

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Оренбургский государственный университет»

**М.А. ИВАНОВА**

# **ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ**

Рекомендовано Ученым советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Оренбургский государственный университет» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности 030501 «Юриспруденция»

Оренбург 2008

УДК 351 (075.8)  
ББК 67. 401. Оя73  
И 20

Рецензент  
кандидат юридических наук, доцент И.А. Воронина

**Иванова, М.А.**  
**И Правовые акты органов управления: учебное пособие /**  
**М.А. Иванова. - Оренбург: ГОУ ОГУ, 2008. - 114 с.**  
**ISBN .....**

Учебное пособие посвящено актуальным проблемам процесса подготовки, принятия, опубликования правовых актов органов управления в Российской Федерации. Были использованы наиболее интересные и актуальные новейшие публикации в области нормотворческой деятельности государственных органов, а также труды известных ученых .

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программам высшего профессионального образования по специальности 030501 «Юриспруденция»

И 1203020200

ББК 67.401.Оя73

ISBN

© Иванова М.А., 2008  
© ГОУ ОГУ, 2008

## Содержание

Введение.....	7
1 Природа правовых актов.....	8
1.1 Понятие правового акта.....	8
1.2 Признаки правового акта.....	9
1.3 Содержание и структура правового акта .....	11
1.4 Система и виды правовых актов.....	13
2 Порядок принятия правовых актов.....	22
2.1 Правила подготовки и принятия актов.....	22
2.2 Процесс создания правовых актов. Правотворчество.....	24
2.3 Факторы правотворчества.....	25
2.4 Стадии правотворчества.....	27
2.5 Виды правотворчества.....	28
2.6 Юридическая техника.....	31
3 Административные акты (акты органов управления).....	32
3.1 Понятие и признаки административного акта.....	32
3.2 Форма и процедура издания административного акта.....	33
3.3 Административный договор и государственные контракты.....	34
4 Правовые акты Президента РФ.....	37
4.1 Понятие главы государства, институт президентства. Конституционный статус Президента РФ .....	37
4.2 Функции и полномочия Президента РФ.....	38
4.3 Понятие и признаки актов Президента РФ.....	40
4.4 Содержание актов Президента РФ.....	42
4.5 Юридическая природа актов Президента РФ.....	43
4.6 Подготовка, принятие, опубликование и вступление в силу актов Президента РФ.....	45
5.2 Порядок деятельности Правительства РФ: организация заседаний Правительства РФ, порядок внесения проектов решений, законопроектная деятельность Правительства РФ.....	49
5.3 Правовые акты Правительства РФ: понятие, назначение, виды, содержание. 52	
5.4 Порядок подготовки, принятия, опубликования и вступление в силу актов Правительства РФ.....	56
6 Правовые акты федеральных органов исполнительной власти.....	60
6.1 Система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти.....	60
6.2 Юридическая природа правовых актов федеральных органов исполнительной власти.....	63
6.3 Виды и содержание правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Проблемы нормотворчества федеральных органов исполнительной власти.....	65
6.4 Подготовка, принятие и опубликование федеральных органов исполнительной власти.....	70
7 Правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ (на примере Оренбургской области).....	74
7.1 Система и структура органов исполнительной власти Оренбургской области. Высшее должностное лицо Оренбургской области.....	74
7.2 Функции и полномочия органов исполнительной власти Оренбургской области .....	81

7.3 Правовые акты органов исполнительной власти Оренбургской области.....	82
7.4 Проблемы регионального правотворчества.....	88
8 Муниципальные правовые акты.....	97
8.1 Местное самоуправление в Российской Федерации.....	97
8.2 Понятие, признаки, виды муниципальных правовых актов.....	98
9 Оспаривание нормативных правовых актов.....	104
9.1. Специфика дел об оспаривании нормативных правовых актов.....	104
9.2 Подача заявления об оспаривании нормативных правовых актов.....	105
9.3 Судебное разбирательство и вынесение решения по делу об оспаривании нормативных правовых актов.....	107
10 Оспаривание ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц.....	109
10.1 Специфика дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц.....	109
10.2 Подача заявления об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц.....	110
10.3 Судебное разбирательство и вынесение решения по делу об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц.....	114

## Введение

Правовые акты имеют длительную историю, без них невозможна государственная деятельность и это, конечно, связано с разработкой и юридическим закреплением правил их формирования, понятия и признаков. Исследование проблем правовых актов охватывает целый комплекс вопросов: требования к акту при разработке проекта; придание акту четко определенных юридических свойств; определение места акта в российской правовой системе; виды нормативных правовых актов и их формы, принятые в законодательстве и на практике. Нормативные правовые акты являются наиболее изученной в отечественном правоведении формой права. Исследовалась их природа, признаки и свойства. Важнейшее условие эффективного существования нормативных правовых актов – их иерархичность, системность. Эти свойства изучались и в советском, и в современном российском правоведении. Разработана теория указного права, выявлена закономерность, согласно которой указы стремятся регулировать отношения и решать вопросы, не отнесенные к их компетенции, подменять не только постановления, но и законы. Отдельные виды законов пока не становились предметом исследования. Например, законы Российской Федерации – практически не разработанное явление. Кодексы, хотя и являются важнейшим элементом законодательства, чаще рассматриваются в связи с систематизацией, точнее, как ее результат. Недостаточно изучена система подзаконных актов: имеются лишь отдельные работы. Актуальность темы данной дипломной работы заключается в том, что правовые акты занимают в массиве документов особое место. Для правового акта как разновидности документа характерны, прежде всего, такие общие свойства, как документальное фиксирование информации, официально признанное закрепление и выражение ее в документах строго определенных форм. Вместе с тем правовой акт обладает специфическими признаками, выделяющими его среди других документов. К числу таких признаков можно отнести, прежде всего, круг субъектов, уполномоченных готовить и принимать правовые акты. Таковыми являются носители властных функций и полномочий. Правовой акт рассчитан на установление норм и их реализацию, т.е. на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Для исполнительной власти правотворчество играет первостепенную роль, так как издание нормативных актов – значимая правовая форма исполнительно распорядительной деятельности.

Целью настоящего учебного пособия является комплексный анализ правового регулирования процесса подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов управления.

# 1 Природа правовых актов

## 1.1 Понятие правового акта

В юридической литературе дано много содержательных и полезных характеристик правовых актов. Как отмечают Ю.А. Тихомиров и И.В. Котелевская, нередко их отождествляют с понятием «нормативные акты», хотя к таковым не относят индивидуальные, информационные и иные акты.<sup>1</sup> Главное в них - выражение государственного веления и закрепление решения правотворческого органа о создании, изменении, отмене акта и содержащихся в нем норм и предписаний.

Правовые акты занимают в массиве документов особое место. Отметим, прежде всего, их публичное, официальное обозначение в Конституции РФ. Так, в п. 1 ст. 15 Конституции РФ использован термин «правовые акты», в п. 3 ст. 15, п. 6 ст. 76 – «нормативные правовые акты», в п. 6 ст. 125 – «акты».<sup>2</sup> Помимо этого в Конституции РФ многократно упоминаются федеральные конституционные и иные законы, указы и нормативные акты Президента, договоры, постановления и распоряжения. По мнению Н.И. Глазуновой, если признать правовые нормы своего рода первичными жизнеспособными клетками всего правового организма, то правовые акты представляют собой первичное звено правовой системы, поскольку они состоят из правовых норм и формируют своими группами правовые подсистемы: институты, подотрасли, отрасли, разделы.<sup>3</sup>

Понятие акта как правового акта является здесь родовым понятием. Оно включает в себя такую разновидность, как нормативные правовые акты, устанавливающие, изменяющие и отменяющие правовые нормы. Все названные выше акты - законы, указы и др. - являются видами правовых актов, в которых выражено общее и особенное.

Для правового акта как разновидности документа характерны, прежде всего, такие общие свойства, как документальное фиксирование информации, официально признанное закрепление и выражение ее в документах строго определенных форм. Вместе с тем правовой акт обладает специфическими признаками, выделяющими его среди других документов. К числу таких признаков можно отнести, прежде всего, круг субъектов, уполномоченных готовить и принимать правовые акты. Таковыми являются носители властных функций и полномочий. Правовой акт рассчитан на установление норм и их реализацию, т.е. на возникновение, изменение и прекращение правоотношений.

Гарантией акта является обеспечение его юридической силой, понимаемой в смысле общеобязательности в соотношениях с другими актами и

---

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.15.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. – М.: Известия, 1993. – С. 53.

<sup>3</sup> Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С.256.

непререкаемой обязательности для исполнения всеми гражданами (физическими лицами) и юридическими лицами.

Как определяет Ю.А. Тихомирова и И.В. Котелевская правовой акт - это письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлением, институтами прямой демократии), имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений.<sup>1</sup> Легальное определение правового акта на федеральном уровне пока не существует. Однако вот уже несколько лет в повестке дня Государственной Думы стоит проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Как пишет Е.А. Лукьянова: «Речь идет о том самом «законе о законах», который был и остается научной мечтой многих отечественных правоведов не только последних десятилетий, но, пожалуй, всего двадцатого столетия».<sup>2</sup> Необходимость принятия данного закона обусловлена тем, что на сегодняшний день фактически нигде и никем не установлено определение правового акта, нормативного правового акта, иерархия действующих нормативных актов, не определен исчерпывающий список их видов для различных нормотворческих органов. 12 мая 2004г. Постановлением государственной Думы № 491- IV ГД данный проект был отклонен и снят с дальнейшего рассмотрения.<sup>3</sup> Однако на региональном уровне приняты и действуют такие законы. Так, 27 февраля 2002г. был принят Закон Оренбургской области «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области», в котором дается определение правового акта: «Правовой акт – официальный письменный документ, содержащий правовые нормы или индивидуальные предписания, принятый в установленной форме правотворческим органом в пределах его компетенции».<sup>4</sup>

## 1.2 Признаки правового акта

Правовым актам присущи определенные устойчивые признаки. В юридической литературе выделяют следующие признаки правового акта:

а) правовой акт есть письменный документ определенного рода, обладающий особой формой выражения содержащейся в нем информации. Данная форма предполагает: структуризацию текста акта и его построение по правилам юридической техники (главы, статьи, элементы, нормы и т.п.); формулирование правил поведения длительного или разового характера;

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.17.

<sup>2</sup> Лукьянова, Е.А. Закон о законах / Е.А. Лукьянова // Законодательство. – 1999. - № 11.- С. 34.

<sup>3</sup> О проекте федерального закона № 96700088-2 «О нормативных правовых актах Российской Федерации»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 12 мая 2004 г. № 491-IV ГД // Собрание законодательства РФ.- 2004.- № 21.- Ст. 1982.

<sup>4</sup> О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 14 марта 2002г. № 455/380-III-ОЗ // «Южный Урал». – 2002. – 23 марта.

нормативный язык; использование специфически юридических понятий и терминов; соблюдение обязательных реквизитов, свойственных каждому акту;

б) официальный характер правового акта заключается в его издании от имени органа, организации либо государства. Управомоченность названных субъектов принимать правовые акты предопределяется конституцией, законом, положением, уставом, т.е. статутным актом. Отсюда следует важное правило об издании каждым субъектом только тех видов правовых актов, которые за ним закреплены. Нередко же на практике государственные органы произвольно избирают форму правового акта и нарушают тем самым законность;

в) издание правовых актов допускается строго в пределах компетенции органа, организации. Министерство, администрация области, городское собрание представителей и иные органы государственной власти и местного самоуправления с помощью правовых актов осуществляют закрепленную за ними компетенцию, действуют в рамках предметов ведения и полномочий. Хозяйствующие субъекты - предприятия, учреждения, организации принимают локальные акты в рамках закона и устава, положений о них. Поэтому строгое соответствие правового акта характеру и объему компетенции органа государства, местного самоуправления, правосубъектности предприятия и учреждения является важнейшим критерием его законности, содержательности и обоснованности;

г) правовой акт обладает целевой ориентацией. В нем выражены в концентрированной форме социальные интересы. Акт может выражать государственную волю (если акт издан от имени государства), волю социальной общности (населения той или иной территории), властное веление (если акт издан государственным органом), согласие и равнопартнерские отношения. В любом случае интерес и воля получают строго определенную и обязательную форму выражения;

д) правовой акт предназначен для регулирования общественных отношений. Это достигается с помощью разных способов - путем установления правовых норм, возникновения, изменения и прекращения правоотношений, признания, создания и изменения юридического состояния, посредством обеспечения реализации правовых норм, правовой защиты законных интересов;

е) правовой акт обладает общеобязательностью. Это значит, что акт официально признан государством и его институтами. Его обязаны исполнять физические и юридические лица, которым он адресован, с ним они должны соотносить свои акты и юридические действия. Игнорирование правовых актов, их нарушение, воспрепятствование реализации актов являются нарушениями законности и недопустимы. Они влекут различные способы восстановления баланса актов, их юридической силы и авторитета, с одной стороны, применение мер дисциплинарной, административной, гражданско-правовой, уголовной ответственности к виновным лицам - с другой;

ж) правовой акт есть звено в реальной правовой цепи - правосознание, установки, правовые потребности, правоцелеполагание, правотворчество, правореализация, юридические действия и состояния. Это - циклически возобновляемая правовая цепь, и правовой акт служит ее импульсом, выполняя



роль и ее цели, и ее средства. Наиболее же отчетливо его предназначение выявляется по завершении процесса правотворчества, когда акт выступает как его конечный продукт. Действие, применение, исполнение правового акта служат его практической реализации и воплощению норм, предписаний, поручений, установлений в реальной действительности.

