абстракции интегрировано отражают как статическую, так и динамическую фазы осуществления государственно-властной деятельности соответствующего вида. Как самые общие (и самые абстрактные) категории указанные понятия отражают соотношения сущности, содержания и формы государственно-властной деятельности по реализации предписаний закона в наиболее сжатом, концентрированном виде⁴. Р. Х. Макуев «применение права» рассматривает как статическую модель, включающую в себя понимание, знание процедурных сторон, что, как и кем должно делаться и т. д., «правоприменительную деятельность» – как динамическую модель, представляющую собой оперативное реагирование на внешние и внутренние сигналы, раздражители, каждый из элементов которой отвлечен на обслуживание заданий, меняющейся целевой программы, а «правоприменительный процесс» – как составную часть, сердцевину правоприменительной деятельности⁵.

Процесс применения права – это властная управленческая реализация правовых предписаний. Необходима исключительная точ-

¹ Захаров А. А. Применение права как юридический процесс // История государства и права. 2009. № 8.

² Колотов Н. Г. Принятие решения как стадии процесса применения норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1980. С. 8.

³ Вопленко Н. Н. Указ. соч. С. 32.

⁴ Левченко И. П. Механизм применения права: монография. Смоленск, 1997. С. 101.

⁵ Макуев Р. Х. Правоприменительная деятельность милиции (в условиях формирования правового государства). Алматы, 1993. Ч.1. С. 35–36.

ность в процессе перевода нормативных велений в русло конкретных субъективных прав и юридических обязанностей. В противном случае, возможны искажения и неточности государственной воли, в процессе ее властной реализации, приводящие к правоприменительным ошибкам, произволу, которые отрицательно сказываются на режиме социалистической законности. Практика правового регулирования выработала систему специальных организационных средств и приемов, обеспечивающих точность перевода государственной воли на уровень индивидуальных правовых предписаний. К числу таких средств и приемов относится формализация процедуры юридически значимой деятельности, выработка процессуальных норм и урегулирование ими отдельных однородных действий и операций¹. Таким образом, создаются процессуальные институты и отрасли, регулирующие качественно однородные группы организационных отношений в сфере правоприменительной деятельности. Следовательно, повышенные требования упорядоченности и точности совершения юридически значимых действий в процессе правоприменения вызвали к жизни процессуальную форму организационных отношений. Именно необходимость юридически правильной, четко отлаженной деятельности, в процессе которой реализуются нормы материального права, потребовала процессуального оформления порядка осуществления при этом субъективных прав и юридических обязанностей. Так сложился: правоприменительный процесс, т. е. организационно и процессуально оформленная правоприменительная деятельность.

«Правоприменительная деятельность» включает в себя не только «правоприменительный процесс», но и «правоприменительную процедуру». Хотя, вообще к выделению процесса и процедуры некоторые ученые относятся весьма отрицательно. Так, например, В. М. Горшеневым высказана мысль о том, что попытка разграничить процедуру и процесс как в реальном, так и понятийном плане бесперспективна, так как в сфере общественного мнения эти понятия отождествляются². И. М. Зайцев, Н. А. Рассахатская, предлагая необходимость различения процедуры и процесса, исходят из того, что «наличие той или иной процессуальной формы всегда означает существование соответствующего судопроизводства»³. Мотивируя

¹ *Вопленко Н. Н.* Указ. соч. С. 54.

² *Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства* / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1990. С. 122.

³ *Зайцев М. И., Рассахатская Н. А.* Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание и значение // *Государство и право.* 1995. № 2. С. 48.

свою позицию, они отмечают, что согласно ч. 2 ст. 118 Конституции «судебная власть осуществляется посредством судопроизводства: конституционного, гражданского, административного и уголовного». А это означает, что в современном праве есть всего четыре процессуальных формы. Следовательно, иные порядки юридической деятельности – не процессы, а процедуры.

Выяснение соотношения процесса и процедуры в русле рассмотрения административно-правовых форм государственного и муниципального управления имеет особенно важное значение¹.

Энциклопедический материал не вносит никакой разницы в рассматриваемые понятия. Так, процесс в широком смысле есть последовательная смена в развитии явлений, состояний и изменений, а в узком смысле – совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенных результатов, обычно процессы состоят из этапов (фаз). В свою очередь, «процедура» в целом характеризуется как официально установленный, предусмотренный правилами способ и порядок действий при осуществлении, ведении дел, операций, сделок².

Существующие в литературе точки зрения относительно соотношения процесса и процедуры не позволяют сказать о единообразии подходов.

Ю. А. Тихомиров рассматривает юридическую процедуру как установленный порядок последовательно осуществляемых действий субъектов права для реализации их прав и обязанностей³.

Как отмечает в своей работе Д. И. Грядовой, любой процесс управления – непрерывный акт подготовки, принятия и реализации решений, т. е. представляет собой определенную последовательность действий, объединенных в определенные этапы в соответствии с их конкретным содержанием и однородностью операций необходимых для их практического осуществления. Эти действия выражаются в процедурах субъекта по осуществлению функций управления⁴.

¹ *Миронов А. Н.* Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография / под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир: ВИТ-принт, 2012. С. 252.

² Например: Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва, 1972. С. 577; Словарь иностранных слов. Москва, 1981. С. 417; Советский энциклопедический словарь. 3-е изд. Москва, 1985. С. 107; Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева и др. Москва, 1999. С. 566–567; Большой толковый словарь русского языка. Санкт-Петербург, 2001. С. 1037.

³ *Тихомиров Ю. А.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4.

⁴ *Грядовой Д. И.* Концептуальные основы теории управленческих решений: философско-социологический анализ: дис. ... д-ра филос. наук. Москва, 2003. С. 123.

В разрез имеющихся точек зрения относительно соотношения рассматриваемых понятий идет позиция С. Н. Махиной, которая отмечает: «на основе анализа различных подходов к определению структуры общего юридического процесса... процедура – первичный элемент процесса, а процесс – совокупность самостоятельных отдельных правовых процедур и процедур, образующих в совокупности производства»¹.

На всеобщий характер юридической процедуры указывает и В. Н. Протасов: «в самом общем виде процедуру в праве можно определить как порядок осуществления той или иной юридической деятельности»². Ученый одним из первых предпринимает попытку рассмотрения процедурных отношений в контексте системного подхода. Кроме того, вызывает несомненный интерес позиция В. Н. Протасова о наличии двух родственных правовых категорий – материальной процедуры и юридического процесса. По его мнению, это «две ветви юридической процедуры», однако «...у материальных и процессуальных норм различное назначение...»³.

Д. Н. Бахрах, рассматривая процедуру как понятие более широкое, чем юридический процесс, отмечает, что процедура может иметь место и при ведении неюридических дел, носить разовый характер, юридический же процесс – разновидность процедур, причем наиболее совершенная. И далее: «наличие отдельных процессуальных норм не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Фактическое превращение количества в качество происходит тогда, когда происходит развернутая регламентация всех стадий деятельности системой процессуальных норм»⁴.

М. В. Силайчев говорит об административных процедурах как о разновидности административного процесса, под которыми понимается урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, обладающих государственно-властными полномочиями, по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел, в которых отсут-

¹ Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 4.

² Протасов В. Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине // Государство и право. 2003. № 12. С. 56.

³ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва, 1991. С. 43–45.

⁴ Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 12–13.

ствует спор. В рамках административных процедур исключается применение юридической ответственности, однако возможно применение иных мер административного принуждения. Кроме того, в контексте административных процедур следует рассматривать также организационные процедуры (в том числе процедуры разработки и принятия административных актов и процедуры, связанные с государственной службой)¹. То есть в данной ситуации можно сделать вывод о том, что административная процедура выступает составной частью административного процесса. И если под процессом понимать деятельность уполномоченных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретных дел, то вполне логично, что административные процедуры не могут выступать как составная часть процесса, потому что это не деятельность или действия, а их нормативно закрепленный порядок.

Более правильной и обоснованной выглядит точка зрения Б. М. Лазарева, который под юридическим процессом понимает: «систему действий, реально совершаемых в соответствии с процедурой теми или иными гражданами, организациями, органами и должностными лицами и систему правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий... Под процедурой обычно понимают порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задания»². Говоря о юридических процедурах, Б. М. Лазарев полагает, что они определяют стадии юридического процесса, их цели, последовательность и временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения и взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации. Б. М. Лазарев подчеркивает значение оснащения процедур правовыми нормами, что обеспечивает превращение их в «юридический элемент правопорядка». Он отмечает: «правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, а, следовательно, и содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурами, а тем самым и процессуальными»³.

Возможно и дальнейшее изложение имеющихся в юридической научной среде взглядов на соотношение процесса и процедуры. Вместе с тем представляется необходимым сразу оговориться, что анализ данных мнений позволяет предложить их собственное

¹ *Слайчев М. В.* Правовая теория и практика административной процедуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. С. 5.

² *Лазарев Б. М., Бачило И. Л., Васильев А. С. и др.* Управленческие процедуры. Москва, 1988. С. 5.

³ Там же.

понимание. Применительно к любому виду юридического процесса процедуры выступают как формы процесса, представляющие собой официально установленные нормативными правовыми актами основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения дел и совершения действий.

Процесс может быть определен как деятельность уполномоченных субъектов, протекающая в рамках установленных процедур по рассмотрению и разрешению различных категорий дел в целях реализации их компетенции, а также прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Подобный подход, как мы отмечали в своей работе, позволит устранить имеющиеся противоречия в вопросах соотношения «процесса» и «процедур» и направить исследования специалистов в области как административного, так и других отраслей права на дальнейшее развитие и совершенствование данных институтов¹.

Интересным является вопрос о том, что же составляет содержание правоприменительной деятельности как внутреннего содержания применения права. В юридической литературе подчеркивается, что при правоприменении полномочные субъекты одновременно исполняют обязанности и осуществляют права; применение норм – наиболее сложная форма правореализации, включающая в себя и соблюдение каких-то запретов, и исполнение лежащих на правоприменителе обязанностей, и использование принадлежащих ему прав².

В качестве наиболее характерных особенностей правоприменения, выделяющих его в особую форму реализации правовых предписаний, можно перечислить такие как:

- применяют право только специально уполномоченные на это субъекты;
- для данной деятельности характерен властный, организующий характер – это своеобразная творческая деятельность;
- действия правоприменителя соответствуют определенной последовательности и происходят в строгой процессуальной форме;

¹ Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография / под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир: ВИТ-принт, 2012. С. 72.

² Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 10; Лазарев В. В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества. Теоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 1977. С. 7; Дюрягин И. Я. Социально-политическая природа применения норм советского права: сборник статей. Свердловск, 1973. Вып. 22. С. 22; Решетов Ю. С. Реализация норм советского права. Казань, 1989. С. 105.

– промежуточным результатом правоприменения является вынесение властного, индивидуально-определенного акта, вслед за этим следует деятельность по его исполнению, выполнению содержащихся в нем требований;

– основаниями правоприменения являются обстоятельства, отраженные в действующем законодательстве;

– правоприменительная деятельность выступает в качестве важнейшей юридической гарантии законного, обоснованного и справедливого осуществления права;

– в основе правоприменения лежит государственно-властный метод правового регулирования общественных отношений;

– в процессе правоприменения реализуются властные полномочия компетентных органов;

– правоприменение предопределяет развитие событий определенным образом, вслед за этим появляются новые факты, новые связи, новые отношения;

– правоприменение представляет собой соединение норм материального и процессуального права, осуществляя их единство в регулировании отношений.

На основании обозначенных признаков считаем возможным сформулировать авторское определение правоприменения – это особая форма реализации правовых предписаний, осуществляемая на основе норм материального и процессуального права компетентными органами, заключающаяся в издании правоприменительного акта по конкретной жизненной ситуации.

В теории права¹, на основании классификации функций государства выделяются два вида правоприменительной деятельности:

– **оперативно-исполнительная деятельность** – это организация выполнения предписаний правовых норм государственными органами (должностными лицами) в установленном процессуальном порядке с соблюдением определенной в нормативном акте процедуры, путем создания, изменения или прекращения правоотношений; позитивное регулирование с помощью индивидуальных актов. Оперативно-исполнительная деятельность осуществляется органами государственной власти всех трех ветвей, органами местного самоуправления, иными уполномоченными государством субъектами и заключается в организации, обеспечении исполнения пред-

¹ Правоприменение в советском государстве / А. С. Пиголкин, М. Н. Николаева, М. С. Студеникина и др.; отв. ред. И. Н. Кузнецов, И. С. Самощенко. Москва, 1985. С. 30–33; Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва, 2001. С. 455; Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. Москва, 1995. С. 268.

писаний, содержащихся в нормах различных отраслей права, всеми участниками соответствующих правоотношений. Эта деятельность позволяет субъектам правоотношений реализовать предоставленные им субъективные юридические права и исполнить возложенные на них юридические обязанности. Для современного цивилизованного государства эта форма является основной.

– **правоохранительная деятельность** – охватывает охрану норм права, от каких бы то ни было нарушений, применение мер государственного принуждения к правонарушителям, обеспечение исполнения назначенных мер наказания, а также принятие мер по предупреждению нарушений в будущем. Эта деятельность характерна в первую очередь для так называемых юрисдикционных, надзорных, контролирурующих органов (суд, прокуратура, инспекции и др.). Здесь особое значение приобретает процессуальный порядок рассмотрения дел, гарантирующий полное и всестороннее изучение обстоятельств дела, охрану прав и законных интересов граждан, избежание ошибок и неправильных решений.