### 1.3 Содержание и структура правового акта

Содержание акта - это точное юридическое формулирование его главной цели и серии обусловленных ею задач, выбор и установление наиболее эффективных правовых средств и, прежде всего норм, определение субъектов, т.е. юридических и физических лиц, наделяемых правами и обязанностями, это расчет требуемых и возможных ресурсов (материальных, денежных, людских) для реализации акта, временные и пространственные характеристики действия акта, место акта среди других правовых актов и их соотношение.<sup>1</sup>

Практика свидетельствует о немалых трудностях в выборе предмета правового акта. То его темой становятся вопросы, не относящиеся к данному жанру акта, то вопросы, выходящие за пределы компетенции издающего органа, то явления, плохо познанные и невнятно структурированные. Поэтому, при подготовке проекта правового акта следует использовать следующие правила. Первое - строго соблюдать компетенцию органа или должностного лица, правомочного принимать соответствующий правовой акт. Второе - принимать акт тогда, когда его появление прямо предусмотрено конституцией, законом или другим актом более высокой юридической силы. Третье - определять тему акта в соответствии с объемом и характером регулируемых им отношений. Четвертое - четко формулировать название акта и адекватное ему содержание.

Важнейшее значение имеет выработка и формулирование правовых норм как первичных правил поведения. Существует общее и наиболее известное их деление на императивные, управомочивающие и диспозитивные нормы. Вместе с тем можно провести и более конкретную классификацию норм с учетом характера и объема их регулирующего воздействия: а) нормы-определения (дефиниции), б) нормы-принципы, в) нормы-цели, г) нормы-режимы, д) нормы - конкретно предписывающие, е) нормы-запреты, ж) нормы-стимулы, з) нормы-санкции, и) нормативно-технические требования.

Понятно, что только правильный выбор «наборов» норм позволяет придать акту свойства эффективного правового решения. Лишь тогда побуждаемые им юридические действия приведут к нужным результатам. И, напротив, увлечение одним видом норм, к тому же неудачное их формулирование снижает эффективность акта. Возникает неясность, кто и что может или должен делать, что нельзя делать. Расплывчатые и декларативные положения - беда многих правовых актов.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.23.

<sup>2</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.23.

Полезно обеспечивать связь норм разных правовых актов, имея в виду нормы-приоритеты, нормы-доминанты (в случае коллизии), нормы конкретизирующие, нормы производно-отсылочные, нормы смежные, но не дублирующие, каковы, например, нормы ст. 87 ГК РФ<sup>1</sup> и ст. 9 ФЗ «О некоммерческих организациях».<sup>2</sup>

Необходимо тщательно учитывать влияние на комбинации, «наборы» норм характера решаемой задачи, а также намеченных и достигаемых правовых состояний. Да и акты неодинаковы по своим нормам. К примеру, именно в законах преимущественно содержатся нормы-дефиниции, цели, принципы, компетенционные нормы. В разных подзаконных актах пропорция норм тоже неодинакова. А в локальных актах, в распоряжениях должностных лиц больше конкретных заданий, поручений, предписаний.

Сказанное позволяет лучше понять и освоить возможность установления разных правовых режимов.<sup>3</sup> Одно дело - вводить механизм правовой саморегуляции для хозяйствующих субъектов, механизм гарантий для самостоятельной деятельности физических и юридических лиц. Другое дело - механизм государственного управления, прямого или косвенного. Еще вариант - режимы регулирования. Наконец, упомянем о способах правовых ограничений.

Понятно, что любое правовое содержание не может быть аморфным, неопределенным и расплывчатым. Напомним, что выше говорилось о таком свойстве права, как формальная определенность. Поэтому, важное значение, приобретает структура правовых актов, которая позволяет оформить правовой массив и придать ему ту форму, которая наилучшим образом отвечает правовому содержанию акта.

Структура правовых актов должна определяться с учетом ряда факторов.

1 Строгий учет специфики актов, когда именно законы, и среди них кодексы, отличаются наиболее сложной структурой. Это - разделы, главы, статьи, иногда - часть. Для подзаконных актов характерна более простая структура, особенно для оперативно-конкретных актов. Искусственное усложнение ее и копирование структуры законов смысла не имеют.

2 Структурное членение правовых актов не должно быть произвольным, механическим. В основу должны быть положены строгие критерии - предмет регулирования или объект правового воздействия, правовой институт и т.п.

3 Необходимо объединить правовые нормы, регулирующие однородные отношения, в главы или разделы. Не следует допускать рассредоточенности норм, встречающиеся в правовых актах.

4 Первичной клеткой акта служат правовые нормы, которым целесообразно посвящать отдельные статьи закона или указа. Иногда сложная норма может быть расчленена на пункты в рамках статьи.

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации: федер. закон от 30 ноября 1994г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32.- Ст. 3301.

<sup>2</sup> О некоммерческих организациях: федер. закон от 12 ноября 1996г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996.- № 3. – Ст.145.

<sup>3</sup> **Тихомиров, Ю.А.** Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. - М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1998. – С.116.

5 Для правового акта важны юридически точные названия глав и статей, как своего рода их девизные заголовки.

6 Требуется обеспечивать строгую последовательность в изложении правового материала и в построении статей, глав, разделов. Повторения и логические нарушения недопустимы.

7 Обязательным требованием к акту являются юридический язык, не допускающий вольных выражений, метафор и т.д., и правила юридической техники.

## **1.4 Система и виды правовых актов**

Многообразие общественных отношений, регулируемых правом, порождает множество правовых актов. Они схожи по основным признакам, о которых говорилось выше, но и различаются между собой. Специфику правовых актов нужно отчетливо представлять себе и в полной мере учитывать в процессе их подготовки, принятия и реализации. Иначе затрудняется решение задач, стоящих перед тем или иным государственным органом. Возникает путаница с наименованиями, содержанием и юридической силой разных актов. Допускаются многочисленные нарушения законности. Это и «сбои» в деятельности и взаимоотношениях государственных органов, это и трудности для граждан в реализации и защите их прав и законных интересов.

Избежать указанных проблем можно с помощью правильно построенных классификаций правовых актов. Классификации позволяют четко расположить и расставить правовые акты в той линии, где каждый из них имеет свое место и находит верное соотношение с другими актами. Ярче обнаруживаются системные зависимости актов внутри правовой системы. Причем возможна классификация правовых актов по разным критериям. Кратко поясним их.

Классификация правовых актов по видам позволяет официально различать их. Официально признанное различие правовых актов устанавливается в Конституции РФ и законах и определяется спецификой органов, которые принимают те или иные акты. Каждый акт как бы «привязан» к тому или иному виду государственных органов. В этом смысле такой акт является одним из отличительных признаков органа и служит реализации возложенных на него задач и полномочий.

Виды актов универсальны для всех органов определенного типа. Например, закон есть акт представительного и законодательного органа Российской Федерации и соответствующего органа ее субъекта - республики, края, области, автономных образований, городов федерального значения. Постановление - акт Правительства Федерации и республики, инструкция - акт министерства федерации и министерства республики.

Соотношение правовых актов - емкое понятие. Оно выражает: положение конкретного акта в правовой системе, отражение в нем объема полномочий соответствующего субъекта права, соподчиненность по юридической силе, целевую и функциональную связь между актами, адекват-

ную меру правового регулирования. Отступления от этих критериев приводят к искусственным правовым диспропорциям. Иногда обилие одних актов сдерживает развитие других, когда слабость одних актов порождает поток других и превышение ими допустимой меры регулирования.

На практике чаще всего классификации совмещаются, если не полностью, то в основном или частично. Ведь акт должен обладать всеми свойствами жизнеспособности. И все же есть своего рода базовая классификация, служащая опорной конструкцией для всех вариантов построения системы правовых актов. В ее основе - юридическая форма акта, отражающая все его основные признаки. Большая часть актов «привязана» к строго определенному субъекту (закон), другие присущи разным субъектам (постановления и др.).

Как отмечает Н.И. Глазунова, классификация правовых актов возможна по разным критериям. Одним из них является их нормативная природа. Согласно этому критерию различают нормативные и ненормативные правовые акты. Данное разграничение имеет не только теоретическое, но и практическое значение.<sup>1</sup> По мнению Д.А. Керимова, оно позволяет со знанием дела осуществлять законотворческую (и правотворческую вообще) деятельность, в каждом конкретном случае использовать именно тот акт, который необходим для достижения соответствующей цели. Благодаря разграничению этих видов актов обеспечивают законность и правопорядок, поскольку оно определяет, какие государственные органы имеют право издавать нормативно-правовые акты, какова юридическая сила тех и других.<sup>2</sup>

Смещение нормативных правовых актов с ненормативными, стирание граней между ними ведут на практике к необоснованному расширению компетенции государственных органов, призванных лишь соблюдать, исполнять и применять законы и иные правовые акты, а отнюдь не выполнять законодательные (правотворческие) функции. Иначе говоря, без чёткого разграничения данных видов правовых актов нарушается целостность, системность и стабильность законодательства, иерархичность правовых актов по их юридической силе, вносится хаос в правовую жизнь, позволяя любому государственному органу принимать как нормативные, так и ненормативные правовые предписания. Это, в свою очередь, порождает неопределённость в законности издания того или иного правового акта, правомочности органа его издавшего.<sup>3</sup>

Нормативные правовые акты устанавливают общие правила (нормы) поведения людей, рассчитаны на всех участников правоотношений или ограниченную их часть, действуют постоянно и непрерывно, применяются многократно при регулировании соответствующих общественных отношений. Ненормативные правовые акты в отличие от нормативных устанавливают не

---

<sup>1</sup> Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 350.

<sup>2</sup> Керимов, Д.А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие / Д.А. Керимов. – М.: Изд-во «Норма» (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000.- С.67.

<sup>3</sup> Там же. – С. 67.

общие правила поведения (нормы), а конкретные предписания (распоряжения), обращённые к отдельному индивиду или юридическому лицу, применяются однократно и после реализации прекращают своё действие.

Нормативные правовые акты имеют не только особую, строго определённую форму выражения (конституция, закон, указ, постановление и т.д.) и особую внешнюю структуру (заголовки, преамбулу, разбивка текста на разделы, главы, параграфы, статьи, пункты, части, подписи специально уполномоченных лиц и т.д.), но и характеризуются (особенно законы) устойчивостью, стабильностью, относительной неизменностью.

Налицо отличительные признаки нормативных и ненормативных правовых актов, но бывают случаи, когда их непросто отделить друг от друга. Трудности, связанные с их разграничением, коренятся не только в специфике ряда правовых актов, в которых нормативные предписания теснейшим образом переплетаются с ненормативными распоряжениями, не только тем, что не существует абсолютного и исчерпывающего отграничения вопросов, регулируемых ненормативными актами, но и тем, что нормативные акты имеют много общего с ненормативными. Эта общность состоит, прежде всего, в том, что, будучи приняты компетентными органами, они обязательны для исполнения всеми государственными и общественными организациями, должностными лицами и гражданами. В этой связи напомним ещё раз, что одинаковая обязательность различных нормативных и ненормативных правовых актов не означает равнозначности их юридической силы. Все правовые акты обязательны в смысле их соблюдения, исполнения и применения, но их юридическая сила различна. Юридическая сила правовых актов зависит не от их большей или меньшей обязательности, а от компетенции органа, принявшего нормативный акт, оттого, общее или конкретное (персонифицированное) предписание содержится в нём.

С этой точки зрения неодинаковой юридической силой обладают не только правовые акты различных органов, но и правовые акты одного и того же органа. Закон, например, обладает большей юридической силой по сравнению с правительственными актами, но меньшей – по сравнению с Конституцией.

И нормативные, и ненормативные правовые акты зачастую исходят от одних и тех же государственных органов, причем ненормативные акты обычно дополняют, конкретизируют, персонифицируют нормативные.

Итак, в действующей законодательной системе грань между нормативными и ненормативными актами весьма подвижна и не всегда выражена достаточно чётко и определённо, что и обуславливает трудности в их разграничении. Преодолеть их можно, руководствуясь теми признаками, по которым целесообразнее всего проводить разграничения между нормативными и ненормативными правовыми актами, а именно: по их содержанию и внутренней структуре; по способу регулирования ими общественных отношений и по характеру действия; по форме выражения и внешней структуре; по порядку принятия, вступления в силу и доведения до сведения исполнителей.

Если по этим признакам проводить разграничение между данными видами правовых актов, то, прежде всего, обнаруживается, что нормативные акты выражают государственную волю, опосредованную правовыми нормами. Специфика правовых нормативных актов (в отличие от актов ненормативных) состоит в том, что они, выражая государственную волю, оформляют и конкретизируют эту волю в виде обращения к гражданам, должностным лицам и организациям общеобязательного правила поведения. Анализ содержания любого нормативного акта показывает как-то, что он выражает государственную волю, так и то, что он устанавливает определённое юридически общеобязательное правило поведения. Причём если всегда и во всех нормативных актах выражается государственная воля, то конкретное содержание этой воли в установленных правилах поведения весьма многообразно.

Разнообразие общественных отношений и многосторонняя законотворческая (правотворческая) деятельность государства обуславливают необходимость формулирования государственной воли в виде единых по своей сущности, но различных по содержанию правил поведения и выражения этой воли не только в нормативных правовых актах государственных органов, но в нормативных правовых актах, принимаемых общественными организациями по правомочию государства.

Что касается ненормативных правовых актов, то они выражают государственную волю не в виде общего правила поведения, а в виде конкретного предписания непосредственно обращённого к определённым лицам. Поэтому ненормативные правовые предписания не содержат элементов, свойственных правовой норме. В них нет ни гипотезы, поскольку они сами по себе являются фактами применения правовой нормы к конкретным жизненным случаям, ни санкции, так как последствия содержатся в правовой норме.

Ненормативные правовые предписания - это конкретного характера распоряжения по применению либо диспозиции, либо санкции правовых норм.

Можно отметить и некоторые другие особенности нормативных и ненормативных правовых актов, в частности, специфику органов, издающих эти акты (например, судебные органы принимают только ненормативные правовые акты и только в особой, свойственной этим органам, форме), юридические последствия несоблюдения, осуществления контроля за их действием и т.д. Однако на практике они выражаются далеко не всегда чётко и определённо. Довольно часто в форме правового акта, предназначенного для установления нормативно-правовых предписаний, издаются распоряжения и указания индивидуального характера или одноразового применения. Во многие нормативные правовые акты включаются ненормативные правовые предписания, что недопустимо с точки зрения законодательной техники. Дополнение, изменение и отмена нормативных правовых актов, а также распространение действия их на общественные отношения, не предусмотренные ими, зачастую производятся ненормативными правовыми актами. Издание ненормативных правовых актов не сопровождается отменой или изменением ранее принятых актов по тому же предмету. В лучшем случае

это делается без точного и исчерпывающего перечисления отменённых актов. Издаваемые по одному и тому же предмету нормативные и ненормативные правовые акты не всегда согласовываются друг с другом, что ведёт к противоречиям между ними.

Также следует выделять и интерпретационный акт – документ, содержащий разъяснения действующих юридических норм, но не устанавливающий новые нормы (такие акты в большинстве случаев имеют такие наименования, как, например, «постановление», «разъяснение»). Как отмечает Н.И. Глазунова, характерная особенность интерпретационных актов заключается в том, что они действуют в единстве с теми нормативными документами, в которых содержатся толкуемые юридические нормы и находятся от них в зависимости.<sup>1</sup> Существует два вида интерпретационных актов: 1) основанные на правотворческих полномочиях данного органа. В данную группу входят акты аутентичного и легального толкования; 2) интерпретационные акты правоприменения. К этой разновидности относятся акты правоприменительного толкования, в том числе постановления пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.

Правовые акты различаются по виду, то есть официальному признанию, которое устанавливается в конституции и законах и определяется спецификой правовых органов, принимающих те или иные акты. По мнению Ю.А. Тихомирова и И.В. Котелевской отступления от классификации по форме недопустимо, поскольку она служит обеспечению стабильности правового порядка и укреплению законности.<sup>2</sup> По юридической форме можно различать следующие виды правовых актов:

- а) Конституция РФ, устав субъекта РФ;
- б) закон с подвидами – федеральный конституционный закон, федеральный закон, кодекс, общие (основные) принципы, основы законодательства, федеральный закон о ратификации международного договора, федеральный закон о поправках и изменениях Конституции РФ, закон субъекта Российской Федерации, модельный законодательный акт – в рамках Федерации или СНГ;
- в) постановления и иные акты законодательных органов;
- г) указ и распоряжение Президента РФ, высших должностных лиц субъектов Федерации;
- д) постановления, распоряжения и иные акты Правительства Федерации и ее субъектов;
- е) ведомственные правовые акты с подвидами актов федеральных министерств, актов госкомитетов и иных федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- ж) правовые акты самоуправления с подвидами актов местного самоуправления и актов по итогам выборов и референдумов;

---

<sup>1</sup> Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 340.

<sup>2</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.28.

- з) локальные (корпоративные) акты;
- и) решения судов и контрольно-надзорных органов;
- к) публично-правовые договоры и соглашения;
- л) программы и декларации;
- м) положения и уставы;
- н) международно-правовые акты.

Еще один критерий классификации – различие правовых актов по способу оформления и придания юридической силы. Есть первичные акты – законы, постановления и другие правовые акты, непосредственно приобретающие силу с момента введения их в действие, и есть утверждаемые акты, к которым относятся, например, приказ министра об утверждении инструкции, постановление главы администрации об утверждении положения.

Правовые акты различаются также по порядку принятия. Речь идет об актах, принимаемых государственным органом в коллегиальном порядке (законы, постановления Государственной Думы и Совета Федерации, законодательных органов субъектов РФ, судов и др.), а также – на основе единоначалия (указы и распоряжения Президента, распоряжения глав администраций областей и т.д.). Есть акты, принимаемые в коллегиальном порядке, но оформляемые актами единоличного характера (решения коллегий министерств, которые чаще всего проводятся в жизнь приказами министров). В других случаях предварительное коллегиальное обсуждение проектов актов служит способом их апробации, учета позиций специалистов, ученых, организаций-партнеров, а также общественного мнения.

Важным критерием классификации правовых актов, по мнению Н.И. Глазуновой, является их юридическая сила, объем (поле) действия. В зависимости от того, каким из органов, обладающих государственно-властными полномочиями, приняты акты, к какому иерархическому уровню относятся содержащиеся в них правовые нормы, различают несколько уровней и типов правовых актов.

Во-первых, это акты федеральных органов. К ним относятся:

1) законы Российской Федерации:

а) Конституция (Основной закон) РФ; федеративный договор;

б) законодательные акты:

- федеральные конституционные законы;

- федеральные законы (основы законодательства, кодексы и др.);

2) подзаконные федеральные акты:

а) нормативные указы и распоряжения Президента РФ;

б) постановления и распоряжения Правительства РФ;

в) нормативные акты (приказы, постановления, инструкции и т.п.)

министерств, государственных комитетов, федеральных служб и других центральных федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, это акты органов власти субъектов Федерации:

1) законы субъектов Федерации;

а) конституции республик и уставы других субъектов Федерации;

б) законы.



- 2) нормативные подзаконные акты субъектов Федерации:
- а) указы, распоряжения президентов (губернаторов);
  - б) постановления, распоряжения правительств субъектов Федерации;
  - в) приказы, постановления министерств субъектов Федерации;
  - г) акты органов местного самоуправления (представительных органов, глав местного самоуправления, муниципальных органов управления);
  - д) межгосударственные соглашения;
  - е) акты внутриорганизационного характера, действие которых ограничено рамками данного формирования (государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений, принятые их руководителями или коллективными органами).<sup>1</sup>

На наш взгляд необходимо обратить особое внимание на проблему соотношения понятий «закон» и «подзаконный правовой акт». Как отмечает В.Н. Яценко, она имеет четыре взаимосвязанных аспекта: историко-генетический, идеологический, правовой и организационный.<sup>2</sup>

Рассматривая правовой аспект проблемы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта, необходимо обратиться к конституционно закрепленной иерархии нормативных правовых актов. Согласно ч.2 ст. 4 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации установлено, что ее Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории государства. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, а при наличии такого противоречия действует федеральный закон (ч.5 ст.76 Конституции РФ). Исключения из этого правила возможны, если речь идет о правовых актах изданных по вопросам, находящимся в сфере исключительной компетенции субъекта Федерации. Иначе говоря, при вторжении федерального законодательства в эту не подведомственную ему сферу, если федеральный закон входит в противоречие с законом субъекта Российской Федерации, действует закон субъекта Федерации.

Конституционная характеристика законов как документов высшей юридической силы не означает, что подзаконное регулирование лишается всякого смысла. В процессе осуществления своих полномочий исполнительная власть не может не издавать правовые акты, которые носят подзаконный характер, не противоречат законам, но лишь продолжают законы, в той или иной степени их развивают, дополняют, конкретизируют. Здесь возникает проблема соотношения закона и подзаконного нормативного акта в ее правовом аспекте. Как отмечает В.Н. Яценко, структуры законодательного и подзаконного регулирования не должны противопоставляться друг другу, поскольку и закон, и подзаконный нормативный акт принадлежат к одному и тому же роду социальных регуляторов, являются разновидностями

---

<sup>1</sup> Глазунова, Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 341.

<sup>2</sup> Яценко, В.Н. Закон и подзаконный нормативный акт: соотношение понятий / В.Н. Яценко // Журнал российского права. – 2003. - № 2. – С.89.

нормативных правовых актов. Требуется известная самостоятельность, своеобразная автономия источников права, когда каждый из них имеет в правовой системе определенный сектор со своим предметом регулирования и, соответственно, выполняет специфические функции. И закон, и подзаконный нормативный правовой акт, являясь элементами национальной правовой системы, должны обладать четко определенным «удельным весом» в этой системе, что не должно вести к утрате подзаконного регулирования. Локализованные в сфере профессиональной (ведомственной), региональной или иной специфической деятельности, подзаконные акты всегда ближе к непосредственной социальной практике, лучше ориентированы на ее насущные потребности. Поэтому надлежащее подзаконное регулирование, не вторгающееся незаконно в законодательную сферу, должно поддерживаться государством.<sup>1</sup>

С точки зрения собственно правового аспекта проблемы взаимоотношения закона и подзаконных нормативных правовых актов необходимо также отметить, что закон обладает следующими специфическими характеристиками:

- выражение воли народа и общих социальных интересов;
- принятие законодательным органом или путем народного голосования;
- регулирование основных сторон жизни общества, государства и граждан;
- принятие посредством специальной процедуры - законодательного процесса;
- обладание высшей юридической силой (соответствие ему всех иных правовых актов);
- наибольшая стабильность.

Верховенство закона закреплено в Конституции Российской Федерации, предусматривающей в совокупности, что:

- закон не может противоречить Конституции Российской Федерации, а все остальные нормативные акты, издаваемые в стране, не должны противоречить закону, иначе они будут признаны недействительными;
- закону подчинены в своей деятельности суды Российской Федерации, то есть в случае несоответствия какого-либо акта государственного или иного органа закону суд обязан принять решение в соответствии с законом;
- обязательное соблюдение законов распространяется как на граждан и их объединения, так и на органы государственной власти, органы местного самоуправления, на всех должностных лиц;
- в пределах собственного правового регулирования субъекта Федерации закон занимает такое же положение в системе источников права, как и федеральный закон в федеральной правовой системе.