Таким образом, перед субъектами применения права стоят две основные задачи – организация выполнения правовых норм, позитивное регулирование с помощью индивидуальных актов (оперативно-исполнительная деятельность) и охрана права от нарушений (правоохранительная деятельность).

Вместе с тем вышеуказанные виды правоприменительной деятельности могут иметь как внутреннюю, так и внешнюю направленность, то есть осуществляться как внутри самих правоприменительных органов, так и этими органами в отношении других субъектов права. Следовательно, в зависимости от целенаправленности правоприменительной деятельности и пределов ее осуществления, можно выделить два вида этой деятельности: внутреннюю и внешнюю.

Внутренняя правоприменительная деятельность заключается в применении компетентными органами и должностными лицами положений, содержащихся в нормах права, в отношении подчиненных им по службе или по работе лиц и организаций. Внутренняя правоприменительная деятельность осуществляется внутри какого-либо органа, организации, учреждения или внутри системы органов (организаций, учреждений) и направлена на обеспечение устойчивого, стабильного функционирования этой организации (системы организаций) в рамках установленного для нее правового режима. Примерами внутренней оперативно-исполнительной деятельности могут служить ведение делопроизводства, подбор и расстановка кадров, прохождение государственной службы, издание и исполнение внутренних индивидуальных актов управления. К внутренней

правоохранительной деятельности можно, в частности, отнести привлечение государственных служащих к дисциплинарной и материальной ответственности, приостановление действия и отмена незаконных правовых актов, издаваемых нижестоящими органами или должностными лицами.

Внешняя правоприменительная деятельность заключается в применении компетентными государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами, иными уполномоченными государством субъектами предписаний, содержащихся в правовых нормах, в отношении не подчиненных им по службе или работе физических и юридических лиц. Внешняя правоприменительная деятельность осуществляется компетентным органом или представляющим его должностным лицом за пределами этого органа и направлена на разрешение подведомственных ему индивидуальных юридических дел. В качестве примеров внешней оперативно-исполнительной деятельности можно привести лицензирование, государственную регистрацию, выдачу различных разрешений, согласований и т. п. К внешней правоохранительной деятельности относятся, в частности, привлечение граждан к административной и уголовной ответственности, защита судом нарушенных прав граждан и юридических лиц и т. п.

По нашему мнению, **в зависимости от оснований на осуществление правоприменительной деятельности**, возможно выделение таких ее видов, как **юрисдикционное и позитивное правоприменение**.

Первое связано с совершением административного правонарушения, преступления либо дисциплинарного проступка в какой-либо сфере и привлечением лица к юридической ответственности, либо наличием административно-правового спора. Второе – с возникновением, изменением или прекращением правоотношений, не связанных с юридической ответственностью (выдача ордера на жилое помещение, назначение пенсии, предоставление государственных и муниципальных услуг и т. п.). В данном случае речь идет о создании со стороны государства условий для реализации прав и законных интересов как физических, так и юридических лиц. Указанному подразделению правоприменения будут посвящены отдельные параграфы.

Возможны и другие основания для разделения видов правоприменительной деятельности. Например, **деление по субъектному составу, т. е. в зависимости от органов, принимающих правоприменительные акты:**

1) деятельность органов законодательной власти. Эти органы большее внимание уделяют нормативному правотворчеству.

В то же время в функции этих органов входит также и властная деятельность по индивидуализации юридических предписаний (назначение выборов, назначение и утверждение некоторых высших должностных лиц государства и т. д.), рамки и содержание которой определяются, как правило, непосредственными законами;

2) деятельность органов исполнительной власти и органов, наделенных государственно-властными полномочиями, в том числе и органов местного самоуправления. Включает в себя подзаконную нормотворческую работу (понимаемую нами как правоприменение в широком смысле) и оперативно-исполнительную, заключающуюся в подборе и расстановке кадров, совершенствовании структуры управления, координации работы отдельных звеньев управленческого аппарата, решении повседневных задач государственного управления, борьбе с правонарушениями, наложении административных, дисциплинарных и других санкций;

3) деятельность прокуратуры, которая согласно ст. 129 Конституции, составляет единую централизованную систему органов. Она осуществляет надзор за точным соблюдением законов и иных нормативно-правовых актов как исполнительными, так и представительными органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и охраной прав и законных интересов граждан и организаций, а также другие функции;

4) деятельность судов. Они рассматривают дела об административных, гражданских правонарушениях и уголовных преступлениях и применяют санкции к виновным, решают некоторые имущественные, трудовые, семейные дела, не связанные с правонарушениями. Их деятельность строго и детально регламентирована процессуальным законодательством.

Не подлежит сомнению тот факт, что правоприменительная деятельность каждого звена вышеобозначенных органов является необходимой и незаменимой для функционирования общества и государства.

4.2. Стадии правоприменительной деятельности

Применение норм права – единый и вместе с тем сложный процесс, ведущий к разрешению конкретного юридического дела.

Как нами уже отмечалось, содержание правоприменения составляет правоприменительная деятельность, формой которой является правоприменительный процесс.

Правоприменительный процесс – это логическая основа вынесения правомерного решения, которое будет адекватно и условиям, определяющим его вынесение и задачам, вызвавшим потребность

общественных отношений в этом решении. С учетом данной особенности правоприменительного процесса интерес правовой науки как к отдельной стадии правоприменения, так и к их совокупности будет существовать всегда.

В определенной мере проблемы стадийности правоприменительного процесса составляют предмет исследования уголовного и гражданского процессов. Однако такие проблемы как понятие, сущность, назначение стадий вообще не затрагиваются либо рассматриваются противоречиво и с различных методологических позиций.

В связи с этим представляется целесообразным остановиться на некоторых аспектах данной проблемы.

Понятие стадийности выражает внутреннюю логику правоприменения, прохождение определенных ступеней юридического процесса и совершение при этом необходимых организационных, интеллектуальных, волевых и других действий.

Чтобы установить понятийную автономию «стадия правоприменительного процесса», а также рассмотреть и устранить терминологические различия в обозначении стадий юридического процесса вообще, необходимо уяснить, что же представляет собой с филологической точки зрения стадия процесса. Словарь отвечает на этот вопрос следующим образом: стадия – это период, определенная ступень, этап, фаза развития чего-либо¹. Не случайно некоторые ученые именуют стадию процесса «фазой процесса»², «этапом процесса»³, «моментом процесса»⁴ и т. д., то есть эти понятия используются и употребляются как однопорядковые, равнозначные. Вместе с тем в литературе высказано противоположное суждение, согласно которому вряд ли целесообразно использовать понятие «стадия» для определения не только основных стадий, но и иных этапов процесса. По мнению В. Б. Дрейшева, это ведет к возникновению «стадии в стадиях»⁵.

В юридическом процессе стадия – это обособленный во времени, определенный отрезок, отдельная временная часть структуры юридического процесса в целом⁶. Исследуя проблему стадий в юридическом процессе, И. В. Бенедик пишет: «процессуальные ста-

¹ Словарь иностранных слов. Москва, 1990. С. 481.

² Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. Москва, 1969. С. 101.

³ Сахаров П. Д. Землеустроительный процесс в СССР. Москва, 1968. С. 75.

⁴ Осипов Ю. К. Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1976. Вып. 48. С. 29.

⁵ Дрейшев В. Б. Правотворчество в советском государственном управлении. Москва, 1977. С. 57.

⁶ Беляев В. П. Надзорно-процессуальные стадии // Современное право. 2005. № 6. С. 31.

дии – это характеристика динамики процессуальной формы. Они дают представления о начальном моменте ее осуществления, указывают на какие-то промежуточные, относительно обособленные участки и логически завершающий пункт»¹.

Признаки, характеризующие стадии юридического процесса в общем и правоприменения в частности:

- относительно самостоятельная задача, на решение которой направлены действия, объединяемые в той или иной стадии;
- соответствующие процедуры, определяющие порядок, состав и последовательность действий, непременно включающие установление и анализ фактических обстоятельств, реализацию соответствующей юридической нормы для решения вопроса, дела;
- определенный круг субъектов;
- юридические документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершенных в данной стадии юридических действий.

В общетеоретической и отраслевой юридической литературе наблюдается отсутствие не столько единства мнений в вычленении критериев определения самостоятельности стадий, сколько единства подходов к выяснению пределов тех или иных стадий процесса, а, следовательно, к определению состава стадий, последовательности их осуществления. Так, в общей теории права правоприменительный процесс обычно подразделяют на три основные стадии, получившие наименование стадий логической последовательности: «1) установление фактических обстоятельств дела, т. е. совершение действий, связанных с анализом фактов, доказательствами их полноты и достоверности; 2) выбор и анализ нормы права, подлежащей применению в связи с установленными по делу фактическими обстоятельствами; 3) решение юридического дела по существу, выраженное в издании акта применения права»². Однако, как и мы сами, изложенную точку зрения не разделяют большинство представителей традиционных юридических процессов, которые считают, что «установление фактических обстоятельств и выбор нормы права, подлежащей применению, действия, совершающиеся одновременно, параллельны»³.

¹ *Бенедик И. В.* Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования. Харьков, 1986. С. 11.

² *Алексеев С. С.* Общая теория права: в 2 т. Москва, 1982. Т. 2. С. 330; *Дюрягин И. Я.* Указ. соч. С. 51; *Лазарев В. В.* Указ. соч. С. 39.

³ *Осинов Ю. К.* Элементы и стадии применения норм советского гражданского процессуального права // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1976. Вып. 48. С. 30–31.

Расширенное видение стадий представляют Н. Г. Александров, А. С. Пиголкин, Ю. Г. Ткаченко: «1) анализ фактических обстоятельств дела; 2) выбор (отыскание) соответствующей нормы; 3) удостоверение в правильности (подлинности) текста юридического источника, содержащего нужную норму и установление его силы; 4) уяснение смысла и содержания нормы; 5) ее толкование; 6) принятие решения и издание акта, закрепляющего это решение»¹. Здесь, как мы видим, опять, по крайней мере, первые четыре стадии могут быть объединены в одну стадию, как нам представляется – возбуждение дела, в рамках которой выявляются обстоятельства дела, наличие ее нормативной регламентации, юридическая сила норм, ее составляющих и т. д. Кроме того, важным является не только принять решение, но и исполнить его. Любое решение, принятое органами государственного и муниципального управления должно быть как минимум, доведено до исполнителя либо исполнено, особенно когда исполнение решения возлагается не на лицо, в отношении которого оно принято, а на соответствующий орган и его должностных лиц.

А. Б. Венгеров как раз в числе стадий выделяет процедуру доведения содержания решения до сведения адресата правоприменения, заинтересованных лиц и организаций².

В. И. Гойман и В. И. Червонюк³ указывают на существование следующих стадий правоприменительного процесса:

- установление фактических обстоятельств дела;
- юридическая квалификация;
- принятие решения по делу;
- исполнение решения.

Несколько по-иному решаются вопросы стадийности в традиционных процессуальных науках – гражданском и уголовном процессах. С учетом специфики правоприменительной деятельности в рассматриваемых отраслях права наряду со стадиями логической последовательности совершения юридически значимых действий выделяют различные по объему и содержанию стадии функционального назначения, отражающие функциональный характер конкретного разрешения юридических дел.

¹ Александров Н. Г. Применение норм советского социалистического права. Москва, 1958. С. 9; Теория государства и права: учебник / Н. Г. Александров, Ф. И. Калинычев, А. И. Мицкевич и др. Москва, 1968. С. 433; Ткаченко Ю. Г. Нормы советского социалистического права и их применение. Москва, 1955. С. 27.

² Венгеров А. Б. Теория государства и права. Москва, 1998. С. 515–517.

³ Гойман В. И., Червонюк В. И. Очерки теории государства и права. Москва, 1996. С. 255.

Чаще всего, как отмечают авторы, выделяются стадии гражданского процесса, соответствующие движению дела, которые установлены Гражданско-процессуальным кодексом Российской Федерации: «1) возбуждение гражданского дела в суде; 2) подготовка дела к судебному разбирательству; 3) разбирательство дела по существу в суде первой инстанции; 4) производство в апелляционной инстанции; 5) производство в кассационной инстанции; 6) пересмотр в порядке надзора судебных постановлений, вступивших в законную силу; 7) пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам; 8) производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов»¹.

У представителей административного процесса присутствует также неоднозначный подход к данной проблеме. Сказанное относится как к названиям стадий, так и к их количеству. Так, Д. Н. Бахрах делает вывод о наличии в юридическом процессе как минимум двух стадий: 1) анализ ситуации; 2) подготовка и принятие решения². При этом в административном процессе ученый выделяет как минимум три стадии: анализ ситуации, подготовка и принятие административного акта, исполнение правового акта, указывая, что в ряде процессов обособляется стадия возбуждения дела. В административно-юрисдикционном процессе, указывает ученый, четко выделена стадия исполнения³.