Что же касается подзаконных нормативных правовых актов, то они:

- представляют собой разновидность источников российского права;
- обладают меньшей юридической силой по сравнению с законами;

---

<sup>1</sup> Яценко, В.Н. Закон и подзаконный нормативный акт: соотношение понятий / В.Н. Яценко // Журнал российского права. – 2003. - № 2. – С.94-95.

- являются преимущественно инструментом оперативного воздействия на общественные отношения;

- направлены, главным образом, на решение текущих задач;

- издаются в виде постановлений, распоряжений, указов, правил, приказов, инструкций, положений, разъяснений, указаний и в иных видах, предусмотренных положениями о соответствующих органах государственной власти, обладающих нормотворческой компетенцией.

Для полноты освещения собственно правового аспекта проблемы взаимоотношения закона и подзаконного нормативного правового акта необходимо указать, что в настоящее время известны две группы выработанных наукой критериев, по которым следует различать закон и подзаконный акт.<sup>1</sup> Первая группа критериев носит содержательный характер. Сюда относятся:

1) значимость и стабильность регулируемых отношений (закон регулирует наиболее значимые, типичные и устойчивые общественные отношения в государстве);

2) первичное нормативное регулирование вопросов, являющихся или исключительно, или преимущественно предметом законодательного воздействия.<sup>2</sup>

К вопросам, которые могут быть урегулированы только законом, а следовательно, не должны быть предметом указов Президента РФ и правительственных постановлений, относятся:

1) правовой статус граждан, включая основные права и свободы, способы их охраны, юридическую ответственность и применение мер принуждения по отношению к гражданам;

2) условия создания и деятельность партий и общественных объединений;

3) порядок формирования и работы органов представительной, исполнительной и судебной власти;

4) вопросы конституционного порядка;

5) установление, отмена и изменение всех видов налогов;

6) юрисдикционное законодательство (уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и административное законодательство, законодательство о судоустройстве, прокуратуре, адвокатуре, других правоохранительных органах);

7) семейное законодательство;

8) правовой статус средств массовой информации.<sup>3</sup>

Ко второй группе различительных признаков закона и подзаконных нормативных правовых актов относятся следующие нормативно-юридические

---

<sup>1</sup> Как готовить законопроекты (полезные советы) // Журнал российского права. – 1998. - № 4-5. – С.67

<sup>2</sup> Яценко, В.Н. Закон и подзаконный нормативный акт: соотношение понятий / В.Н. Яценко // Журнал российского права. – 2003. - № 2. – С.95.

<sup>3</sup> Поленина, С.В. Научные основы определения предмета правового регулирования / С.В. Поленина // Законотворческая техника современной России: состояние: в 2т. Т.1.- Н.Новгород, 2001. – С. 136.

критерии:

1) четкое уяснение места будущего закона в общей системе законодательства, в отрасли законодательства, подотрасли законодательства и т.д.;

2) соответствие содержания акта предметам ведения Российской Федерации и ее субъектов;

3) недопущение необоснованного расширения объема законодательной компетенции за счет компетенции федеральных органов исполнительной власти;

4) основание принятия закона (проект федерального закона разрабатывается в случае, если Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами или федеральными законами предусмотрено, что регламентация определенных общественных отношений осуществляется исключительно законом).

Как отмечает В.Н. Яценко, названные критерии, безусловно, применимы, однако они недостаточно формализованы для того, чтобы их можно было закрепить на законодательном уровне. В связи с этим следует поддержать позицию авторов, которые считают целесообразным на законодательном уровне установить критерии различия закона и подзаконного акта, а равно определить виды и пределы конкретизации действующего законодательства в подзаконных нормативных правовых актах.<sup>1</sup>

## **2 Порядок принятия правовых актов**

### **2.1 Правила подготовки и принятия актов**

Одним из критериев классификации правовых актов - различие их по способу оформления и придания юридической силы. Есть первичные акты - законы, постановления и т.п., непосредственно приобретающие юридическую силу, вводимые в действие, и есть утверждаемые акты, к которым относятся, например, приказ министра об утверждении инструкции, постановление главы администрации об утверждении положения.

Правовые акты различаются также по порядку принятия. Речь идет об актах, принимаемых государственным органом в коллегиальном порядке. Это - законы, постановления Государственной Думы и Совета Федерации, законодательных органов субъектов Федерации, решения судов и др. Другая группа правовых актов принимается на основе единоначалия - указы и распоряжения Президента РФ, распоряжения главы областной администрации и др.

Добавим к сказанному и акты, принимаемые в коллегиальном порядке, но оформленные актами единоличного характера. К таковым относятся решения коллегий министерств, которые чаще всего проводятся в жизнь приказами министра. В других же случаях предварительное коллегиальное обсуждение проектов актов служит способом их апробации, учета позиции специалистов,

---

<sup>1</sup> Яценко, В.Н. Закон и подзаконный нормативный акт: соотношение понятий / В.Н. Яценко // Журнал российского права. – 2003. - № 2. – С.96.

ученых, организаций-партнеров, а также общественного мнения. Научные, консультативные, экспертно-аналитические, координационные комиссии, советы и центры предназначены для этих целей.

Классификации крайне необходимы в практическом плане, ибо позволяют упорядочить процесс правотворчества и правоприменения. К тому же все они как бы пересекаются. Любой правовой акт проходит через каждую из классификаций, приобретая нужные ему свойства. И нужно тщательно их оценивать и обеспечивать.

Данное положение становится особенно важным, когда идет работа по подготовке разных правовых актов. Дело в том, что выбор и определение предмета их регулирования довольно сложны, и на практике часто происходит смещение предметов регулирования - вместо указа готовится проект закона, проект закона «перекрывает» тематику постановления правительства, последнее - темы приказов и иных актов министерств. Причина этого - в слабом знании статуса государственных органов и их функций и полномочий. Неумелое определение темы акта ведет к принятию решения на таком уровне и тем субъектом, который на это не уполномочен. Происходит деформация признаков актов, что ослабляет эффективность их действия. Возникает масса нарушений законности.

Лучше понять и освоить классификации правовых актов помогает формирование и использование правил их подготовки и принятия. Отрадно, что постепенно складывается система нормативного введения этих правил. Для этого применяются положения конституций, уставов, статутных законов, содержащих нормы об актах соответствующих государственных органов, иных организаций. Все большее распространение получают специальные правила как для всех или многих актов, так и для актов определенного вида.

Есть правила подготовки и принятия актов определенного вида. К их числу относятся Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (1997 г.). Используются правила подготовки, принятия и выполнения решений областной администрацией и ее органами, правила принятия и выполнения решений на предприятиях, в местных органах и т.п.

В регламентах работы государственных органов выделяются разделы, посвященные порядку подготовки, рассмотрения и принятия законов, постановлений и иных актов. Таковы, например, регламенты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания и их разделы о подготовке, обсуждении и принятии законов.

Устанавливаются общедокументальные правила, к числу которых можно отнести Типовую инструкцию по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации (1993 г.). Назовем также стандарты предприятий на различные виды документов, включая и правовые акты, инструкции по делопроизводству в правительственных, ведомственных и иных органах, в учреждениях и организациях. В них установлены требования к документированию всех видов деятельности названных организаций, в том числе правовые акты. Эти требования обязательны, и их соблюдение

способствует упорядоченности и сопоставимости информационно-документальных массивов и четкому ритму их движения и обмена.

В ряде учреждений и в системах управления есть справочники по подготовке и оформлению официальных документов. Например, такой справочник действует в Администрации Президента РФ.

Тем не менее, ощущается потребность в более стройной научной классификации правовых актов, позволяющей гораздо лучше их создавать, применять и развивать.

## 2.2 Процесс создания правовых актов. Правотворчество

Появление, существование и действие правовых актов нельзя понять без процесса их создания. Это объясняется тем, что именно правотворчество дает жизнь праву, порождает, формирует и оформляет его и открывает «дверь» в общественную жизнь. Правотворчество служит начальным этапом развития правовых актов и вбирает в себя импульсы, влияющие на движение права, как собственно правовые, так и политические, экономические, социальные. Очевиден поэтому громадный общественный и научный интерес к правотворчеству, позволяющему создавать правовые акты как выражение политического курса государства, партий и общества.

В соответствии с Законом Оренбургской области от 14 марта 2002г. правотворчество (правотворческая деятельность) – урегулированная законодательством деятельность специально на то уполномоченных органов по изданию (разработке, принятию, изменению, ведению в действие и признанию утратившими силу) правовых актов.<sup>1</sup>

В юридической литературе правотворчество определяется как процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства, формирования и понятия правовых актов уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур. В таком определении выделяются несколько элементов: познание, изучение и анализ явлений и процессов, допускающих или требующих правовой регламентации; определение органа или иного субъекта, управомоченного принять тот или иной правовой акт; выбор формы предполагаемого акта; подготовка, принятие или изменение его в рамках соответствующих процедур.<sup>2</sup>

По мнению С.С. Алексеева правотворчество (законотворчество) – это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 14 марта 2002г. № 455/380-П-ОЗ // Южный Урал. –2002. -23 марта (№56).

<sup>2</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.33.

<sup>3</sup> Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – С.89.

Все названные элементы находятся между собой в органическом единстве. Нельзя допускать выпадение элементов или отсутствие, ослабление их внутренних связей и зависимостей. Иначе правотворчество плохо или с опозданием отражает общественные ситуации и тенденции развития экономики, политической и социальной сферы. Создаются необоснованные, неэффективные правовые акты, которые отрицательно влияют на общественные процессы и поведение людей. Юридические ошибки в текстах актов в дальнейшем требуют больших усилий по их устранению.<sup>1</sup>

Само слово «правотворчество» отражает созидательный характер формирования актов, когда «переплавляются» такие элементы бытия, как социальные интересы, потребности, волевые установки, варианты решений, формируются и формализуются нормы права. Причем в нем не должно быть механистичности или даже автоматизма, поскольку именно творческий созидательный характер деятельности отвечает задаче отыскания среди множества инвариантных норм поведения те, которые будут наиболее социально полезными и затем облечены в юридически строгую, общезначимую форму.

Правила подготовки, принятия и реализации правовых актов следует рассматривать не только как сугубо формальные. Да, они являются строго процессуальными, позволяющими упорядочить и структурировать эти способы существования актов. Не менее важен содержательный аспект правил, их познавательная ориентированность, когда правила, способствуют высокому качеству и эффективности правовых актов. С их помощью отражаются внутренние, глубинные общественные связи и отношения. Поэтому оправданно вести речь о юридических формулах – строгих и точных.

Можно выделить пять юридических формул, в которых выражена своего рода нормативная основа, правовых актов: а) принятие актов только уполномоченным субъектом, б) принятие актов по основаниям, предусмотренным законом, в) выбор установленной формы акта, г) соподчиненность актов в правовой системе по их юридической силе, д) соблюдение процедуры подготовки и принятия актов.

### **2.3 Факторы правотворчества**

Существует понятие «фактор», подразумевающее разной силы влияние на процесс создания актов, причины, определяющие связи между переменными величинами. Без учета различных факторов нельзя обойтись и в правотворческой деятельности. Их можно разделить на три группы - факторы, определяющие предмет правового регулирования, факторы, выражающие позиции участников правотворческой деятельности, факторы собственно юридического характера, причем их удельный вес меняется.<sup>2</sup>

Анализ состояния и тенденции развития российского законодательства в

---

<sup>1</sup> Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Бек, 1995. - С. 382.

<sup>2</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.35-36.

последние годы дает основание отметить преобладающее значение в 1990-1994 гг. факторов, связанных с оформлением атрибутов российской государственности и нового курса в экономической и социальной областях. Потребности проведения реформы в экономике обусловили принятие большого числа актов, посвященных новому режиму собственности, статусу предприятий, банков, бирж и др., финансово-кредитным и налоговым отношениям. Их стремительная подготовка подчас оборачивалась ошибками и вела к последствиям, которые не учитывались на стадии разработки и принятия актов. Мешали быстрые смены курсов реформ и обилие их программ. Лозунги стихийной рыночной регуляции стали дополняться системой государственного регулирования. Позднее стала более четко выявляться потребность в систематизации актов, появляются кодексы. Готовится Свод законов Российской Федерации.