И. В. Панова выделяет следующие стадии, которые, по ее мнению, характерны для любых юридических процессов: «1) анализ ситуации (эта стадия в различных процессах называется по-разному: обсуждение законопроекта, служебное расследование, возбуждение дела, проверка жалобы и т. п.), в процессе которого собирается, изучается информация о фактических обстоятельствах дела; 2) принятие решения; 3) исполнение решения; 4) стадия пересмотра»⁴.

Как мы отмечали в своей работе, неоднозначный подход к исследованию стадий логической последовательности объясняется и тем, что отдельные стадии не всегда выделяются и четко отграничиваются друг от друга. На практике же последовательность

¹ Гражданский процесс: учебник для студентов высших юридических учебных заведений / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, В. П. Воложанин и др.; отв. ред. В. В. Ярков. 10-е изд., перераб. и доп. Москва: Статут, 2017. С. 15.

² Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Государство и право. 2000. № 9. С. 12.

³ Бахрах Д. Н. Административное право России. Москва, 2002. С. 313.

⁴ Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 73.

совершения операций происходит в сознании лица, применяющего право, и внешне не выражается. Однако такие стадии всегда имеют место, их рассмотрению следует уделять внимание, так как игнорирование хотя бы одной из них может привести к ошибкам в разрешении юридических дел, к нарушению принципа законности¹.

Поддерживая позицию большинства административистов, считаем возможным с учетом действующего законодательства выделить такие стадии, как:

- стадию возбуждения административного дела;
- стадию рассмотрения административного дела;
- стадию принятия решения по административному делу;
- стадию исполнения решения по административному делу;
- стадию обжалования решения по административному делу².

Любое дело, рассматриваемое органами государственного и муниципального управления, протекает через обозначенные нами стадии. Вместе с тем в зависимости от предмета рассматриваемого дела они могут быть детально регламентированы либо отдельные действия могут совершаться органами и должностными лицами дискретно. Сразу хотелось бы оговориться, что в работе мы ведем речь о правоприменительной деятельности органов государственного и муниципального управления в их узком понимании, включающем, как правило, деятельность органов исполнительной власти на различных уровнях организации, начиная от федерального и заканчивая местным. Изучаемые ими дела в отличие от тех, которые рассматриваются органами судебной власти, характеризуются относительной простотой и требуют более оперативного рассмотрения.

Не стоит забывать еще о таком моменте, как деление правоприменительной деятельности органов государственного и муниципального управления на позитивную и юрисдикционную. Каждая из них тоже имеет отличительные признаки, среди которых можно назвать: различная степень нормативной регламентации; необходимость давать либо не давать правовую оценку поведения лица; позитивная либо негативная направленность; возможность применения предусмотренных законодательством мер государственного принуждения и т. д. Несмотря на это, позитивная или юрисдикционная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления проходит через обозначенные нами стадии.

¹ *Миросов А. Н.* Административное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2020. С. 129.

² *Миросов А. Н.* Административно-процессуальное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2019. С. 40.

Дадим небольшую характеристику вышеобозначенных нами стадий. **Возбуждение административного дела** – начальная стадия правоприменительной деятельности. Инициаторами возбуждения дела могут быть государственный, муниципальный орган, общественная организация, должностное лицо, граждане.

На данной стадии выясняются следующие вопросы:

1) имеются ли предусмотренные действующим законодательством основания и поводы для возбуждения дела (административный проступок, юридические действия, заявления, акт проверки, протокол, постановка вопроса должностным лицом);

2) наличие правомочий соответствующих лиц на возбуждение административного дела.

Затем, если в этом имеется необходимость, дело может быть направлено по подведомственности либо совершаются необходимые процессуальные действия по соответствующему процессуальному оформлению и формированию доказательственной базы, направлению запросов, а также решается вопрос об условиях и основаниях приостановления или прекращения производства по делу; выясняется, не пропущен ли установленный законом срок давности для возбуждения некоторых видов дел. Государственный орган или орган местного самоуправления обязан установить предмет административного дела, зафиксировать заинтересованных в данном деле лиц, разъяснить им их процессуальные права и обязанности, собрать и закрепить доказательства, необходимые для объективного рассмотрения дела.

Рассмотрение административного дела – центральная стадия правоприменения. Органы государственного и муниципального управления, рассматривающие дело, обязаны обеспечить объективное и правильное его разрешение по существу, обеспечив при этом активное участие в нем всех заинтересованных лиц.

На стадии рассмотрения административных дел государственные органы и их должностные лица выясняют ряд вопросов и совершают процессуальные действия:

– устанавливают свои полномочия по рассмотрению административного дела;

– проверяют достаточность представленных материалов для рассмотрения административного дела по существу;

– осуществляют обеспечение возможности для участников дела самостоятельно отстаивать свои права и законные интересы посредством их присутствия;

– делают необходимые запросы в иные органы власти для получения необходимой для справедливого рассмотрения дела информации;

– переносят сроки рассмотрения дела при наличии ходатайств от заинтересованных участников;

– устанавливают правомочность субъектов на реализацию предоставленных прав;

– соблюдают установленные для рассмотрения административного дела процессуальные сроки и др.

Важным этапом в правоприменительном процессе является стадия **вынесения решения по делу**. Законодательство определяет основания и сроки для вынесения решения, его оформлению, а также порядок и сроки уведомления о нем заинтересованных лиц.

Решение суда, органа государственного или муниципального управления по административному делу, по сути, является индивидуальным правовым актом и поэтому должно отвечать всем требованиям законности, предъявляемым к актам управления. Обжалование решения и его пересмотр способствуют обеспечению законности, охране интересов граждан.

Исполнение решения – завершающая стадия правоприменительного процесса. Закон определяет права и обязанности лиц, выполняющих решения, а также органов, призванных обеспечивать исполнение решения и в установленном порядке принимать меры принудительного характера.

В завершении рассмотрения вопроса хотелось бы предложить уточненное понимание стадий правоприменительного процесса. Стадия правоприменительного процесса – это относительно самостоятельная часть процесса, в рамках которой, уполномоченные субъекты, в соответствии с закрепленными процедурами решают специфические задачи путем совершения юридических действий и их процессуального оформления.

Для правоприменительной деятельности органов государственного и муниципального оформления характерны такие стадии, как:

– возбуждения административного дела;

– рассмотрения административного дела;

– принятия решения по административному делу;

– исполнения решения по административному делу;

– обжалования решения по административному делу.

4.3. Позитивная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления

Основное назначение органов государственного и муниципального управления заключается в непосредственном управлении государством, которое в последнее время сводится к возложению на государство обязанностей по оказанию содействия физическим и юридическим лицам в реализации предоставленных им прав и законных интересов, с одной стороны. С другой стороны, государство в лице уполномоченных органов осуществляет наблюдение за происходящими процессами в целях их быстрого направления в нужное русло.

Позитивная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления имеет определенные черты:

1. Исходя из названия, данная деятельность носит позитивный характер и имеет своим направлением как решение задач, стоящих перед соответствующими органами и должностными лицами, и, соответственно, выполнение стоящих перед государством функций, так и способствует формированию положительного отношения населения к данным органам.

2. Данная деятельность характеризуется активными действиями и добросовестным выполнением органами государственного и муниципального управления своих полномочий, наделенных действующим российским законодательством.

3. Результатом данной подзаконной деятельности всегда является индивидуально-конкретное решение (правоприменительный акт), содержащее властное волевое изъявление субъекта и имеющее организационное значение как для государства в целом (в лице соответствующего органа управления, структурного подразделения), так и для конкретного коллективного или индивидуального субъекта.

4. Урегулирована на законодательном и подзаконном уровне значительным количеством нормативных правовых актов, основное место среди которых занимают административные регламенты, предусматривающие порядок совершения действий органами государственного и муниципального управления в целях оказания, как правило, государственных и муниципальных услуг.

5. Не предполагает оценку поведения субъектов с правовой точки зрения. Анализу подвергаются, как правило, предоставляемые документы, подтверждающие наличие или отсутствие у физическое или юридического лица соответствующего права.

Данная разновидность правоприменительной деятельности занимает наибольший объем среди иных видов деятельности, осуществляемых органами государственного и муниципального управления. Основным объемом позитивного применения составляет осуществление государственного или муниципального контроля (надзора) либо предоставление государственных или муниципальных услуг. Перечень действий, осуществляемых в рамках позитивного правоприменения значителен и предполагает наличие соответствующего правового регулирования.

Общее правовое регулирование правоприменения в области организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) регламентировано положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Данный закон определяет порядок осуществления контрольных мероприятий субъектами государственного и муниципального управления, права и обязанности субъектов и участников контроля (надзора). Кроме того, стоит отметить, что положения обозначенного нормативного правового акта не распространяются на значительный перечень видов контроля либо надзора (например, контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, налоговый, валютный, таможенный, портовый и др.), которые также осуществляются субъектами государственного и муниципального управления и имеют отдельную правовую регламентацию. Помимо этого, в положениях закона имеется указание на наличие определенных особенностей в регулировании отдельных разновидностей контрольной и надзорной деятельности (лицензионный, экспортный контроль, контроль (надзор) в сфере миграции, образования, в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и др.).

Перечень лицензируемых видов деятельности применительно к федеральным органам исполнительной власти определен постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»², на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также приняты соответствующие

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // Рос. газ. 2008. № 266.

² Об организации лицензирования отдельных видов деятельности: постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957 // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6931.

нормативные правовые акты, определяющие лицензируемые виды деятельности, и субъекты, ее осуществляющие.

Каждый из имеющихся видов контрольной и надзорной деятельности реализуется в рамках имеющихся административных процедур, закрепляемых в соответствующих административных регламентах. Общий порядок разработки административных регламентов осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) на уровне Российской Федерации находит закрепление в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»¹. В свою очередь на уровне субъекта Российской Федерации и муниципальных образований происходит дублирование данного постановления Правительства Российской Федерации в издаваемых ими актах, также закрепляющих порядок разработки административных регламентов в соответствующем субъекте или муниципальном образовании.

Стоит отметить положительную в данном направлении тенденцию на максимально полное закрепление порядка осуществления контрольных и надзорных мероприятий, что, с одной стороны, создает благоприятные условия для проверяемых лиц с точки зрения защиты их прав, с другой, сокращает возможности коррупционных проявлений со стороны субъектов контроля (надзора).

Не стоит забывать, что результатом осуществления контрольно-надзорной деятельности является акт проверки, который при наличии грубых нарушений порядка проведения проверки может быть отменен вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя в отношении которых она проводилась.

Кроме того, в случае нарушения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» они могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 19.4, 19.4.1, 19.5, 19.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ).

¹ О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. № 256.

Значительный объем позитивного правоприменения осуществляется посредством предоставления государственных и муниципальных услуг. Государственная или муниципальная услуга в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ представляет собой деятельность уполномоченных органов по реализации их функций, осуществляемую на основании запросов заявителей в установленном законодательством процессуальном порядке. Перечни услуг, предоставляемых на федеральном, региональном или муниципальном уровне, находят закрепление в соответствующих реестрах, порядок ведения которых определяется на федеральном уровне – Правительством Российской Федерации², на уровне субъекта Российской Федерации – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на муниципальном уровне – местной администрацией. Порядок предоставления каждой из государственных или муниципальных услуг определяется в соответствующем административном регламенте, причем он должен быть настолько детализирован, чтобы исключалась какая-либо возможность для отклонения должностного лица, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, от заданных параметров. Кроме того, развитие информационной среды позволяет взаимодействовать с органами государственного и муниципального управления при помощи электронных документов.

Достаточно сложно группировать все виды предоставляемых услуг (исключение составляет их деление на услуги, оказываемые на федеральном, региональном и местном уровне) ввиду их значительного многообразия. Иногда предоставление услуг может быть связано с совершением юридически значимых действий, результаты которых могут подтверждать какой-либо факт (выдача различного рода справок, заключений). По мнению некоторых авторов, совершение юридически значимых действий выступает в качестве самостоятельной разновидности административно-правовой формы наряду с правотворческой и правоприменительной. Однако, учитывая положения действующего законодательства, их совершение происходит в рамках предоставления государственных или муниципальных услуг и проходит все стадии правоприменения, о которых мы уже ранее говорили.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 168.

² О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 // Рос. газ. 2011. № 246.

Но все же большая часть предоставляемых услуг бывает связана с необходимостью принятия решения, которое находит выражение в выдаче документов, подтверждающих факт принятия такого решения, либо отказе в выдаче документов, если по тем или иным причинам такая услуга заявителю оказана быть не может.

В качестве наглядного примера, на котором можно проиллюстрировать предоставление государственной или муниципальной услуги наряду с другими, являются регистрация и лицензирование¹.

Сразу бы хотелось оговориться, что предоставление государственных и муниципальных услуг происходит в соответствии с административными регламентами, учитывающими положения действующего законодательства. В связи с этим хотелось бы отметить проблемный момент, особенно это касается предоставления муниципальных услуг, который заключается в необходимости постоянного контроля за соответствием положений административного регламента о предоставлении соответствующей услуги подверженному периодическому изменению российскому законодательству². Еще хотелось обратить внимание на сам процесс разработки административных регламентов, что порой вызывает серьезные трудности, особенно в отношении услуг, которые ранее не предоставлялись.

Под регистрацией, нами понимается, совокупность закрепленных в соответствующих административных регламентах, последовательно совершаемых органом, осуществляющим регистрацию, действий, направленных на достижение целей такой регистрации.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством регистрации подлежат более 20 объектов регистрации. Среди объектов регистрации можно выделить: права (собственности); события (рождение, смерть); нормативные правовые акты; действия (заключение брака, развод, усыновление, удочерение, перемена фамилии, имени и отчества); физические лица и их группы, юридические лица; оружие; транспортные средства; объекты интеллектуальной собственности; дактилоскопическая информация и др. Причем в отношении практически каждого объекта регистрации, помимо административного регламента, действует если не законодательный³, то подзаконный акт.

¹ Миронов А. Н. Указ соч. С. 169.

² Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Недостатки при разработке административных регламентов предоставления муниципальных услуг на территории Владимирской области // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 3. С. 15–18.

³ Например: О государственной регистрации недвижимости: федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Рос. газ. 2015. № 156; О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федер. закон от 8 августа

Пройдя все предусмотренные законодательством стадии, регистрационные процедуры завершаются выдачей соответствующего свидетельства о регистрации, что будет подтверждать законность совершаемых в последующем действий со стороны лица, получившего такое свидетельство.

Аналогичным образом предоставляются услуги, связанные с выдачей лицензии на осуществление соответствующего вида деятельности. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим лицензирование, является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹. В соответствии с данным законом Правительством Российской Федерации утверждаются положения о каждом виде лицензируемой деятельности, которые находят конкретизацию в административных регламентах, разрабатываемых органами, уполномоченными на лицензирование соответствующего вида деятельности.

В административных регламентах прописываются все процедуры, совершаемые как заявителями, так и лицензирующими органами со сроками, перечнем предоставляемых для получения лицензии документов. При принятии положительного решения заявителю выдается лицензия на соответствующий вид деятельности, которая является по общему правилу бессрочной, но есть отдельные сферы, где срок лицензии ограничен определенными временными рамками (например, на осуществление фармацевтической деятельности лицензия выдается сроком на пять лет).

Отказ в предоставлении государственных и муниципальных услуг может быть обжалован во внесудебном порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятом в его развитие постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 840². Также

2001 г. № 129-ФЗ // Рос. газ. 2001. № 153–154; О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ // Рос. газ. 2018. № 170; О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // Рос. газ. 2005. № 161; Об актах гражданского состояния: федер. закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ // Рос. газ. 1997. № 224 и др.

¹ О лицензировании отдельных видов деятельности: федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Рос. газ. 2011. № 97.

² О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, государственных корпораций, наделенных в соответствии

жалоба может быть подана в судебном порядке в соответствии с Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации¹.

Законодательством в ряде случаев предусматривается юридическая ответственность за нарушение законодательства о предоставлении государственных и муниципальных услуг, что может выражаться в направлении необоснованных запросов, непредставлении документов и информации по полученным запросам, неполная передача сведений и документов, полученных от заявителя и др.

Несмотря на наличие у субъектов государственного и муниципального управления широкого поля деятельности для позитивного правоприменения важной стороной их деятельности также является и юрисдикционное правоприменение.

4.4. Юрисдикционная правоприменительная деятельность органов государственного и муниципального управления

Рассмотрение только административно-правовых форм органов государственного и муниципального управления исключает из поля нашего научного поиска правоприменительную деятельность в форме предварительного расследования и правосудия, осуществляемую, соответственно, органами предварительного расследования и правосудия. В связи с этим мы будем вести речь о юрисдикционной деятельности², осуществляемой органами государственного и муниципального управления (в узком его понимании как деятельность органов исполнительной власти) при наличии основания в виде административного правонарушения, дисциплинарного проступка и административно-правового спора³.

с федеральными законами полномочиями по предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, и их должностных лиц, организаций, предусмотренных частью 1.1. статьи 16 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», и их работников, а также многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и их работников: постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. № 840 // Рос. газ. 2012. № 192.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации [Электронный ресурс] от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Мальшикин А. В., Миронов А. Н. Понятие юрисдикции // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 29–33.

³ Миронов А. Н. Указ. соч. С. 169.

Обозначим основные черты, характеризующие юрисдикционную правоприменительную деятельность органов государственного и муниципального управления:

1. Юрисдикционное правоприменение органов государственного и муниципального управления всегда связано с возникающим в сфере государственного и муниципального управления конфликтом, проявлением которого выступает: административное правонарушение; дисциплинарный проступок; административно-правовой спор. Это основное из отличий позитивного и юрисдикционного правоприменения.

2. В отличие от позитивного правоприменения в рамках юрисдикционного осуществляется правовая оценка поведения лица с точки зрения соответствия законодательству.

3. Юрисдикционное правоприменение органов государственного и муниципального управления имеет место в случае если запрещающее, обязывающее или уполномочивающее нормативно-правовое предписание не было реализовано обычным характерным для реализации данных видов правовых норм способом.

4. В связи с необходимостью всесторонней оценки поведения лица, соответствующих процессуальных решений и действий уполномоченных органов, юрисдикционное правоприменение имеет детальную правовую регламентацию и является более сложным в отличии от позитивного правоприменения.

5. В качестве одного из негативных юридических последствий юрисдикционного правоприменения выступает принуждение (меры дисциплинарной или административной ответственности). Кроме того, в процессе разбирательства к лицам, допустившим противоправные действия, могут применяться меры процессуального обеспечения, которые также являются разновидностью мер принуждения.

Ввиду значительного объема административных процедур юрисдикционного правоприменения как одного из видов административно-правовых форм, осуществляемых органами государственного и муниципального управления остановимся лишь на особенностях производств, в рамках которых происходит решение вопроса о привлечении виновного лица к административной или дисциплинарной ответственности либо о рассмотрении просьбы о восстановлении прав и законных интересов индивидуального или коллективного субъекта.

Самым большим по объему, а также подверженным постоянным изменениям среди юрисдикционного правоприменения органов государственного и муниципального управления является деятельность по решению вопроса о виновности или невиновности

лица в совершении административного правонарушения. Административные процедуры осуществления данной деятельности в настоящее время закреплены в КоАП РФ, а также в иных нормативных правовых актах. Например, перечень органов государственного и муниципального управления уполномоченных на возбуждение, рассмотрение и разрешение данной категории дел находит закрепление в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, подзаконных нормативных правовых актах, а также муниципально-правовых актах. Важной правовой составляющей правоприменения в рассматриваемой сфере являются постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в которых находят отражение наиболее сложные моменты правоприменительной практики в производстве по делам об административных правонарушениях¹.

Кроме того, хотелось бы отметить, что в настоящее время ведется активная работа по принятию Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях², где будут усовершенствованы административные процедуры осуществления производства по делу об административном правонарушении. Также разрабатывается проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который создаст более широкие возможности для отстаивания своих прав и законных интересов всеми участниками и субъектами производства.

Производство по делам об административных правонарушениях проходит все обозначенные нами ранее стадии правоприменения³.

Остановимся лишь на принципиально важных моментах осуществления данного производства органами государственного и муниципального управления.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // Рос. газ. 2005. № 80; О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 // Рос. газ. 2019. № 142 и др.

² URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102945> (дата обращения: 16.10.2020).

³ Миронов А. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2021. С. 320; Миронов А. Н., Квишиов Е. В. Организация производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 2. С. 84–90.

Дело об административном правонарушении подлежит возбуждению только при наличии в действии либо бездействии лица состава административного правонарушения.

Дело возбуждается уполномоченным на то должностным лицом. Полномочия по возбуждению дела об административном правонарушении имеют лица, обозначенные в ст. 28.3 и гл. 23 КоАП РФ. Иногда возникают ситуации, когда для определения полномочий соответствующего должностного лица необходимо обратиться к подзаконным нормативным правовым актам, в которых осуществляется привязка должности и состава административного правонарушения, по которым оно вправе возбудить дело¹.

В ряде случаев полномочия по составлению протокола могут передаваться органами субъектов Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти² или органам местного самоуправления³.

Возбуждение дела об административном правонарушении будет являться основанием не только для отмены принятого впо-

¹ Например: Об утверждении перечня должностных лиц Министерства юстиции Российской Федерации, его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: приказ Минюста России от 31 декабря 2019 г. № 339 ; Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: приказ МЧС России от 26 декабря 2014 г. № 731; О Перечне должностных лиц Федерального агентства лесного хозяйства и его территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и признании утратившим силу приказа Федерального агентства лесного хозяйства от 12 января 2016 г. № 1: приказ Рослесхоза России от 10 января 2018 г. № 1 и др.

² Например: Об утверждении Соглашения между МВД РФ и Правительством Москвы о передаче МВД РФ части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность: распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 911-р // СЗ РФ. 2020. № 15 (Ч. IV). Ст. 2394; Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Приморского края о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 2535-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» и др.

³ Например: О наделении органов местного самоуправления Владимирской области отдельными государственными полномочиями по вопросам административного законодательства [Электронный ресурс]: закон Владимирской области от 12 июля 2006 г. № 96-ОЗ. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

следствии решения, но и возможности привлечь должностное лицо к ответственности за превышение должностных полномочий.

Важным моментом, на который хотелось бы обратить внимание – это наличие обстоятельств, при которых дело не возбуждается, а начатое дело подлежит прекращению на любой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Данные обстоятельства закреплены в ст. 24.5 КоАП РФ.

Принятие решения при наличии таких обстоятельств однозначно в случае обжалования или опротестования постановления по делу об административном правонарушении повлечет за собой его отмену.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает несколько вариантов развития событий при выявлении административного правонарушения. Упрощенный порядок предполагается при отсутствии возражения по данному факту и согласия лица понести административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, а также при фиксации правонарушения специальным техническим средством, работающем в автоматическом режиме. В этом случае сразу выносится постановление по делу об административном правонарушении без составления протокола об административном правонарушении (ст. 28.6 КоАП РФ). Обычный порядок предполагает составление протокола об административном правонарушении и направление его вместе с иными материалами по делу, уполномоченному на рассмотрение дела, органу или должностному лицу. Сложный порядок применяется в случаях, когда требуются значительные временные затраты для проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ).

В практической деятельности органов государственного и муниципального управления при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях достаточно часто возникает вопрос о доставлении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении к судье для рассмотрения дела, когда присутствие данного лица является обязательным. При этом большая часть органов государственного и муниципального управления не обладает полномочиями по доставлению. Оптимальным вариантом в данном случае является вынесения определения о приводе лица, которое будет исполняться органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов или органом внутренних дел. Это, конечно, создаст определенные сложности, но вместе с тем позволит привлечь виновное в соверше-

нии административного правонарушения лицо к административной ответственности.

Еще один важный момент в осуществлении производства по делу об административном правонарушении органом государственного или муниципального управления состоит в обжаловании принятого решения. Согласно положениям КоАП РФ лицо, в отношении которого вынесено постановление по делу об административном правонарушении может обжаловать его в течении 10 дней с момента получения копии постановления по делу. Даже если это произойдет через шесть месяцев или год, лицо сможет восстановить свое право на обжалование, подав соответствующее ходатайство. При этом необходимо отсчитывать ровно 10 календарных дней и если 10 день выпадает на выходной или праздничный день, то лучше это сделать до выходного или праздничного дня, иначе по формальным основаниям орган, рассматривающий жалобу, откажет в ее приеме в связи с пропуском срока обжалования.

В отношении производства по делу об административном правонарушении законодательство достаточно четкое и лаконичное. Кроме того, наиболее сложные моменты данного производства достаточно полно анализируются в юридической литературе. Проблемы, как правило, возникают в связи с недостаточной квалификацией лиц, осуществляющих данное производство, что не позволяет в результате принять справедливое и объективное решение по делу.

Разновидностью юрисдикционного правоприменения, осуществляемого органами государственного и муниципального управления является процессуальная деятельность, направленная на решение вопроса о привлечении либо не привлечении к дисциплинарной ответственности. Реализация полномочий органов государственного и муниципального управления происходит в рамках дисциплинарного производства, когда соответствующие административные процедуры претворяются в жизнь действиями обозначенных органов.

Сущность дисциплинарного производства заключается в применении к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, предусмотренных нормами права, дисциплинарных взысканий. «Материальной основой данного вида административно-юрисдикционного производства является дисциплинарный проступок, который рассматривается в научной литературе как противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности»¹.

¹Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 264.

Назначение дисциплинарного взыскания, как мы отмечали ранее, имеет: «негативные последствия и в значительной мере ограничивают права и свободы лица, допустившего дисциплинарный проступок. Данное обстоятельство предполагает повышенное внимание к закреплению процедур привлечения к дисциплинарной ответственности. Четкое закрепление данных процедур в законодательстве будет способствовать обеспечению прав лиц, в отношении которых осуществляется дисциплинарное производство и способствовать уменьшению произвола со стороны лиц, обладающих дисциплинарной властью по отношению к нарушителям. Кроме того, соблюдение процедур привлечения к дисциплинарной ответственности является обязанностью лиц, обладающих дисциплинарной властью по отношению к нарушителям, а также способствует обеспечению законности при осуществлении дисциплинарного производства»¹.

Следует отметить, что в научной литературе предлагаются самые разнообразные определения дисциплинарного проступка².