Классификация факторов по характеру влияния позволяет выделить прежде всего те, которые находятся вне правовой системы. Напомним еще раз об экономических, политических, социальных, психологических и иных факторах, как своего рода объективных условиях развития и изменения законодательства. Изучение происходящих процессов и их тенденций позволяет своевременно ощутить необходимость правовых перемен. Многие из этих факторов приобретают значение правообразующих, поскольку в них зарождается и обнаруживается объект будущего регулирования. Важно правильно оценить данный объект и умело выбрать предмет, форму и методы правового регулирования. Иначе неизбежны ошибки, когда вместо подзаконного акта начинают активно готовить закон и т.п. По своему воздействию на правовые акты можно выделять «нормальные» факторы, способствующие спокойному и ритмичному правотворчеству, «отклоняющиеся», «нормативно-чрезвычайные», «форс-мажорные». С каждым из них связана та или иная степень риска в принятии и реализации актов.

Не менее важно определить радиус действия различных факторов. К сожалению, пока это не удастся сделать. Нередко выявленные общественные потребности получают неадекватное правовое выражение. То слишком резко отбрасываются прежние акты, то, напротив, перемены ограничиваются частичными изменениями правового статуса отдельных субъектов.

Обратим внимание на временные характеристики факторов. Одни из них действуют постоянно, например, применительно к устройству и ориентации властей, к выбору экономического курса правительства, отношению населения и власти к закону. Другие факторы существуют недолго.

Помимо объективных факторов, действующих на правовую систему извне, нужно учитывать факторы ее собственного внутреннего развития. В них выражаются присущие правовой системе, законодательству принципы построения и функционирования, внутрисистемные связи и зависимости.<sup>1</sup> Игнорирование или слабое использование их под предлогом явного приоритета объективных факторов делает законодательство внутренне противоречивым и структурно неупорядоченным.

<sup>1</sup> Конституция, закон, подзаконный акт. – М.: Юридическая литература, 1994. – С. 13.



Так, с нарушением внутренней логики отраслей задерживается принятие ряда базовых актов. Поспешно принимаются десятки законов по частным вопросам. Разрываются связи актов, что порождает множество юридических коллизий.<sup>1</sup> Деформирующий смысл приобретает стремительно развивающееся «указное право» Президента РФ.

К внутренним факторам законодательства можно отнести и те из них, которые имеют своего рода процессуальное действие. Одни из них проявляют себя на стадии зарождения, подготовки и принятия законов. К их числу относятся выбор средств правового обеспечения реформ, давление общественного мнения, влияние разных политических сил, подражание правовым стандартам иностранных государств и т.п. Многое зависит от понимания законов и иных правовых актов населением, их поддержки или отчуждения, сопротивления оппозиции, неисполнительности должностных лиц и органов, граждан, уяснения цели подзаконных актов и их правильного формирования и применения.

Уместно обратить внимание на проявление субъективного фактора в правотворчестве. Это и деятельность всех субъектов законодательной инициативы, и давление населения, граждан, и их правовые ожидания, и лоббизм, и действия политических партий, фракций, и участие консультантов, экспертов и т.д.

## **2.4 Стадии правотворчества**

Процесс создания правовых актов характеризуется своего рода цикличностью. Его внутренние элементы всегда выступают как этапы процесса зарождения правового акта. Последовательность преобладания того или иного элемента должна неуклонно обеспечиваться, равно как их связи между собой, плавные переходы от одного элемента стадии к другому.<sup>2</sup>

Можно выделить следующие стадии правотворческого процесса: а) изучение, анализ общественных явлений и процессов, выявление потребности правовой регламентации; б) определение вида, органов, субъектов, правомочных принять правовое решение, и вида правового акта; в) принятие решения о подготовке правового акта; г) разработка концепции, идеи, анализ будущего акта; д) подготовка проекта правового акта разработчиком, рабочей группой, органом; е) предварительное рассмотрение проекта акта; ж) общественное обсуждение проекта; з) официальное рассмотрение проекта акта соответствующим органом с соблюдением необходимых процедур; и) принятие правового акта, его оформление, подписание, опубликование, вступление в законную силу.

Следование этим этапам процесса правотворчества позволяет соблюдать внешние рамки движения правового акта - от зарождения его идеи до принятия. Это и содержательный функционально-позитивный процесс, призванный

---

<sup>1</sup> Юридический конфликт: сферы и механизмы. – М., 1994. – С. 27.

<sup>2</sup> **Васицкий, Н.А.** Российское законодательство на современном этапе. Государственная дума в формировании правового пространства России (1994-2003). Издание государственной Думы РФ/ Н.А. Васицкий, Ю.К. Краснов - М., 2003. – С. 29.

наполнять нормы и правовые акты определенным содержанием и одухотворять их. Достижению данной цели служат принципы правотворчества, которые создают его прочный фундамент и способствуют правильной долгосрочной и краткосрочной ориентации.

К их числу относятся: а) принцип научности, означающий использование приемов и методов научного анализа, достижений науки; б) принцип законности, означающий строгий учет иерархии правовых актов и норм, компетенции субъектов прав и соблюдение процедурных правил; в) принцип демократизма, означающий изучение социальных интересов и возможности их выражения в сфере правотворчества, учет общественной поддержки проектов правовых актов.

И все же практика правотворческой деятельности в России и других государствах свидетельствует о серьезных трудностях и противоречиях. Возникает много правотворческих ошибок. Их примерная типология может быть весьма полезной. Имеются в виду ошибки: а) познавательные, порожденные неверной оценкой предмета будущего правового регулирования; б) содержательные, выражающиеся в недостатке средств и методов правового воздействия; в) информационные, означающие неверный выбор формы акта, слабое обоснование проекта; г) процедурные, связанные с нарушением процедур подготовки и принятия актов; д) социальные, означающие игнорирование общественного мнения и возможное восприятие актов гражданами, должностными лицами, госорганами, общественными объединениями и хозяйствующими субъектами.

## **2.5 Виды правотворчества**

Правотворчество как общий процесс формирования и развития правовых актов может быть разделено на несколько видов. Причем речь идет не об искусственной их классификации, поскольку в реальной жизни виды правотворческой деятельности переплетаются и взаимодействуют, сливаясь в общий правообразующий поток, но, не теряя своей специфики. Разновидности правотворчества тесно связаны между собой, иногда - удачно, иногда - плохо. Их согласованность должна исключать противоречия и взаимное пересечение, нарушающие общие принципы правотворчества.

Критериями выделения видов правотворчества служат:

а) субъект правотворчества, т.е. орган или сообщество, которые вправе принять тот или иной акт. Их правомочность обусловлена конституционным или законодательным статусом;

б) регламенты правотворчества различных государственных органов регулируют процессы подготовки, обсуждения, принятия и вступления в силу правовых актов. В них точно фиксируются этапы, стадии движения проекта акта, виды совершаемых с ним действий, субъекты - участники каждой стадии и их права, обязанности и взаимоотношения. Процедуры могут быть в виде регламентов палат парламента, порядка или правил подготовки и принятия актов в органах исполнительной власти. Нередко они содержатся внутри

статутных законов или положений, определяющих статус, задачи, функции и полномочия соответствующих органов;

в) специфика правотворческих процессов ориентирована на строго определенные виды правовых актов как на цели их воздействия, на легальные рамки правоформирующих действий, на своего рода границы, отделяющие создаваемый акт от актов других органов.

г) правильное определение темы будущего правового акта, его возможного объема и содержания.<sup>1</sup>

С учетом названных критериев можно выделить шесть основных видов правотворчества: законотворчество, подзаконное Правотворчество, нормотворчество местного самоуправления, прямое, непосредственное Правотворчество, договорное нормотворчество, локальное нормотворчество.

Подзаконное правотворчество Президента РФ, Правительства РФ и иных органов исполнительной власти отличается рядом особенностей. Оно соотнобразуется с положениями законов. Ему не присуща вышеназванная стадийность, которая заменяется процедурами согласования. Подзаконное правотворчество является более оперативным по целям подготовки и принятия актов ввиду своей очевидной динамичности. Поэтому каждый орган сам определяет порядок подготовки, согласования, рассмотрения проектов актов и их принятия и подписания. Установлены порядок подготовки проектов Указов Президента РФ, а также порядок подготовки постановлений и распоряжений Правительства РФ, равно как и общий регламент его деятельности. В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации действуют аналогичные процедуры.

Участие Правительства Российской Федерации в законотворчестве является одним из приоритетных направлений деятельности этого органа государственной власти. Это объективно вытекает из конституционного статуса Правительства, уполномоченного при осуществлении исполнительной власти решать важнейшие вопросы управления страной. Современная роль Правительства России характеризуется тем, что этот государственный орган, реализуя конституционные полномочия в законотворческой деятельности, конкретизирует и воплощает их на практике как самостоятельно, так и совместно с другими субъектами, наделенными такими полномочиями. Самостоятельная деятельность Правительства обусловлена его положением как органа, представляющего особую ветвь государственной власти (исполнительную власть). Координация его деятельности с другими субъектами законодательной инициативы обеспечивает всесторонний подход к содержанию законопроектов, соблюдению должной процедуры.<sup>2</sup>

Для министерств и ведомств подчас требуются общие правила подготовки и принятия актов. Они содержатся либо в положении о порядке подготовки ведомственных актов, либо в положении о каждом министерстве, ведомстве.

---

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.39.

<sup>2</sup> Шувалов, И.И. Законотворческая деятельность Правительства России: содержание и приоритеты / И.И. Шувалов // Журнал российского права. – 2004. - №4. – С. 37.

Разновидностью правотворчества является порядок прямого, непосредственного принятия правовых актов. Речь идет, прежде всего, о референдуме как конституционном способе принятия законов и других решений государственного значения. Процедура проведения референдума обычно регулируется помимо норм конституций в специальных законах. Таковы, например, ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»,<sup>1</sup> законы субъектов Российской Федерации о порядке проведения референдумов в республиках, областях и др., а также законы о местном референдуме. В Австрии и Швейцарии действуют законы о народном голосовании.

Прямое правотворчество характеризуется рядом признаков:

а) оно проводится по инициативе групп граждан, населения (определенной численности);

б) в референдуме участвуют избиратели, чья совокупная воля является прямым и единственным правообразующим источником конституции, закона или иного решения;

в) итоги народного голосования не подлежат какому-либо утверждению и обладают высшей юридической силой;

г) подготовка и проведение референдума возлагаются на государственные органы, избирательные комиссии или комиссии референдума, общественные организации, чьи права и обязанности подчинены достижению главной цели - обеспечению полного и свободного народного волеизъявления.

В широком смысле слова в правотворчестве участвует и местное самоуправление. Но это двойное участие - оно касается государственного правотворчества в тех или иных формах и собственного правотворчества. Ввиду отдаленности местного самоуправления от государственной власти формируемое муниципальное право состоит из норм двух уровней. Первый - нормы законов и иных нормативных актов, принятых на уровне Российской Федерации и ее субъектов по вопросам местного самоуправления. Второй уровень - нормы саморегуляции. К числу последних относятся уставы местного самоуправления, решения сельских сходов и иных народных собраний, итоги опросов населения, местные референдумы.

В известном смысле можно говорить и о профессиональном, трудовом и корпоративном нормотворчестве в рамках законов об акционерных обществах, сельскохозяйственной и производственной кооперации и т.д. Здесь нормы, принятые сообществом, регулируют деятельность каждого члена ассоциации. В государственных организациях создаются по своим правилам локальные акты.

Разновидностью правотворчества является деятельность государственных органов по заключению публично-правовых договоров. Это - конституционные, внутрифедеральные, управленческие, функциональные договоры и соглашения, заключаемые между различными государственными органами на добровольной основе. Проводимые переговоры и достижение договоренностей завершают заключение договоров и соглашений.

---

<sup>1</sup> О референдуме Российской Федерации: федер. конституционный закон от 28 июня 2004г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. - Ст.2710.

Содержащиеся в них нормы-обязательства служат основой для принятия других правовых актов и совершения необходимых юридических действий. Договорное нормотворчество становится заметным в общем объеме конституционного и административного правотворчества.

## 2.6 Юридическая техника

В процессе правотворчества важное значение уделяется юридической технике. Правотворческий процесс завершается составлением и принятием текста акта. Текст должен быть подготовлен по правилам юридической техники, т.е. обладать юридическими средствами, иметь набор реквизитов, позволяющих правильно и точно выразить волю субъекта права, смысл правового решения, построить текст и его структурировать, использовать общезначимые юридические понятия и термины. Сказанное и составляет содержание юридической техники, знание и умелое применение которой не только отличает юриста от не юриста, но и позволяет в кругу юристов выделять особый слой «делающих закон». Тем самым расширяются возможности для обеспечения доступности закона широким слоям населения. Хотя, скажем откровенно, это удается сделать далеко не всегда.