Характерные для дисциплинарного производства особенности независимо от вида трудовой или служебной деятельности состоят в том, что правом наложения дисциплинарного взыскания обладает лицо, назначившее нарушителя на должность.

С процессуальной основой дело обстоит несколько сложнее, поскольку производство по наложению дисциплинарных взысканий регламентируется значительным количеством нормативных правовых актов, начиная Трудовым кодексом Российской Федерации и заканчивая нормативными правовыми актами, которые определяют особенности прохождения отдельных видов службы (гражданской, военной, иных видов государственной службы, муниципальной службы).

Не вдаваясь в подробности рассмотрения особенностей привлечения к дисциплинарной ответственности различных категорий субъектов, назовем общие требования по привлечению их к дисциплинарной ответственности.

Основные требования состоят в следующем:

– совершение дисциплинарного проступка влечет за собой назначение одного дисциплинарного взыскания. Лицо не может быть наказано за один проступок дважды;

¹ *Миронов А. Н.* Процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности в уголовно-исполнительной системе // *Административное право и процесс.* 2015. № 6. С. 64.

² *Бахрах Д. Н.* Административное право России. Москва: Норма, 2002. С. 586.

– при принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания должны браться во внимание характеристика лица, его отношение к службе, тяжесть дисциплинарного проступка, осознание вины, наличие или отсутствие неснятых наложенных ранее взысканий и другие обстоятельства;

– полномочия должностных лиц, налагающих дисциплинарные взыскания, находят закрепление в действующей нормативно-правовой базе. Превышение полномочий повлечет отмену наложенного взыскания;

– до издания приказа о наложении дисциплинарного взыскания у лица, совершившего дисциплинарный проступок, отбирается объяснение. При неясности причин и мотивов совершения дисциплинарного проступка, а также в случаях, установленных в законодательстве, по факту совершения дисциплинарного проступка проводится служебная проверка, по результатам которой готовится заключение. Отказ лица от дачи объяснения фиксируется путем составления акта об отказе от дачи объяснения и приобщается к материалам дела;

– в соответствии со ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации¹ дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания в отпуске или времени использования суммированных дней отдыха. Дисциплинарное взыскание, за исключением дисциплинарного взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки – позднее двух лет со дня его совершения. Дисциплинарное взыскание за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, не может быть применено позднее трех лет со дня совершения проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу;

– приказ (распоряжение) о наложении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт;

¹Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Рос. газ. 2001. № 256.

– если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания лицо не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Руководитель, наложивший дисциплинарное взыскание, или вышестоящий начальник может снять это взыскание до истечения года, если работник заслужил это добросовестным отношением к службе и не допустил вновь нарушения служебной дисциплины (ст. 194 Трудового кодекса Российской Федерации);

– при наличии дисциплинарного взыскания к лицу не применяются меры поощрения за исключением снятия ранее наложенного взыскания;

– дисциплинарное взыскание может быть обжаловано лицом в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров, вышестоящему руководителю либо в суд.

Аналогичные правила находят закрепление в нормативных правовых актах, в соответствии с которыми сотрудники органов внутренних дел привлекаются к дисциплинарной ответственности. Имеются отличительные особенности относительно отдельных аспектов порядка привлечения к дисциплинарной ответственности, например, при проведении служебных проверок, видов дисциплинарных взысканий, но в любом случае они не могут противоречить обозначенным нами требованиям.

Последний вид юрисдикционного правоприменения органов государственного и муниципального управления связан с необходимостью восстановления прав и законных интересов физических и юридических лиц и начинается реализовываться в результате подачи жалобы. Сразу хотелось бы оговориться, что обжалование может осуществляться как в судебном, так и внесудебном порядке. Судебный порядок может быть реализован посредством обращения в судебные органы в соответствии с процедурами, закрепленными в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Нам больше интересуют обжалование, осуществляемое во внесудебном порядке, ведь именно через него органы государственного и муниципального управления рассматривают и разрешают дела, связанные с жалобой.

Право на подачу жалобы является конституционным правом и может быть осуществлено коллективно или индивидуально. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок рассмотрения, помимо жалоб и иных видов обращений, является Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Рос-

сийской Федерации)¹. В целях его развития каждый орган государственного или муниципального управления принял подзаконный акт, закрепляющий порядок рассмотрения жалоб².

Физическое или юридическое лицо имеет право на подачу жалобы в случае, если считает, что его права и законные интересы нарушены либо созданы препятствия к осуществлению прав и законных интересов, либо на него незаконно возложены какие-либо обязанности.

Лицо самостоятельно выбирает способ подачи жалобы в орган государственного или муниципального управления: письменная форма или форма электронного документа, или устная при личном приеме. В отличие от судебного порядка внесудебный порядок не закрепляет каких-либо сроков, в течение которых лицо может обратиться с жалобой. В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации установлены различные сроки рассмотрения и разрешения административных дел в зависимости от того, чьи решения и действия обжалуются. Например, общий срок обжалования составляет три месяца с момента, когда лицу, организации, иному лицу стало известно о нарушенном праве.

Данная разновидность юрисдикционного правоприменения содержит достаточное и необходимое количество административных процедур, реализуемых органом государственного и муниципального управления. Эти процедуры закреплены в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации и более подробно детализируются в подзаконных нормативных правовых актах.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. 2006. № 95.

² Например: Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и организаций в войсках национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 9 июня 2017 г. № 170; О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: приказ Министра обороны РФ от 18 августа 2014 № 555 // Рос. газ. 2014. № 238; Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707; Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в администрации ЗАТО г. Радужный Владимирской области [Электронный ресурс]: постановление администрации закрытого административно-территориального образования город Радужный Владимирской области от 12 ноября 2015 г. № 1866. Доступ из информационно-правового портала «Гарант»; Об утверждении Положения «О порядке рассмотрения обращений граждан органами местного самоуправления муниципального образования города Александров» [Электронный ресурс]: решение Совета народных депутатов муниципального образования город Александров Владимирской области от 19 ноября 2009 г. № 106. Доступ из информационно-правового портала «Гарант» и др.

Первое из действий, которое должно быть совершено органами государственного и муниципального управления – это регистрация жалобы (в течение трех дней с момента ее поступления). Далее в течение 30 дней органами государственного и муниципального управления осуществляется проверка информации, содержащейся в жалобе и лицу дается ответ за подписью руководителя органа государственного или муниципального управления в письменной форме или в форме электронного документа. Если жалоба затрагивает интересы неопределенного круга лиц, ответ по жалобе может быть размещен на официальном сайте органа государственного или муниципального управления в сети «Интернет».

В случае, если в течение 30 дней невозможно дать ответ по жалобе срок проведения проверки содержащихся в жалобе сведений может быть продлен еще на 30 дней решением руководителя органа государственного управления, уполномоченного должностного лица, о чем лицо, подавшее жалобу уведомляется, при чем форма уведомления в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» не указана.

Иногда жалоба попадает в неуполномоченный на его рассмотрение орган, в этом случае в течение семи дней со дня регистрации жалобы она направляется в орган, в компетенцию которого входит рассмотрение вопросов, указанных в жалобе. О данном факте уведомляется лицо, направившее жалобу.

Хотелось бы отметить, что в практической деятельности бывают случаи, когда жалоба попадает для рассмотрения в тот орган, решения или действия (бездействия) которого обжалуются. Это явное нарушение положений ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации, в которых установлен запрет на направление жалобы для рассмотрения в орган, чьи решения и действия обжалуются. В этой ситуации жалоба должна быть возвращена лицу, ее направившему с разъяснением порядка обжалования решения или действия (бездействия) в судебном порядке.

Нарушение порядка рассмотрения жалоб влечет за собой необходимость привлечения виновного лица в соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ к административной ответственности.

Глава 5. Правовые акты органов государственного и муниципального управления

5.1. Понятие, признаки и классификация правовых актов управления

Административно-правовые формы органов государственного и муниципального управления, как мы уже отмечали, могут иметь различное проявление в зависимости от осуществляемой ими деятельности. Данное проявление выражается в подготовке соответствующего властного решения в виде акта, который общепринято называть правовым актом управления. Принятие актов направлено на решение задач, стоящих перед органами государственного и муниципального управления, посредством реализуемых ими функций. Именно посредством правовых актов обеспечивается претворение в жизнь законодательных предписаний, а также выполнение функций государства в различных сферах сложившихся общественных отношений. Через них уполномоченные органы и должностные лица осуществляют государственное и муниципальное управление.

Как правильно отмечает А. А. Абдурахманов: «издание разнообразных актов управления составляет важную сторону исполнительно-распорядительной деятельности, и в настоящее время это – наиболее действенный и широко применяемый инструмент управления в повседневной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации»¹.

Правовой акт управления имеет следующие черты:

1. Выступает в качестве одного из вариантов управленческого решения возникающего в деятельности органа государственного или муниципального управления, направленного на регулирование общественных отношений.

2. Содержит юридически властное, обязательное для исполнения предписание уполномоченного субъекта, изданное в пределах его компетенции. Причем исполнение также обязательно для субъекта, его принявшего. К примеру, приняв административный регламент орган государственного и муниципального управления, должен реализовывать административные процедуры, нашедшие закрепление в данном акте.

¹ Абдурахманов А. А. Правовые акты управления в механизме административно-правового регулирования общественных отношений. Москва, 2005. С. 7.

3. Является подзаконным, так как издается в соответствии с положениями актов более высокой юридической силы либо в соответствии с действующим законодательством. Регулирование многообразия общественных отношений, ситуаций в них возникающих не может быть осуществлено только положениями федеральных конституционных и федеральных законов. Их конкретизация как раз и достигается при помощи принимаемых правовых актов государственного или муниципального управления.

4. Является односторонним волеизъявлением органа государственного или муниципального управления, не предполагающим получения какого-либо согласия со стороны лиц, в отношении которых он принимается. При этом, как правильно отмечает В. П. Уманская: «данное волеизъявление может быть результатом публичной инициативы индивидуальных или коллективных субъектов, воспользовавшихся своим конституционным правом на обращение»¹.

5. Содержит нормативно-правовое предписание или выступает в качестве основания для возникновения, изменения или прекращения правоотношений

6. Может выражаться письменно, устно, конклюдентно (при помощи различного рода жестов, условных сигналов, знаков).

7. Издается в соответствии с нормативно установленными процедурами применительно к отдельным его видам по подготовке, согласованию, принятию, регистрации, опубликованию и т. д.

Исходя из обозначенных признаков, под правовым актом органов государственного и муниципального управления следует понимать подзаконное односторонне властное и обязательное к исполнению волеизъявление уполномоченного субъекта, принятое в рамках его компетенции и в соответствии с нормативно установленными процедурами, выраженное письменно, устно или конклюдентно и содержащее нормативные правовые предписания или основания для возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

Следует отличать правовые акты управления от других актов:

1) законодательных актов. Законодательные акты обладают более высокой юридической силой по отношению к правовым актам управления, могут повлечь за собой их изменение и отмену. Правовые акты управления издаются для конкретизации законодательных правоположений. Субъектами принятия законодательных актов являются представительные органы, созданные на федеральном и региональном уровнях. Субъектами принятия правовых

¹ Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. С. 53.

актов управления выступают органы исполнительной власти либо иные органы, которым делегированы полномочия органов исполнительной власти;

2) судебных актов. Главное отличие состоит в субъекте принятия и виде деятельности. Судебные акты выступают в качестве формы выражения правосудия как проявления судебной власти. Судебные акты могут отменять правовой акт управления, могут признать его недействующим или недействительным. Правовые акты управления представляют собой формы реализации исполнительной власти и не могут изменять или отменять судебные акты;

3) служебных документов. Правовые акты управления в отличие от служебных документов выступая в качестве правовой формы влекут определенные юридические последствия, что не свойственно служебным документам. В большинстве своем служебные документы создаются в результате использования неправовых форм государственного и муниципального управления. Вместе с тем достаточно часто служебные документы выступают в качестве повода для принятия правовых актов управления;

4) актов прокурорского реагирования. Отличие данных актов от актов правового управления состоит в субъектном составе и видах осуществляемой деятельности. Основное предназначение актов прокурорского реагирования состоит в реализации полномочий по обеспечению законности посредством осуществления прокурорского надзора;

6) гражданско-правовых актов. Основное отличие правовых актов управления от гражданско-правовых актов состоит в односторонности данных актов. Гражданско-правовые акты предполагают взаимное волеизъявление сторон и не могут быть приняты без взаимного согласия.

Правовые акты управления могут быть классифицированы по различным критериям:

По юридическим свойствам правовые акты органов государственного управления могут подразделяться на нормативные, индивидуальные и смешанные.

Отличительными признаками¹, позволяющими различать нормативный правовой акт от индивидуального акта являются:

¹ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Рос. газ. 2019. № 6.

1) нормативный правовой акт в отличие от индивидуального содержит нормативные правовые предписания;

2) нормативный правовой акт в отличие от индивидуального не имеет конкретного адресата и применяется в отношении неограниченного круга лиц;

3) индивидуальный акт применяется однократно, нормативный правовой акт действует до его изменения или отмены.

Смешанные акты содержат черты как нормативных, так и индивидуальных актов.

По наименованию правовые акты государственного и муниципального управления подразделяются на:

1) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

2) постановления, приказы, инструкции, правила, положения, уставы, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;

3) указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

4) постановления и распоряжения исполнительных органов местного самоуправления.

По форме выражения правовые акты государственного и муниципального управления могут быть письменные, устные и конклюдентные.

По порядку принятия правовые акты государственного и муниципального управления подразделяются на коллегиальные и единоначальные. Первые принимаются коллективным органом, единоначальные – руководителем органа.

В зависимости от даты начала действия акта их можно разделить на акты, которые вступают в силу:

а) после их подписания уполномоченным лицом;

б) с даты, обозначенной в правовом акте управления;

в) с даты, указанной в другом правовом акте управления;

г) после их регистрации и официального опубликования.

По сроку действия правовые акты государственного и муниципального управления могут быть: постоянные (действуют до их изменения или отмены), срочные (действуют в течении срока, обозначенного в самом акте) и временные (действуют до принятия акта более высокой юридической силы).

По территории действия правовые акты, можно поделить на действующие на территории:

1) Российской Федерации;

2) субъекта Российской Федерации;

3) муниципального образования;

4) части территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

По целенаправленности правовые акты управления могут быть внутренними (принимаемые для решения организационных кадровых вопросов внутри органа государственного или муниципального управления) и внешними (принимаемые в целях выполнения стоящих перед органом задач и функций и затрагивающих права и законные интересы неопределенного круга лиц).

Принимаемые органами государственного и муниципального управления акты должны соответствовать как минимум трем требованиям.

Первое требование к правовому акту управления – это целесообразность с точки зрения достижения общественных и государственных интересов.

О целесообразности акта будет говорить своевременность его принятия, исходя из складывающейся обстановки, его обеспеченность в первую очередь с финансовой точки зрения, а также наличие механизма его реализации. Кроме того, принимаемым актом должны решаться имеющиеся проблемы в правовом регулировании, правоприменении, учитываться права человека и ранее принятые правовые акты.

Второе требование – законность. Данное требование можно представить в виде конгломерата более мелких требований, охватываемых законностью:

- правовой акт управления должен быть принят в соответствии с актами более высокой юридической силы, и не может им противоречить;

- правовой акт управления должен учитывать принцип разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями;

- правовой акт управления должен быть издан уполномоченным органом государственного и муниципального управления в рамках закрепленной компетенции;

- правовой акт управления должен быть принят с соблюдением установленной процедуры его принятия, регистрации и опубликования;

- не допускается принятие правовых актов управления, ограничивающих права и свободы человека и гражданина (в соответствии со ст. 55 Конституции ограничения прав и свобод человека и гражданина допускается только путем принятия федерального закона).

Третье требование к правовым актам государственного и муниципального управления – организационно-техническое, суть которого состоит в четкости и ясности изложения положений акта, его

понятности для лиц, к которым он обращен, в отсутствии грамматических и лингвистических ошибок, которые могут привести к искажению смысла предписаний. Также к данному требованию можно отнести обязательность своевременного доведения до исполнителей и наличие у акта соответствующих общепринятых реквизитов.

5.2. Понятие и признаки нормативных правовых актов

Несмотря на важнейшее значение действующих на территории любого государства, в том числе и Российской Федерации, нормативных правовых актов действующее законодательство на федеральном уровне не содержит его дефиниции. Принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹, который содержал бы основные понятия, в том числе и нормативного правового акта по различным причинам до настоящего времени не осуществлено. Думается, что это связано со сложностью процедур подготовки, согласования, принятия нормативных правовых актов, необходимостью нести ответственность за проведение мероприятий, связанных разработкой нормативного правового акта (прогнозированием, планированием, обеспечением, реализацией и т. д.).

Рассматривая нормативные правовые акты, как разновидность правовых актов управления стоит сказать, что большая часть признаков, присущих правовому акту управления будет характерна и для нормативного акта.

Исходя из существующей юридической доктрины, определение нормативного правового акта было сформулировано в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации». Согласно п. 2 данного постановления: «нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм»².

¹ О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект федер. закона (подготовлен Минюстом России 26 декабря 2014 г.) (не действует). Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

² Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

Впоследствии судебная практика восприняла данное определение и зафиксировала в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложив в следующей редакции: «нормативный правовой акт – это изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом»¹. В настоящее время данное постановление утратило юридическую силу, а разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу содержат лишь существенные признаки (на основании них суды могут идентифицировать нормативный правовой акт), которые, по сути, остались такими же, как и ранее, при формулировании понятия нормативного правового акта².

Согласно ст. 2 проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» под нормативным правовым актом следует понимать: «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме субъектом правотворчества в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, разъяснение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на многократное применение»³. Обозначенное определение содержит достаточное количество признаков, на основании наличия которых, мы можем говорить, о нормативном правовом акте. Вместе с тем не совсем ясна позиция авторов законопроекта, включивших в определение слово «разъяснение». Что должен разъяснять нормативный правовой акт? Это больше подходит для обобщения прак-

¹ О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. № 2 // Рос. газ. 2003. № 15.

² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Рос. газ. 2019. № 6.

³ О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект федер. закона (подготовлен Минюстом России 26 декабря 2014 г.) (не действует). Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

тики высших судебных инстанций, которые могут дать разъяснения судам по вопросам правильности правоприменения.

В связи с отсутствием дефиниции нормативного правового акта в юридической доктрине продолжается работа по выявлению его признаков, на основании которых было бы возможным сформулировать данное понятие.

Профессор С. В. Бошно под нормативным правовым актом предлагает понимать: «письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме органом государственной власти, местного самоуправления или их должностным лицом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение, введение в действие, прекращение или приостановление действия общеобязательных предписаний, распространяющихся на неопределенный круг лиц, рассчитанных на многократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»¹. В данном определении находят закрепление не только теоретические положения, но и результаты обобщений судебной практики, на основе которых высшие судебные инстанции сформулировали признаки нормативного правового акта и его определение.

Достаточно своеобразное определение нормативного акта предлагает профессор Ю. Г. Арзамасов. Он пишет, что: «нормативный акт – это юридический акт, устанавливающий либо санкционирующий нормы права, изменяющий или отменяющий нормы права, на основе которых возникают те или иные общественные отношения»². В данном определении присутствует главный признак нормативного правового акта – это его нормативность, то есть наличие норм права или нормативных правовых предписаний. Наиболее обобщенно правовая нормативность представляет собой одно из основополагающих свойств права, которое выражает общеобязательность правовых требований, закрепляет масштаб поведения людей, знаменует единство государственных и правовых установлений. «Нормативность правовых актов предопределяется их содержанием – наличием правовых норм»³.

¹ Бошно С. В. Закон о нормативных правовых актах: прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 11.

² Арзамасов Ю. Г. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие. Москва, 2007. С. 55.

³ Иванов Р. Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. С. 13.

Именно благодаря данному признаку, по общему мнению, нормативные правовые акты следует ограничивать от иных правовых актов (актов применения, актов толкования права) и документов¹.

Также в качестве признака нормативного правового акта можно назвать его неперсонифицированность – распространение действия нормативных правовых предписаний на неопределенный круг участников возникающих общественных отношений. Кто бы не выступил участником регулируемого нормативным правовым актом общественного отношения, тот сразу подпадает под действие содержащихся в нем нормативных правовых предписаний. Конечно, жизнь показывает нам немало примеров обратного, но государство, претендующее на высокий статус правового, не должно допускать никаких исключений из этого правила.

Признаком нормативного правового акта выступает и многократность его применения. Поведение участников общественных отношений будет подвергаться воздействию со стороны нормативного правового акта всегда при наступлении условий, предусмотренных гипотезой правовой нормы. И будет это происходить до тех пор, пока нормативный правовой акт не будет изменен или отменен. В этом смысле нормативные правовые предписания, содержащиеся в акте, обращены в будущее, так как рассчитаны не просто на данный наличный случай (отношение), а на вид – неопределенное число установленных в общей форме случаев и отношений.

Обозначенные три признака нормативного правового акта признаются всеми авторами и юридической практикой.

Помимо них, признаком нормативного правового акта является его письменная форма и особая внешняя структура (заголовки, преамбулы, разбивка текста на разделы, главы, параграфы, статьи, пункты, части, подписи специально уполномоченных лиц и т. д.), которые для иных видов правовых актов менее характерны.

Для нормативного правового акта в целях приобретения им юридической силы необходимо соблюдение установленного порядка его принятия, так как в последствие нарушение данного порядка, вероятнее всего, повлечет его отмену.

Нормативный правовой акт принимается уполномоченным на то лицом или органом в рамках закрепленной за ними компетен-

¹ *Петров Н.* К вопросу о нормативности правовых актов // Советское государство и право. 1963. № 9. С. 125–133; *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве // Советское государство и право. 1964. № 7. С. 96–106.

ции. Несоответствие данному признаку позволит говорить о незаконности принятого акта.

Исходя из обозначенных нами признаков, предлагаем понимать под нормативным правовым актом письменный документ, принятый в установленном порядке уполномоченным органом или должностным лицом в рамках его компетенции и содержащий в себе нормативные правовые предписания, рассчитанные на неопределенный круг лиц и многократное применение.

5.3. Виды нормативных правовых актов органов государственного управления

Органы государственного управления, как мы уже отмечали, включают в себя, помимо органов исполнительной власти, действующих на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и иных субъектов, которые не относятся ни к исполнительной власти, ни к судебной, ни к законодательной (наиболее часто данные субъекты создаются в виде государственных корпораций). Вместе с тем принимаемые данными субъектами нормативные правовые акты проходят те же процедуры, которые предусмотрены в отношении нормативных правовых актов, подготовленных федеральными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, тем более что в актах, определяющих правовое положение обозначенных субъектов, содержится прямое указание на это.

Более тщательная нормативная регламентация, а также теоретическая разработка нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти высококвалифицированными специалистами по данному вопросу позволит выработать четкое понимание видов нормативных правовых актов государственного управления на примере федеральных органов исполнительной власти.

Существующее законодательство не содержит нормативных положений, в которых нашла бы отражение система нормативных правовых актов органов государственного управления. Каждый уровень организации власти самостоятельно определяет систему принимаемых им нормативных правовых актов. Наиболее часто это делается на подзаконном уровне, а порой подзаконные акты не учитывают имеющиеся в небольшом количестве законодательные правовые положения относительно видов нормативных правовых актов. К примеру, всем известны такие виды нормативных правовых актов как административные регламенты. Необходимость их принятия обусловлена положениями Федерального закона «Об организации предоставле-

ния государственных и муниципальных услуг»¹. Причем их принятие осуществляется именно органами государственного или муниципального управления. Однако, обратившись к постановлению Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, мы такой вид нормативного правового акта, как административных регламент, в числе возможных видов нормативных правовых актов федерального исполнительная власти не найдем.

Кроме того, несмотря на то, что в п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 определены виды актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти (постановление, приказ, правила, инструкция и положение) и указано в каком виде издание нормативных правовых актов не допускается (письмо, распоряжение и телеграмма), анализ актов федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о том, что порой они принимают акты в ином виде, не закрепленном в данном пункте. Порой федеральные органы исполнительной власти, обозначая виды нормативных правовых актов, принимаемых органом, оставляют этот перечень открытым либо сокращают их. Так, в соответствии с приказом МВД России от 27 июня 2003 г. № 484² министерством могут быть, помимо обозначенных в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 нормативных правовых актов, приняты уставы, наставления, а также иные виды актов. В Министерстве обороны нормативные правовые акты принимаются в виде приказов Министра обороны³.

Федеральная таможенная служба не учла изменения, внесенные в постановление Правительства Российской Федерации и до настоящего времени принимает нормативные правовые акты в виде распоряжения⁴.

Наиболее распространенными основаниями классификаций нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти следует назвать:

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 168.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

³ О порядке подготовки, оформления и государственной регистрации официальных документов Министерства обороны Российской Федерации (с изменениями и дополнениями): приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 декабря 2014 г. № 888.

⁴ О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе: приказ ФТС России от 1 декабря 2016 г. № 2266.

1. По форме (основной критерий – наименование). В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ¹ Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти имеет право издавать постановления и распоряжения. Постановления являются нормативными правовыми актами, в то время как распоряжения содержат ненормативные предписания. Федеральные органы исполнительной власти вправе принимать в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 нормативные правовые акты в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Помимо перечисленных видов нормативных правовых актов, постановление Правительства Российской Федерации не содержит каких-либо положений, которые бы позволили различать их между собой.

В результате слабо урегулированные на федеральном уровне вопросы классификации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти создают нестабильность правового регулирования соответствующих отношений, вследствие чего в одних случаях нормативные правовые акты однотипные по своему содержанию без необходимости издаются под разными наименованиями, а в других – одно и то же наименование нередко получают акты, существенно различающиеся по содержанию.

В связи с недостаточной регламентацией вопросов ведомственного регулирования на федеральном уровне органами исполнительной власти принимаются собственные правила подготовки ведомственных актов. Эти правила устанавливают виды издаваемых федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, а также раскрывают их содержание.