В юридическом мире давно сложились приемы и правила составления юридических текстов и особенно текстов законопроектов. Правда, их устойчивость и очевидная общность не исключает специфики приемов законодательной техники в разных странах, которые нужно внимательно учитывать при сравнительно-правовом анализе текстов актов. Не случайно глоссарии, словари-справочники и в прошлые столетия и в настоящее время служат правильному соотнесению между собой юридических понятий и терминов. Их полезно составлять и в наше время.

Потребности сближения национальных законодательств привели к образованию в декабре 1991 г. Европейской ассоциации содействия законодательству, которая особое внимание уделяет подготовке текстов юридических актов. Речь идет: а) о целях, которые ставят перед законом компетентные государственные органы и которые должны точно представлять юристы, участвующие в его подготовке; б) о правильном формулировании и оформлении правовых норм; в) об учете требований правоприменительной практики (опубликование, доступность и т.п.); г) о методологии оценки законов с точки зрения их эффективности; д) об интеллектуальном труде законоведов, обладающих высокими знаниями и навыками. Все это весьма, полезно для нашей страны.

Выделим некоторые правила юридической техники, которые рекомендуется соблюдать: а) правильное формулирование правовых норм и предписаний; б) определение значений понятий и терминов, в) четкий юридический язык; г) точные заголовки глав и статей, д) отсылки к другим статьям; е) правильные обозначения госорганов, должностных лиц и других субъектов права; ж) реквизиты акта.

## 3 Административные акты (акты органов управления)

### 3.1 Понятие и признаки административного акта

Органы исполнительной власти издают, как и другие органы государственной власти, правовые акты, имеющие общеобязательный характер. Основной формой исполнительно-распорядительной деятельности являются административные акты – самая большая по объему и разнообразию разновидность юридических актов.

Важнейшими признаками административных актов являются:

- 1) административные акты исходят от административного органа, публичного лица, например: указ, распоряжение Президента РФ; постановление, распоряжение Правительства РФ;
- 2) административные акты не предусматривают согласия тех, кому предназначены;
- 3) беспорочность исполнения, гарантируемая санкциями;
- 4) административные акты соблюдают всю иерархию права:
  - подзаконность как соответствие законам и другим актам вышестоящих органов;
  - официальный характер, т.е. издаются в рамках официально установленной компетенции и на основе официально установленной процедуры;
  - предусматривается инстанционный порядок приостановления и отмены акта;
  - акт не должен содержать правовую ошибку, т.е. неправильно толковать высшую норму или основываться на документе, который неприменим в данном случае;
- 5) административные акты влекут юридические последствия, т.е. :
  - изменяют право: устанавливают, изменяют, отменяют нормы;
  - изменяют юридическую ситуацию: создают обязанности, обязательства, права или выгоды, а значит - стимулируют, создают, изменяют, прекращают правоотношения, служат юридическими фактами;
- 6) Административные акты могут содержать как нормы административного, так и нормы других отраслей права (финансового, гражданского, трудового и др.), влиять на гражданские, трудовые, финансовые, семейные и иные правоотношения.

Таким образом, административные акты – это особый вид юридических актов подзаконных, официальных, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления, оформленных в соответствии с нормами права и влекущих юридические последствия.

### 3.2 Форма и процедура издания административного акта

При разработке административного акта должны быть соблюдены процедуры, предусмотренные законом, уставом, регламентом: сроки издания, предписываемые документами консультационные мнения, нормы уведомления о деле при подготовке дисциплинарной санкции, о соблюдении права на защиту и др. Смысл этих процедур и вообще процессуального права в том, чтобы позволить органу (лицу), компетентному издавать акты, ознакомиться с различными имеющимися мнениями, достоинствами и недостатками акта, возможным ущербом для прав управляемых лиц..

Решение коллегиального органа, его законность также непосредственно зависят от соблюдения правил созыва, правил кворума, правильности голосования по проекту решения.

Форма представления акта также требует соблюдения определенных формальностей:

- упоминание издавшего акт органа;
- упоминание в акте мотивов, т.е. правовых и фактических причин, по которым орган не только издал акт, но и придал ему определенный смысл;
- подпись и виза.

Цель акта – удовлетворение общих интересов и общезначимых определенных задач. Иначе правотворчество будет злоупотреблением властью, использованием должностных полномочий в личных целях и интересах, т.е. незаконно.

Содержание акта подчинено наличию фактов, способных его оправдать. Так, закон запрещает выдавать разрешение на строительство, если оно может нанести ущерб экологии территории, историко-архитектурному ландшафту и т.п.

Равным образом необходима оценка полезности акта. Автор акта всегда должен предусмотреть возможность при необходимости доказать законность, целесообразность, общественную полезность своего решения.

Регламентирующие акты обычно начинают действовать с момента публикации в официальных изданиях, а для самой администрации они вступают в силу с момента подписания.

Нерегламентирующие акты (правонаделительные, юрисдикционные) вступают в силу с момента их сообщения адресату.

Административные акты местных органов начинают иметь юридическую силу при выполнении дух условий: обнародования (например, публикации в прессе) и передачи акта представителю государственного органа. Индивидуальные акты органов местного самоуправления вступают в силу после уведомления адресата и передачи акта представителю государства.

### 3.3 Административный договор и государственные контракты

У публичных лиц (государственных учреждений, местных органов) помимо одностороннего административного акта имеется другой способ выполнения своей миссии – заключение контрактов. КА и частные лица, публичные органы должны заключать договоры (контракты) на поставки, реализацию работ и строительства, сдачу в аренду собственных помещений, привлечение услуг архитекторов, набор в ряде случаев агентов (специалистов), использование займов и т.д.

Известно, что договор как общеправовая категория есть соглашение сторон, выражающее их волю к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридических действий.

Договор представляет собой не частноотраслевое, а универсальное средство правового регулирования. Именно универсальность договора допускает выделение особого комплексного правового института, условно называемого договорным правом, состоящего из двух частей: общей, закрепляющей единые основы и принципы договорного регулирования, и особенной, раскрывающей специфику договоров в отдельных отраслях права. Договор характеризуется следующими признаками:

- это добровольное соглашение сторон, основанное на их свободном волеизъявлении;
- в договорных отношениях участвуют равные стороны, не допускается ущемление интересов какой-либо одной стороны;
- договор предполагает соглашение сторон по всем существенным аспектам;
- договор чаще всего имеет возмездный характер;
- стороны несут взаимную ответственность за невыполнение или ненадлежащее исполнение принятых обязательств;
- закон гарантирует юридическую силу договора, определяя договорное поле, виды договора, процедуры их заключения и исполнения.

Договоры различаются как частно-правовые (гражданские) и публично-правовые, что в целом соответствует делению права на частное и публичное.

Обобщающим понятием «публично-правовой договор» охватываются договоры (соглашения) международные, конституционные, административные и иных отраслей публичного права.

Административный договор можно рассматривать как промежуточную категорию между публично – правовым договором и административным актом.

Административный договор предполагает неравенство договаривающихся сторон, поскольку государственный орган, заключая его, располагает целым рядом прерогатив (большими полномочиями, чем обычный контрагент), т.е. основной принцип гражданского права, а именно равенство сторон, здесь не выдержан.



Основными критериями административного договора выступают «цели публичной службы» и условия договора, входящие за рамки частного права. Последние включают преимущества и обычные полномочия государственного органа (публичного лица) по изменению или прекращению договора, контроль за его исполнением контрагентом, особый характер и процедуру санкций, рассмотрение споров не в обычном судебном порядке, а в рамках административной юстиции.

Определенное неравенство сторон в административном договоре не означает ни бесправия для одной стороны, ни возможности чинить произвол для другой. Некоторые изменения интересов гражданина условиями договора может вполне возмещаться повышением ответственности за исполнение этих условий со стороны государственных органов и конкретных должностных лиц.

Таким образом, административный договор сочетает в себе одновременно и формально-юридическое равенство контрагентов и прерогативные полномочия государственно-властного участника, реализующего публичные задачи и функции. Выбор между административным актом и административным договором должен определяться конкретной обстановкой, фактическими и правовыми условиями управления.

Административный договор можно определить как соглашение двух или более субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект государственной власти, влекущее установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей его участников.

Административный договор обладает всеми признаками нормативного правового акта:

1) правовая база норм договора находится в Конституции и действующем законодательстве. Данные договоры выполняют правовосполнительную функцию, дополняя и конкретизируя действующее законодательство;

2) участие в договоре в качестве хотя бы одной из сторон органа государственной власти, причем чем более высокое место в управленческой иерархии занимает государственный контрагент, тем выше юридическая сила норм договора;

3) договоры заключаются в публичных интересах, общественные цели здесь преобладают;

4) договор не замыкается исключительно внутри системы договаривающихся сторон, а имеет и внешнее юридическое воздействие;

5) многочисленность, а часто и неопределенность круга адресатов;

6) договорные нормы рассчитаны на длительное действие и неоднократное применение;

7) особая, строго формальная процедура заключения договора, а также рассмотрения споров и конфликтов, связанных с их исполнением;

8) недопустимость в любых обстоятельствах изменения или отказа от выполнения договорных условий в одностороннем порядке. Нормы о непреодолимой силе обстоятельств (форс-мажор) здесь неприменимы;

9) такие договоры относятся к источникам административного права, они служат нормативной базой для издания административных актов, заключе-

ния индивидуальных договоров, совершения иных значимых юридических действий;

10) договоры часто носят комплексный характер, являются нормативными источниками не одной, а сразу нескольких правовых отраслей.

Административные договоры нужно различать по предметному критерию:

1) о компетенции (разграничение, делегирование полномочий и предметов ведения);

2) в сфере управления государственной собственностью;

3) обеспечивающие государственные нужды, именуемые в законодательстве государственными контрактами;

4) в сфере государственной службы;

5) финансовые и налоговые соглашения;

6) о взаимодействии и сотрудничестве;

7) различного рода концессии и инвестиционные соглашения;

8) об оказании некоторых услуг частным лицам (содействие занятости населения, коммунальные услуги, перевозка в общественном транспорте и др.).

Административный акт как средство правового регулирования помогает субъектам исполнительной власти осуществлять многообразные функции.

## 4 Правовые акты Президента РФ

### 4.1 Понятие главы государства, институт президентства.

#### Конституционный статус Президента РФ

В правовом государстве статус главы государства максимально точно определяется конституцией и принимаемыми на её основе законами. Это необходимо для того, чтобы лицо, занимающее высшее положение в государстве, имело ясные права и обязанности и не могло, выходя за установленные пределы, своими действиями порождать угрозу конституционным правам и свободам граждан. Устойчивость конституционного строя, гражданский мир и реальность свободы народа в решающей степени зависят от баланса и гармонии между поведением главы государства и других органов власти.

Конституционный статус Президента РФ реализуется в нормах конституции, определяющих функции и полномочия главы государства. Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объёме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в непредвиденных экстраординарных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

По Конституции РФ 1993г. Президент является главой государства. В прежней Конституции его функция была определена через термины «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти». Изменение конституционной формулы не означает сужения функции Президента РФ или его «отлучения» от исполнительной власти. Термин глава «государства» более точно отражает и то и другое, но не свидетельствует о появлении четвёртой, основной ветви власти. Когда, тем не менее, употребляют термин «президентская власть», то это может означать только особый статус Президента в системе трёх властей, наличие у него некоторых собственных полномочий и комплексный характер его разнообразных прав и обязанностей во взаимодействии с другими властями, но в основном – с исполнительной властью. И всё же учёные юристы не без оснований считают, что многие его конституционные полномочия либо непосредственно имеют исполнительный характер, либо в значительной степени приближены к исполнительной власти. Отсюда и адекватная мера распространения на институт президента принципа разделения властей.<sup>1</sup>

Президент РФ не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти. Его общественно необходимая роль как главы государства определяется ст.80 Конституцией РФ:

- 1) гарант Конституции РФ;
- 2) гарант прав и свобод человека и гражданина;

---

<sup>1</sup> Окуньков, Л.А. Президент Российской Федерации / Л.А. Окуньков. – М.: Инфра – М – Норма, 1996. –С. 77-79

- 3) гарант государственной целостности, независимости и суверенитета России;
- 4) координатор деятельности властных структур государства;
- 5) представитель РФ внутри страны и в международных отношениях.

Компетенция Президента реализуется в рамках предметов исключительно федерального ведения (ст.71 Конституции РФ), а также в пределах вопросов, отнесённых к совместному ведению РФ и её субъектов.