2. В зависимости от сферы регулирования отношений и обязательности для относительно определенного круга лиц выделяют:

– внутриведомственные (внутриотраслевые), то есть ограниченные регулированием в пределах какой-либо отрасли, и, соответственно, обязательные для организаций и лиц, входящих в систему ведомства, их издавшего;

– межотраслевые (межведомственные), то есть выходящие за пределы отрасли (ведомства), направленные на обеспечение единства в соответствующей сфере деятельности, то есть обязательные для нескольких ведомств, а также иных участников общественных отношений.

¹ О правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

3. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут быть также разграничены на основе такого критерия как необходимость государственной регистрации. В настоящее время названный институт регламентируется нормами подзаконных актов – постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, а также приказом Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹.

Регистрации, как мы уже отмечали, подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер.

4) по территориальному признаку акты, можно подразделить на действующие на территории всей Российской Федерации, в рамках конкретных регионов, а также в рамках конкретного органа.

5) по сроку действия нормативные правовые акты можно подразделить на акты с неопределенным сроком действия, определенным сроком и временные акты. Действие последних связано с относительно определенным сроком или наступлением определенных событий. Примером может служить Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2010 г. № 599 «О введении временного запрета вывоза некоторых видов сельскохозяйственных товаров с территории Российской Федерации»².

Из приведенных классификаций можно сделать выводы о том, что их количество может продолжаться. Предлагаем остановиться на наиболее распространенной классификации нормативных правовых актов по форме, а если быть точнее – по наименованию. Каждый из видов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, существующих в настоящее время в правовой системе России, должен иметь не только свое исключительное предназначение, но и индивидуальные характеризующие его признаки, определяющие предназначение и в значительной степени содержание, в связи, с чем весьма важно правильно различать их. Форма правительственных нормативных правовых актов однозначно определена в ст. 5 Федерального конституционного закона

¹ Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: приказ Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105.

² О введении временного запрета вывоза некоторых видов сельскохозяйственных товаров с территории Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2010 г. № 599 // Рос. газ. 2010. № 174.

«О Правительстве Российской Федерации»: «акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации»¹. Помимо этого, в форме постановлений Правительство Российской Федерации издает индивидуальные правоприменительные акты².

Несмотря на большие полномочия, проблема нормотворческой компетенции постановлений Правительства Российской Федерации стоит не менее остро, чем для указов Президента Российской Федерации. В частности, широко обсуждается вопрос об издании Правительством Российской Федерации актов законодательного характера, то есть по вопросам регулирования законов. Исходя из современной социально-экономической обстановки, представляется целесообразным издание правительственных нормативных актов в законодательной сфере только в том случае, если ему будут делегированы такие полномочия федеральным законом. Практика использования формы постановления федеральными органами исполнительной власти в лице министерств, служб и агентств невелика. Основная причина этого состоит в том, что использование министерствами формы постановления не в полной мере соответствует природе данного акта, так как министерства являются федеральными органами исполнительной власти, действующими на основе единоначалия, а определяющим свойством постановления с точки зрения порядка принятия является коллегиальная процедура, включающая обсуждение, согласование, одобрение.

В связи с этим следует согласиться с С. В. Бошно в том, что было бы разумно закрепить только право Правительства Российской Федерации на использование наименования «постановление», что можно сочетать с соответствующим запретом для иных федеральных органов исполнительной власти. Как отмечает С. В. Бошно: «издание федеральными органами исполнительной власти актов в форме постановлений нецелесообразно по следующим причинам: единоличный порядок управления органами и использование акта с одним наименованием на двух уровнях (Правительство Российской Федерации и иные органы испол-

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Рос. газ. 2020. № 251.

² Например: О присвоении классного чина государственного советника налоговой службы II ранга Вазарханову И. С.: постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2000 г. № 450 // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2698.

нительной власти), что вредит иерархичности и системности как самих актов, так и органов»¹.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 федеральные органы исполнительной власти обладают правом издания следующих нормативных правовых актов: 1) постановления; 2) правила; 3) инструкции; 4) положения; 5) приказы. Перечень актов, обозначенных в данном постановлении, является ограниченным и их принятие в другой форме не может быть признано законным.

Дадим небольшую характеристику обозначенным нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Правила составляют довольно большую группу в общем массиве нормативных правовых актов органов исполнительной власти и являются актами процедурного характера. Они обычно принимаются с целью конкретизации процедуры проведения тех или иных мероприятий, в них устанавливаются статус, права, обязанности субъектов права. Именно такой вывод позволяет сделать анализ позиций ученых по этому вопросу. «В правилах устанавливаются цели и задачи специальной управленческой деятельности, правовой статус лиц (органов и должностных лиц), осуществляющих эту деятельность, их права, обязанности, ответственность, порядок принятия административных мер, виды процессуальных актов и их основное содержание, ссылки и указания на законодательные и иные нормативные правовые акты, на основе которых приняты и действуют правила»².

Близок к правилам акт под названием «инструкция», но имеются различия. Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие. Инструкция как правильно отмечает Н. С. Шмакова: «регулирует действия субъектов по поводу объектов материального мира»³.

Инструкция является весьма распространенной формой нормативного правового акта, практически такой же распространенной, как и приказ. С. В. Бошно определила инструкцию как: «нормативный правовой документ, издаваемый с целью определить, разъяснить порядок применения вышестоящего нормативного правового акта; документ, в котором осуществляется детальное регулирование поведения субъектов права по поводу объектов»⁴. По содержа-

¹ Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. Москва, 1999. Т. 2. С. 370.

³ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 131.

⁴ Бошно С. В. Указ. соч. С. 60.

нию инструкции можно разделить на: 1) закрепляющие процедурные права и обязанности конкретной категории должностных лиц; 2) определяющие порядок осуществления отдельных действий или видов деятельности; 3) закрепляющие порядок применения нормативных правовых актов. Как правило, инструкции утверждаются иными актами данного органа (приказами, постановлениями).

Инструкция содержит нормы производного характера. Этот ведомственный акт определяет порядок проведения в жизнь, порядок применения и наилучшую организацию исполнителей закона, постановления Правительства Российской Федерации, нормативного приказа министерства.

Инструкция – это нормативный правовой акт, изданный в целях установления предписаний, определяющих порядок осуществления какой-либо деятельности или порядок применения положений законодательных и иных нормативных актов. В отличие от приказа инструкция всегда нормативный акт, устанавливающий определенный порядок, которым предусматривается кем, когда, каким образом, в какой последовательности должны исполняться положения, содержащиеся в других нормативных правовых актах или определенный порядок выполнения тех или иных функций различными органами, структурными подразделениями и должностными лицами министерства.

Следующий нормативный правовой акт, который может быть издан федеральным органом исполнительной власти – это «положение». «В положении устанавливается статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления, как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения»¹. Ю. Г. Арзамасов определяет положение как: «нормативный акт, детально регламентирующий группу вопросов, касающихся статуса органа власти, либо организации деятельности определенных субъектов права (государственного органа, учреждения, организации)»². По его словам, в положении систематизировано определяются порядок образования, полномочия и организация работы органов и учреждений, их структурных подразделений.

Положение представляет собой разновидность нормативного правового акта, изданного федеральным органом исполнительной

¹ *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 372.

² *Арзамасов Ю. Г.* Законность ведомственных нормативных актов: монография. Барнаул, 2004. С. 39.

власти, содержанием которого является установление правового статуса территориальных или структурных подразделений соответствующего органа либо системно связанных между собой правил по вопросам его компетенции. В отличие от приказов, которые могут быть как нормативными, так и ненормативными, положения практически всегда имеют нормативный характер. Инструкция отличается от положения тем, что она носит вспомогательный характер, а положение является определяющим для инструкции. Инструкция определяет формы, методы деятельности, показывает как в практической деятельности орган должен осуществлять правила, установленные в положении. То есть по отношению к положению инструкцию отличает производный характер.

Среди всех разновидностей нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти наиболее распространенным является приказ.

По мнению М. Н. Николаевой, характерными признаками приказа являются следующие: «во-первых, содержит предписания обязательного характера, во-вторых, издается министром, в-третьих, представляет собой акт, издаваемый в порядке осуществления единоначалия»¹.

Набор признаков приказа у Ю. Г. Арзамасова несколько иной: «во-первых, в приказе должны содержаться только строго обязательные предписания; во-вторых, приказ может быть, как нормативным, так и индивидуальным, а также смешанным; в-третьих, приказ – это самостоятельный нормативный акт, обладающий такой же юридической силой, как инструкции и многие другие ведомственные нормативные акты»².

С учетом положений действующего законодательства считаем целесообразным сделать несколько замечаний по поводу выделяемых признаков.

Приказы издаются по самому широкому кругу вопросов и могут содержать как нормативные предписания, регулирующие определенные общественные отношения, так и индивидуальные предписания по применению норм права, то есть относящиеся только к одному субъекту или решающие лишь специальный вопрос (индивидуальное дело и спор), например, приказ о назначении на должность определенного лица. Приказ может издаваться не только министром, но и руководителем другого органа исполнительной власти,

¹ Николаева М. Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. Москва, 1975. С. 73.

² Арзамасов Ю. Г. Указ. соч. С. 32.

например, директором федеральной службы или руководителем федерального агентства, поэтому было бы правильнее говорить о субъекте его издания – руководителе федерального органа исполнительной власти.

Нормативные приказы издаются по наиболее важным вопросам деятельности федерального органа исполнительной власти, включая правовое регулирование различных направлений деятельности этого органа, создание, реорганизацию, ликвидацию органов и учреждений, входящих в структуру соответствующего органа, принципы, формы, методы и задачи деятельности органов.

В приказах определяются текущие и перспективные задачи федеральных органов исполнительной власти, предоставляются субъективные права и возлагаются юридические обязанности, устанавливаются юридические факты, связанные с возникновением, изменением и прекращением правоотношений. Они регулируют организацию и деятельность подчиненных органов, порядок поведения должностных лиц и граждан, запрещая определенные действия или устанавливая правила пользования и эксплуатации определенных объектов (например, транспорта).

Нормативный приказ в ряде случаев регулирует на основе законов такие отношения, которые не регламентированы законом или постановлением Правительства Российской Федерации. Однако это не означает, что, устанавливая нормы права, ведомство подменяет законодателя, нарушает принцип законности. В таком ведомственном нормативном правовом акте отражаются и выявляются полномочия руководителя федерального органа исполнительной власти по самостоятельному установлению определенных правил и регламентации общественных отношений, которые призван регулировать именно руководитель. Так, руководитель федерального органа исполнительной власти имеет право самостоятельно устанавливать штатное расписание, должностные и персональные оклады и устанавливать структуру подчиненных министерству органов¹.

Надо сказать, что некоторые ученые считают отнесение приказов к разновидности нормативных актов необоснованным. Так, С. В. Бошно пишет: «использование формы приказа в качестве нормативного правового акта, адресованного гражданам, организациям и учреждениям, недопустимо. Приказ – это документ локального характера, использующийся для осуществления власти должностного лица по отношению к зависимым от него в силу трудовых, слу-

¹ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 110.

жебных отношений лицам. С гражданами органы власти в такого рода отношениях не состоят, что, впрочем, не лишает их возможности при помощи других актов издавать нормативные предписания для сторонних, то есть независимых субъектов. Тем не менее, приказная практика выходит за узковедомственные границы»¹. По мнению С. В. Бошно, приказ – это правоприменительный акт, при помощи которого руководитель органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей.

Однако во многих случаях приказы касаются широкого круга организаций и должностных лиц независимо от подчиненности, общественных объединений и граждан, носят надведомственный характер и являются нормативными актами.

На практике могут приниматься смешанные акты, содержащие как нормативные, так и индивидуальные предписания. Чаще всего последние возлагают обязанности обеспечения исполнения норм приказа или другого ведомственного акта на отдельные управления и подразделения либо на конкретных должностных лиц министерства.

Значение приказа определяется также и тем, что правовые акты, издаваемые в форме положений, инструкций, правил и т. д., утверждаются приказами. Такая практика за годы советского и российского правотворческого опыта в нашей стране практически стала нормой. Сегодня этой конструкции придерживаются многие федеральные органы исполнительной власти.

Таким образом, приказ – это утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти письменный документ, содержащий обязательные для исполнения предписания по отдельным вопросам, изданный в рамках компетенции соответствующего органа, а также посредством которого утверждаются, вводятся в действие, отменяются иные нормативные правовые акты данного органа.

Еще одной многочисленной разновидностью нормативных правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, является административный регламент². Не ясны причины, по которым данный вид акта отсутствует в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Для целей Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в ст. 2 дается

¹ Бошно С. В. Указ. соч. С. 51.

² Миронов, А. Н. Административный регламент как вид нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3; Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Указ. соч. С. 15–18.

понятие административного регламента: «нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги»¹. Вместе с тем данное понятие не отражает содержания данной разновидности нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, так как не учитывает необходимость разработки регламента и для осуществления государственного контроля (надзора).

Более расширенное понимание административного регламента предлагается в Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг»². При чем это делается как по отношению к административному регламенту предоставления государственной услуги, так и административному регламенту осуществления государственного контроля (надзора).

Обобщив сформулированные Правительством Российской Федерации понятия административного регламента, можно предложить следующее его определение: нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, принятый в пределах предоставленной ему компетенции, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых данными органами в процессе осуществления государственного контроля (надзора) либо предоставления государственной услуги, а также устанавливающий порядок взаимодействия между структурными подразделениями данных органов и их должностными лицами, между органами и физическими или юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями в процессе осуществления государственного контроля (надзора) либо предоставления государственной услуги.