## 4.2 Функции и полномочия Президента РФ

**Президент наделён обширными конституционными функциями. Важнейшие из них: определяет основные направления внутренней и внешней политики; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти; формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ; обеспечивает охрану суверенитета, независимости и государственной целостности России; осуществляет руководство внешней политикой РФ; ведёт переговоры и подписывает международные договоры РФ; является Верховным Главнокомандующим Вооружённых сил РФ; осуществляет контроль за соблюдением Конституции РФ; решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища; осуществляет помилование; издаёт указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории России; реализует право законодательной инициативы, вносит проекты законов в Государственную Думу.**

Полномочия Президента РФ весьма многочисленны, их можно сгруппировать по сферам деятельности. Деятельность Президента РФ призвана обеспечить решение важных государственных задач, с одной стороны, и согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти – с другой. Полномочия Президента, определяющие содержание издаваемых им актов, установлены в Конституции РФ (ст.80, 83, 89).

Первая группа полномочий Президента РФ – его права и обязанности, связанные с деятельностью представительного и законодательного органа РФ – Федерального Собрания, его палат.<sup>1</sup>

Он назначает выборы Государственной Думы; может распускать её в случаях, предусмотренных конституцией; вносит законопроекты в Государственную Думу; подписывает и обнародует федеральные законы; обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального Прокурора; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность

---

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.152.

Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Вторая группа полномочий Президента РФ – его права и обязанности, связанные с деятельностью правительства.<sup>1</sup>

Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ; имеет право председательствовать на заседаниях правительства; принимает решение о его отставке; учреждает положения Председателя Правительства о структуре федеральных органов исполнительной власти; назначает по предложению Председателя Правительства кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров; отменяет постановления и распоряжения правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента России; принимает или отклоняет отставку Правительства.

Третья группа полномочий Президента – его права и обязанности в области обороны и внешних сношений.<sup>2</sup>

Президент РФ возглавляет Вооружённые силы РФ – он является Верховным главнокомандующим Вооружённых Сил РФ; утверждает военную доктрину страны; формирует и возглавляет Совет Безопасности, статус которого определяет федеральным законом; в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы вводит на территории страны или в отдельных её местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе; осуществляет руководство внешней политикой республики; ведёт переговоры и подписывает ратификационные грамоты аккредитируемых при нём дипломатических представителей; назначает и освобождает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях; как глава государства представляет РФ внутри страны и в международных отношениях.

Четвёртая группа полномочий Президента РФ – его компетенция, связанная с координацией деятельности соответствующих властных структур государства.<sup>3</sup>

Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, предать в случае не достижения согласованного решения разрешения спора на рассмотрение соответствующего суда; вправе приостановить действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России; призван обеспечивать осуществление полномочий федеральной

---

<sup>1</sup> Там же. – С.152.

<sup>2</sup> Там же. – С.152.

<sup>3</sup> Там же. – С.152.

государственной власти на всей территории республики, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Пятая группа полномочий Президента РФ - в сфере кадровой политики и назначений высших должностных лиц:

- 1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- 2) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального Банка РФ и ставит вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального Банка РФ;
- 3) по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;
- 4) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;
- 5) формирует Администрацию Президента;
- 6) назначает и освобождает полномочных представителей Президента;
- 7) представляет Совету Безопасности кандидатуры для назначения на должность заместителя Председателя Счётной палаты и половины состава аудиторов, судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, а также кандидатуру Генерального прокурора;
- 8) назначает и освобождает высшее командование Вооружённых сил РФ;
- 9) награждает государственными наградами, присваивает почётные звания, высшие воинские и высшие специальные звания.

Как видно объём полномочий Президента РФ велик. По характеру своих функций Президент не входит непосредственно в «триаду» разделения властей. Вместе с тем в своей деятельности он соприкасается с законодательной, исполнительной и судебной властями. Всё это предопределяет содержание и виды актов Президента РФ и их соотношение с другими правовыми актами.

#### **4.3 Понятие и признаки актов Президента РФ**

В Конституции РФ даётся неоднозначная характеристика актов Президента РФ. В ст. 90 говорится о том, что Президент РФ издаёт указы и распоряжения. В п.1 ст.115 речь идёт о нормативных указах как основании для издания актов Правительства РФ, а п. «а» ст.125 – о разрешении Конституционным Судом РФ дел о соответствии Конституции РФ нормативных актов Президента РФ. Приведённые конституционные характеристики раскрывают разные грани правовых актов Президента РФ.

Как отмечает В.Д. Карпович в условиях проведения политической и экономической реформ, отсутствия необходимых федеральных законов, утверждающегося профессионального парламента, усложненного законодательного процесса стала складываться практика издания Президентом указов, замещающих законы, восполняющих правовые пробелы впредь до издания федеральных законов. Необходимо отметить, что некоторые из этих

«временных указов» действовали длительный период, иногда вступая в противоречие с законами. Концепция допустимости «указного» регулирования отношений была изложена Президентом в его посланиях Федеральному собранию в 1995 и 1996гг. и стала основой нормотворческой деятельности главы государства по реализации им конституционно установленных прерогатив по определению основных направлений внутренней и внешней политики страны, функций Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.<sup>1</sup>

Соответствующие разъяснения по затронутым проблемам были даны Конституционным Судом в ряде постановлений, в том числе от 31 июля 1995г. № 10-П, от 30 апреля 1996г. № 11-П, от 9 января 1998г. № 1-П, 27 января 1999г. № 2-П, от 1 декабря 1999г. № 17-п от 25 июня 2001г. № 9-П. Суд подтвердил, что Президент действует в установленном Конституцией порядке, а в случае, когда этот порядок не детализирован, общие рамки полномочий Президента определяются принципом разделения властей и требованием Конституции РФ, согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Конституции Суд указал, что точка зрения, согласно которой полномочий Президента могут быть реализованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции; Президент в силу своего конституционного статуса обязан издавать обеспечивающие исполнение Конституции и законов правовые акты, когда отсутствуют иные предназначенные для этого механизмы.<sup>2</sup>

Указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, включая территорию всех ее субъектов – республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Указы имеют прямое действие и не нуждаются в утверждении Парламентом, ратификации или одобрении в иной форме субъектами Федерации. Они могут быть дополнены, изменены или признаны утратившими силу только самим Президентом.<sup>3</sup>

Выделим наиболее важные признаки президентских актов. К их числу можно отнести:

а) высокое место этих актов в правовой системе, после Конституции и законов;

б) широта регулируемых актами Президента РФ общественных отношений в силу масштабности его функций и полномочий;

в) всеобщность исполнения указов и распоряжений Президента РФ на всей территории РФ;

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции РФ / под об. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002. – С. 238.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции РФ / под об. ред. В. Д. Карповича. – М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002. – С. 238.

<sup>3</sup> Комментарий к Конституции РФ / под об. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002. – С. 239.

г) единоличный порядок издания актов главы государства, сочетаемый с использованием консультативно-совещательных процедур их подготовки и предварительного рассмотрения;

д) соответствие президентских актов Конституции РФ и федеральным законам;

е) многообразии содержания актов ввиду сочетания в них общенормативных, конкретно-регулирующих и оперативных мер.

#### **4.4 Содержание актов Президента РФ**

Как отмечалось выше, масштабность функций главы Российского государства непосредственным образом влияет на содержание издаваемых им актов. Причем зависимость актов от функций и полномочий имеет три аспекта:

а) в Конституции РФ и законодательстве закрепляется то или иное полномочие Президента РФ, которое осуществляется с помощью указов как разновидности его актов. Например, в п. «б» ст.89 Конституции РФ предусмотрено полномочие Президента награждать государственными наградами. Проводится подготовительная работа, и, в конечном счете, данное полномочие реализуется путём издания соответствующего указа Президента РФ;

б) за главой государства закрепляется то или иная функция, осуществляемая разными способами, в том числе путём издания актов. Например, осуществление Президентом РФ руководства внешней политикой РФ;

в) имеется общая компетенционная зависимость актов Президента РФ от его функций и полномочий. Его усмотрение определяет выбор формы акта и момента для его издания. Таковы акты, издаваемые в соответствии с законом об обороне, о безопасности, о государственной границе и др.

Последние годы характеризуются ростом числа актов, издаваемых Президентом РФ. Это объясняется, прежде всего, сложностью и противоречивостью ситуации в стране. Акты главы государства позволяют её стабилизировать. К тому же отсутствие или слабое функционирование других органов побуждает к принятию других указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании разных сторон государственной и общественной жизни.

После принятия новой Конституции РФ нормотворчество главы государства по своему объёму не уменьшилось. Оно характеризуется охватом по сути дела всех сфер государственной и общественной жизни и весьма подвижной границей с другими актами. Имеются в виду, как федеральные законы, так и правительственные акты, в сферы которых нередко «входят» президентские акты. Поэтому предстоит решить задачу упорядочения нормотворчества с помощью указов.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Лукьянова, Е.А. Указное право как российский политический феномен / Е.А. Лукьянова // Журнал российского права. – 2001. - № 10. – С.47.



Попытка сгруппировать указы Президента РФ по предметному признаку позволяет выделить общий комплекс указов общенормативного характера в сфере экономики. Это указы о приватизации, акционировании, инвестициях, о регулировании рынка ценных бумаг, о государственной поддержке экономического развития отдельных регионов, об управлении отраслями федерального значения (транспорт, связь и др.). А указы такого рода нередко сопровождаются утверждением положений о порядке деятельности в той или иной сфере, положений об органах, выполняющих специальные функции в этих сферах.

Целый ряд указов посвящается механизмам гарантии конституционных прав граждан – избирательных прав, права на получение государственных пенсий, права пользования земельными участками и др. Их содержание предопределено содержанием конституционного полномочия Президента РФ в качестве гаранта Конституции РФ, прав и свобод граждан.

В качестве главы государства Президент РФ издаёт много указов в сфере государственного строительства. Эти указы можно разделить, в свою очередь, на несколько групп. Во-первых, указы о создании, реорганизации и ликвидации государственных органов, комиссий, советов. Таковы, например, указы о структуре федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, указы по вопросам государственной службы, назначениях министров, судей федеральных судов и т.п. В-третьих, указы о режимах государственных состояний, о введении чрезвычайного положения, о внутрифедеральных отношениях. В-четвёртых, указы об укреплении правопорядка, законности и борьбе с преступностью. Немало указов действует в правовой сфере. Одним из наиболее показательных является Указ Президента РФ от 14 февраля 1998г. «О мерах по повышению эффективности работы, связанных с формированием свода законов Российской Федерации».

#### **4.5 Юридическая природа актов Президента РФ**

Существуют разные трактовки объёма и пределов нормативности указов Президента РФ. Одни считают возможным с их помощью восполнять пробелы в законодательстве, мотивируя это остротой ситуации, медлительностью законодательной работы или даже неудачными (по их мнению) законодательными решениями. И такого рода «указное право» продолжает развиваться. Причём восполнение пробелов как бы дополняется указами, вступившими в противоречие с федеральными законами.<sup>1</sup> Но особое значение нормативных актов Президента в правовом регулировании определяется тем, что глава государства участвует как в формировании, так и в осуществлении государственной политики.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Лукьянова, Е.А. Указное право как российский политический феномен / Е.А. Лукьянова // Журнал российского права. – 2001. - № 10. – С.48.

<sup>2</sup> Арзамасов, Ю.Г. Правовая природа и технологии подготовки нормативных актов Президента РФ / Ю.Г. Арзамасов, Д.В. Пожарский //Гражданин и право.- 2007.- № 9-10.- С.6.

По мнению Ю.А.Тихомирова и И.В. Котелевской более правильной является позиция юристов, рассматривающих указы как подзаконные акты – по смыслу п.3 ст.90 Конституции РФ. И даже отсутствие конкретного федерального закона не даёт для этого оснований, поскольку общие законодательные рамки указов всё равно существуют.<sup>1</sup>

Многие указы Президента РФ обладают комплексным характером и содержат как правовые нормы, так и оперативные предписания, конкретные поручения и задания. При таком сочетании достигается больший эффект указов, хотя нередко оно является явно преувеличенным. Граница между указами и законами нередко стирается за счёт чрезмерного объёма общенормативных положений, а между актами Президента РФ и Правительства РФ – за счёт сужения сферы деятельности последнего и даже дублирования этих актов.