Принятие административных регламентов безусловно способствует созданию прозрачности в деятельности федеральных органов исполнительной власти, их структурных и территориальных

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. № 168.

² О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

подразделений, уменьшению количества злоупотреблений со стороны должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор), либо предоставляющих государственные услуги.

В отличие от ранее рассмотренных нами видов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти по отношению к административным регламентам нормативно определяются их структурные составляющие. Кроме того, в отношении них проводится самостоятельный вид экспертизы, прохождение которой будет возможно только при наличии каждого из закрепленных структурных элементов. Помимо этого, также как и все принимаемые федеральными органами исполнительной власти нормативные правовые акты, административные регламенты должны соответствовать актам более высокой юридической силы.

Принятие иных видов актов, как это предусмотрено в некоторых федеральных органах исполнительной власти, создает нестабильность правового регулирования соответствующих отношений, определенную путаницу как для субъектов, принимающих данные акты, так и для лиц, в отношении которых они принимаются. К примеру, для чего МВД России принимать уставы и наставления, если это можно сделать в положении и инструкции или правилах, тем более что, исходя из положений приказа МВД России «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» от 27 июня 2003 г. № 484¹, они практически не различаются. Аналогичным образом можно сказать и по отношению к Министерству обороны России. Оба этих ведомства не только расширяют перечень видов нормативных правовых актов, но и оставляют его открытым, предусматривая возможность принимать нормативные правовые акты иных видов, которых нет ни в постановлении Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, ни в ведомственных приказах МВД России и Минобороны России.

5.4. Правовые акты органов муниципального управления

В качестве органа муниципального управления на территории муниципального образования выступает исполнительно-распорядительный орган (местная администрация), возглавляемый главой местной администрации. Данный орган в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

¹ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484.

в Российской Федерации» обладает полномочиями по принятию муниципально-правовых актов.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет понятие муниципально-правового акта. В соответствии со ст. 2 данного закона: «муниципальный правовой акт – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер»¹. Как мы видим, данное понятие применимо как к нормативным, так и правоприменительным актам, принимаемым на уровне муниципального образования. Кроме того, в определении указан субъектный состав лиц, уполномоченных принимать данные акты.

Представляется необходимым для лучшего понимания вопроса оговориться о том, что применительно к деятельности органов муниципального управления более правильно будет использовать понятие правовой акт органов муниципального управления, а не муниципально-правовой акт. Чтобы это сделать мы из определения муниципально-правового акта исключим указание на субъекты, которых не относим к органам муниципального управления, немного подкорректируем с учетом вышеобозначенных нами признаков правового акта управления и предложим определение правового акта муниципального управления.

Правовой акт органов муниципального управления – это решение, принятое в установленном процессуальном порядке местной администрацией по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам,

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям местной администрации, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее, изменяющее и отменяющее нормативные правовые предписания или являющееся основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений.

В качестве признаков, которые способствовали выработке понятия правового акта органов муниципального управления можно обозначить следующие:

1. Принимается в установленном процессуальном порядке, который определен не только положениями ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и актами органов местного самоуправления, в том числе и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (например, закрепление перечня должностных лиц, уполномоченных принимать муниципально-правовые акты¹ или порядка подготовки, издания и опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов² и др.).

2. Принимается по вопросам местного значения, закрепленным в соответствии с положениями ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах и иных муниципально-правовых актах, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям местной администрации.

3. Принимается органом муниципального управления в соответствии с закрепленной за ним компетенции. Компетенция дан-

¹ Об утверждении Перечня должностных лиц местного самоуправления, замещающих высшие, главные и ведущие должности муниципальной службы в администрации муниципального образования «Город Новодвинск», наделенных правом принятия муниципальных правовых актов (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: постановление администрации МО «города Новодвинска» Архангельской области от 30 марта 2017 г. № 241-па // Официальный сайт Администрации муниципального образования «Город Новодвинск». URL: <http://www.novadmin.ru> (дата обращения: 11.02.2021).

² О порядке подготовки, издания и опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов главы Амурского муниципального района, администрации Амурского муниципального района (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]: постановление Администрации Амурского муниципального района Хабаровского края от 1 октября 2016 г. № 590. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

ного органа закрепляется в уставе муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

4. В отличие от правовых актов государственного управления акты, издаваемые органом муниципального управления могут быть приняты только в письменной форме и для них не предусмотрена устная и конклюдентная форма.

5. Может быть нормативным или правоприменительным и, соответственно, будет содержать либо нормативные правовые предписания, либо выступать в качестве юридического факта для возникновения, изменения или прекращения соответствующих правовых отношений.

Исходя из положений ст. 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», правовые акты местной администрации издает глава местной администрации в виде постановлений, которые принимаются по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, либо распоряжений по вопросам организации работы местной администрации.

Глава местной администрации, как правило, наделяется правом издания правового акта, определяющего порядок подготовки правовых актов в данном органе¹ либо это делается в уставе муниципального образования.

Достаточно часто (как это свойственно для данного уровня организации власти) в установленном порядке принятия муниципально-правовых актов встречаются значительные недостатки. К примеру, исходя из вышеобозначенного, нормативный правовой акт и индивидуальный акт являются разновидностью правового акта. Вместе с тем, если обратимся к постановлению администрации Петушинского района Владимирской области от 1 апреля 2016 г. № 638, то обнаружим, что муниципально-правовые акты, издаваемые в данном муниципальном образовании, подразделяются на нормативно-правовые акты и правовые акты. Авторы постановления, судя по всему, не имеют достаточной юридической подготовки и не владеют юридической терминологией.

¹ Например: Об утверждении Положения о порядке подготовки и согласования проектов муниципальных правовых актов администрации Петушинского района [Электронный ресурс]: постановление администрации Петушинского района Владимирской области от 1 апреля 2016 г. № 638. Доступ из информационно-правового портала «Гарант».

В целом, если говорить о правовых актах муниципального управления, то стоит отметить отсутствие квалифицированных кадров, занимающихся их подготовкой. Кроме того, круг вопросов местного значения достаточно широкий, а штат администрации, реализующий их, недостаточен для более предметной его специализации. Как правило, не хватает специалистов для осуществления нормотворческой и правоприменительной деятельности и все это в конечном итоге сказывается на качестве и эффективности принимаемых правовых актов муниципального управления. Особенно это заметно на примере разрабатываемых на местном уровне административных регламентов¹.

5.5. Понятие, признаки и виды правоприменительных актов органов государственного и муниципального управления

В результате правоприменения, так же как и нормотворчества, органами государственного или муниципального управления либо их должностными лицами принимается правоприменительный акт. Большая часть действий, совершаемых органами государственного и муниципального управления, направлена на принятие решений по индивидуально-конкретным делам и требует соответствующего процессуального оформления в виде правоприменительного акта.

В отличие от нормативных правовых актов, акты правоприменения позволяют более оперативно воздействовать на постоянно изменяющиеся общественные отношения. Именно при помощи правоприменительных актов реализуются нормативные правовые положения, закрепленные в законодательстве.

Нормативного определения правоприменительного акта действующее российское законодательство не содержит. Являясь разновидностью акта управления, акт правоприменения обладает его общими признаками, но имеет и некоторые особенности, позволяющие отличать его от нормативных правовых актов. Рассмотрим некоторые мнения ученых о понимании правоприменительного акта.

Ф. А. Григорьев предлагает следующее определение акта применения права: «государственно-властный индивидуально-определенный юридический акт, выраженный в определенной форме и вынесенный компетентным субъектом права на основании и во исполнение юридической нормы, разрешающий конкретное юридическое дело путем установления субъективных прав и юридических обязанностей либо определения меры государственного

¹ Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Указ. соч. С. 15–18.

воздействия на правонарушителя, отвечающий требованиям законности и направленный на правомерную организацию осуществления права»¹. Не совсем верным представляется указание на акт правоприменения, как на акт. По мнению И. Я. Дюрягина, лучше использовать термин решение. Его дефиниция выглядит следующим образом: «выражающее государственную волю, властное, индивидуально-конкретное, принятое компетентным органом на основе правовых норм и документально оформленное решение, которое обладает юридической силой, вызывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений и служит одним из юридических средств выполнения организующей деятельности государства»².

В своем диссертационном исследовании А. С. Постнов, давая определение правоприменительному акту, добавляет в дефиницию целевую направленность акта на реализацию и защиту законных интересов коллективных и индивидуальных субъектов, а также духовных и материальных благ (ценностей)³.

Очень лаконичным по сравнению с предыдущими выглядит определение, предлагаемое М. И. Байтиным: «акт применения права – индивидуальный, персонифицированный правовой акт, направленный на осуществление на определенной норме права (или нормах) решение конкретного юридического вопроса»⁴.

Учитывая вышеобозначенные признаки правового акта управления, предлагаемые указанными и иными авторами дефиниции правоприменительного акта, предлагаем в качестве таковых считать следующие:

1. Бесспорным является то, что правоприменительный акт органа государственного и муниципального управления является разновидностью правового акта управления.

2. Правоприменительные акты выступают результатом властной деятельности уполномоченных субъектов в рамках их компетенции по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретного дела.

3. Правоприменительный акт имеет конкретный адресат, в качестве которого выступает коллективный или индивидуальный субъект.

4. Правоприменительный акт имеет соответствующее процессуальное оформление, как правило, нашедшее закрепление в законодательстве.

¹ Григорьев Ф. А. Акты применения норм советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 9.

² Дюрягин И. Я. Указ. соч. С. 135.

³ Постнов А. С. Механизм детерминации правоприменительных актов: дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2006. С. 27.

⁴ Байтин М. И. Сущность права. Москва, 2005. С. 199.

5. Правоприменительный акт является актом однократного применения. Нельзя, к примеру, выносить по одному и тому же делу об административном правонарушении несколько раз постановление.

6. Правоприменительный акт не обладает нормативностью и не содержит в себе нормативно-правовых предписаний. Его предназначение состоит в претворении в жизнь предписаний правовой нормы. Причем не имеет значения вид нормативного правового предписания.

7. Правоприменительный акт выступает в качестве основания возникновения, прекращения или изменения правоотношения, предоставляя коллективным и индивидуальным субъектам субъективные права и возлагая юридические обязанности.

Под правоприменительным актом предлагаем понимать принятое на основе нормативных правовых предписаний уполномоченным органом или должностным лицом в рамках его компетенции процессуально оформленное подлежащее однократному применению юридически властное решение по индивидуально-конкретному делу, выступающее в качестве основания возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Значительное количество правоприменительных актов органов государственного и муниципального управления способствует их классификации по различным основаниям. Обозначим некоторые из них.

В зависимости от способов правового воздействия можно выделить обязывающие, запрещающие, управомочивающие, поощряющие, рекомендуемые, предписывающие правоприменительные акты.

В зависимости от органа государственного и муниципального управления можно выделить правоприменительные акты, принимаемые:

- федеральным органом исполнительной власти;
- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- исполнительным органом местного самоуправления.

По кругу лиц можно выделить правоприменительные акты в отношении коллективных и индивидуальных субъектов.

В зависимости от направленности на юридические последствия правоприменительные акты могут быть правоустанавливающие, правоизменяющие, правопрекращающие.

По целенаправленности правоприменительные акты могут быть внешними и внутренними.

В зависимости от оснований на осуществление правоприменительной деятельности выделяют позитивные и юрисдикционные правоприменительные акты.

Список литературы

1. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва, 2013.
2. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие. Москва, 2000.
3. Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9.
4. Козбаненко В. А. Виды и правовые формы государственных управленческих решений. Москва, 2002.
5. Мальшикин А. В., Миронов А. Н. Понятие юрисдикции // Административное право и процесс. 2017. № 8.
6. Миронов А. Н. Административное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2020.
7. Миронов А. Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2019.
8. Миронов А. Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: монография; под общ. ред. А. С. Дугенца. Владимир: ВИТ-принт, 2012.
9. Миронов А. Н. Административный регламент как вид нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3.
10. Миронов А. Н. Государственное администрирование и государственное управление // Актуальные проблемы науки административного права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения-2020». Москва: Издательство «ОнтоПринт», 2020.
11. Миронов А. Н. Процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2015. № 6.
12. Миронов А. Н. Тенденции отраслизации дисциплинарного права в России // Административное и муниципальное право. 2020. № 3.
13. Миронов А. Н., Кнышов Е. В. Организация производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 2.
14. Миронов А. Н., Ушаков С. Н. Недостатки при разработке административных регламентов предоставления муниципальных

услуг на территории Владимирской области // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 3.

15. *Миронов А. Н., Ушаков С. Н.* Нормотворчество органов государственного и муниципального управления: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2019.

16. *Миронов А. Н.* Муниципальное право Российской Федерации: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2020.

17. *Уманская В. П., Малеванова Ю. В.* Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020.

Учебное издание

Миронов
Анатолий Николаевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Редактор *Г. С. Синиченко*
Верстка *С. Н. Портнова*

Подписано в печать 13.07.2021. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл.печ. л. 8,84. Уч.-изд. л. 7,42. Тираж 209 экз. Заказ № 29у

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-78-8