Обратим внимание на возможность различения указов по их юридической силе. Нормативные указы содержат правовые нормы, ненормативные – являются актами применения норм права. Таковы, например, указы о назначении на должность, награждении, присвоении званий и т.п.

Наряду с этим представляется возможным выделить указы по их «юридическому рангу»: а) указы нормативного содержания в рамках собственных полномочий Президента РФ; б) указы как законодательные акты, на основе полномочий, делегируемых главе государства парламентом; в) указы как временные законодательные акты, подлежащие внесению на рассмотрение Федерального Собрания; г) указы о приведении законодательства РФ в соответствие с Конституцией РФ. Определённая группа актов Президента РФ оформляет решения действующих при нём органов. Некоторые решения главы государства имеют предварительный характер и утверждаются Советом Федерации, например, утверждение указов о введении военного положения, представления кандидатур для назначения на должность судей Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, Генерального Прокурора РФ.

Акты Президента находятся в общей правовой системе нашего государства. Поэтому принципиальное значение имеет положение п. 3 ст.90 Конституции РФ: «Указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам». Оно ориентирует правотворчество главы государства на строгое соблюдение основополагающего принципа российской правовой системы. Правда, отступление от него имеют место, и это требует дополнительных мер по их преодолению. Например, статьи многих федеральных законов содержат норму – «Предложить Президенту РФ привести свои акты в соответствие с настоящим законом». Подобного рода корректировка всегда необходима.

Напомним, что в соответствии с п. «а» ст. 125 Конституции РФ и положениями ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Конституционный Суд разрешает дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов

<sup>1</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.157.

Президента РФ. Как и другие акты, указанные нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Как уже отмечалось, распоряжения Президента РФ отличаются ненормативным характером. Чаще всего они издаются по вопросам создания рабочих комиссий и групп по подготовке проектов актов, программ, выделения регионам средств из резервного фонда Президента РФ, назначения представителей, ведения переговоров, командировок и т.п. Это – оперативные акты, позволяющие быстро и конкретно решать вопросы на уровне главы государства.

Тем не менее, абсолютно строгих граней между указами и распоряжениями нет, что требует дополнительных усилий для их более чёткого различения.

Акты Президента РФ обладают высокой юридической силой. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом.<sup>1</sup>

Ещё одна иллюстрация юридической силы правовых актов главы государства – возможность корректировки с их помощью деятельности Правительства РФ. П. 3 ст. 115 Конституции РФ предоставляет Президенту РФ право отменять акты Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ.

Указы Президента обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Указы Президента являются актами прямого действия на всей территории РФ. Это свойство вытекает из закреплённого законодательством статуса Президента и его нормотворческой практики.<sup>2</sup>

#### **4.6 Подготовка, принятие, опубликование и вступление в силу актов Президента РФ**

Процесс подготовки указов и распоряжений Президента РФ имеет важное значение. Создаются условия и гарантии проведения информационно-аналитической работы, согласования проектов актов и повышения их уровня. Указанные задачи решаются с помощью процедур, введённых специальными актами Президента РФ. К их числу относятся Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993г., утверждающее Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ.<sup>3</sup> Также порядок подготовки, согласования и рассмотрения актов Президента РФ установлен в Положении об

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции РФ / под об. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М, Новая Правовая культура, 2002. – С. 240.

<sup>2</sup> Арзамасов, Ю.Г. Правовая природа и технологии подготовки нормативных актов Президента РФ / Ю.Г. Арзамасов, Д.В. Пожарский //Гражданин и право.- 2007.- № 9-10.- С.7.

<sup>3</sup> Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента РФ: распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993г. № 85-рп // Сборник постановлений Правительства РСФСР.- 1993. - № 7.

Администрации Президента РФ, утверждённом Указом Президента РФ от 6 апреля 2004г.<sup>4</sup>

Администрация Президента РФ в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет подготовку, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ, а также аналитических докладов, справок и иных необходимых Президенту РФ документов

Примечательно, что по ряду вопросов проекты решений Президента РФ подлежат предварительному согласованию. Это, например, согласие Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ. Проводится согласование с главами исполнительной власти субъектов Федерации. Организуются консультации с представителями партий, других общественных организаций и движений.

Акты Президента РФ публикуются в Собрании Законодательства РФ и вступают в силу с момента опубликования или с момента подписания.

Нормотворчество главы государства органически сближено с законотворчеством. В палатах парламента действуют официальные представители Президента РФ при рассмотрении проектов законов, законодательных предложений, обращений, представляемых на ратификацию (денонсацию) международных договоров и соглашений, законов, возвращённых на повторное рассмотрение.

Официальными представителями Президента РФ при рассмотрении в парламенте законодательных инициатив главы государства могут назначаться также министры и их заместители.

Существует и другой канал участия Президента РФ в законодательном процессе. Принятый федеральный закон в течение 5 дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Президент РФ в течение 14 дней подписывает федеральный закон и обнародует его. Если глава государства в течение указанного срока с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией РФ порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию. Таковы основные признаки актов Президента РФ и их издания.

---

<sup>4</sup> Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ: указ Президента РФ от 6 апреля 2004г. № 490 // Собрание законодательства РФ.- 2004.- N 15.- Ст. 1395.

## **5 Правовые акты Правительства РФ**

### **5.1 Правительство РФ в системе государственной власти: компетенция, полномочия, глава Правительства РФ**

С точки зрения концепции разделения властей исполнительная власть – это власть по выполнению законов, по их реализации законными мерами, включая принуждение. Для этого необходимы организационные меры, распорядительная деятельность, издание нормативных и индивидуальных правовых актов.

Иерархия по подчинённости предполагает, что исполнительную власть возглавляет одно должностное лицо (монарх, президент) или один орган. В полупрезидентских республиках исполнительная власть может принадлежать правительству (ст.110 Конституции РФ) или и президенту, и правительству, но возглавляет её президент. Согласно Конституции РФ исполнительная власть находится у Правительства.

Правительство в любом государстве осуществляет широкую деятельность, охватывающую государственным управлением практически все сферы жизни. Поэтому конституционно закрепить предметную компетенцию этого органа государственной власти в конституциях с исчерпывающей полнотой весьма затруднительно, вследствие чего она устанавливается только в общей форме.

Таково положение и Российской Федерации. В ст.114 Конституции РФ закреплён перечень вопросов, относящихся к компетенции Правительства РФ, но в заключение его говорится, что оно осуществляет и «иные полномочия», возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Следовательно, конституционный перечень не является исчерпывающим, да и сами вопросы, которые включены в него, выглядят скорее как самое общее обозначение основных обязанностей государства.<sup>1</sup>

Однако нельзя забывать, что предметная компетенция Правительства РФ прямо вытекает из вопросов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст.71 и 72 Конституции РФ). Разумеется, Правительство РФ решает эти вопросы не единолично, а совместно с другими федеральными органами государственной власти (Президентом РФ, Федеральным Собранием) своими специфическими средствами и методами.

Правительство РФ – коллегиальный орган. Его постановления принимаются на заседаниях Правительства, коллегиях и ответственность Правительства - коллегиальная (с Председателем в отставку уходит весь состав Правительства).

Основные задачи (отсюда и важнейшие функции Правительства):

1) разрабатывать и представлять в Государственную Думу федеральный бюджет, обеспечить его исполнение, представлять Государственной Думе отчёт;

---

<sup>1</sup> **Баглай, М.В.** Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов / М.В. Баглай. – М.: Изд-во «НОРМА» (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – С.575.

2) обеспечивать единую финансовую, кредитную и денежную политику во всех сферах жизнедеятельности общества;

3) осуществлять управление федеральной собственностью, государственным имуществом;

4) осуществлять меры по безопасности граждан, охране собственности и общественного порядка;

5) осуществлять меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ;

6) обеспечивать единое правовое пространство, действие и верховенство Конституции РФ, федерального законодательства.

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации освобождается от должности Президентом Российской Федерации:

- по заявлению Председателя Правительства Российской Федерации об отставке;

- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства Российской Федерации своих полномочий.

Президент Российской Федерации уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания об освобождении от должности Председателя Правительства Российской Федерации в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства Российской Федерации одновременно влечет за собой отставку Правительства Российской Федерации.

В случае временного отсутствия Председателя Правительства Российской Федерации его обязанности исполняет один из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

В случае освобождения от должности Председателя Правительства Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе до назначения нового Председателя Правительства Российской Федерации поручить исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации одному из заместителей Председателя Правительства Российской Федерации на срок до двух месяцев.

Председатель Правительства Российской Федерации возглавляет Правительство Российской Федерации, определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Председатель Правительства Российской Федерации:

- представляет Правительство Российской Федерации в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации;

- ведет заседания Правительства Российской Федерации, обладая правом решающего голоса;

- подписывает акты Правительства Российской Федерации;
- представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между членами Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации систематически информирует Президента Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации.

## **5.2 Порядок деятельности Правительства РФ: организация заседаний Правительства РФ, порядок внесения проектов решений, законопроектная деятельность Правительства РФ**

Заседания Правительства Российской Федерации проводятся не реже одного раза в месяц.

Заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. В случае невозможности участия в заседании заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры информируют об этом Председателя Правительства Российской Федерации.

Представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, иные лица вправе участвовать в заседаниях Правительства Российской Федерации в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Подготовка и проведение заседаний Правительства Российской Федерации осуществляются в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации.

Материалы заседаний Правительства Российской Федерации и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства Российской Федерации, если иное не определено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Правительство Российской Федерации информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и о принятых по этим вопросам решениях.

Исключительно на заседаниях Правительства Российской Федерации:

- принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

- устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;

- устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;

- принимаются решения о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов в Государственную Думу;

- рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;

- рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе, при сроке возврата более двух лет;

- рассматриваются вопросы приобретения государством акций;

- рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров Российской Федерации;

- принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- образуется Президиум Правительства Российской Федерации;

- утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;

- устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

- утверждается Регламент Правительства Российской Федерации;

- утверждается Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации.

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации может образовать Президиум Правительства Российской Федерации.

Заседания Президиума Правительства Российской Федерации проводятся по мере необходимости.

Решения Президиума Правительства Российской Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Президиума Правительства Российской Федерации и не должны противоречить актам, принятым на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменить любое решение Президиума Правительства Российской Федерации.

Проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации нормативного характера и постановлений Правительства после их согласования в соответствии с пунктами 57 - 59 Регламента до внесения в



Правительство направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство юстиции Российской Федерации, которое дает оценку проекта нормативного акта на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании соответствующих отношений, а также соблюдения правил юридической техники.

Законопроектная деятельность Правительства осуществляется в соответствии с утверждаемыми им планами законопроектных работ и программами деятельности Правительства, иными актами Правительства, предусматривающими разработку законопроектов.

Предложение о разработке проекта федерального закона, представляемое в Министерство юстиции Российской Федерации для включения в проект плана законопроектной деятельности Правительства, должно содержать рабочее наименование проекта федерального закона и его концепцию, наименование федерального органа исполнительной власти - головного исполнителя, перечень соисполнителей и ориентировочные сроки рассмотрения проекта федерального закона в Правительстве и внесения его в Государственную Думу.

Правительство информирует Президента Российской Федерации о законопроектной деятельности Правительства, а также о ходе исполнения Правительством поручений Президента Российской Федерации по подготовке законопроектов.

Правительство рассматривает в установленном порядке предложения палат Федерального Собрания по подготовке законопроектов и координирует с ними свою законопроектную деятельность. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации Правительство координирует свою законопроектную деятельность с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство, реализуя право законодательной инициативы, рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных законов, участвует в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания, а также Президента Российской Федерации.

Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект со следующими материалами:

- пояснительная записка, содержащая изложение предмета законодательного регулирования и концепции законопроекта;
- финансово-экономическое обоснование принимаемых решений (представляется при необходимости, а также в случае внесения законопроекта, предусмотренного частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации);
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих в связи с данным законопроектом признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию, в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта;

- проект распоряжения Правительства о внесении законопроекта в Государственную Думу и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта палатами Федерального Собрания;

- заключения, предусмотренные пунктом 60 Регламента.

В случае если законопроектом предусматривается возложение на Президента Российской Федерации или на Правительство регулирования правоотношений, к законопроекту прилагается изложение предполагаемых норм, содержание которых также охватывается указанными заключениями.

Законопроекты предварительно рассматриваются правительственной комиссией по законопроектной деятельности и вносятся на заседание Правительства.

Решение о внесении Правительством законопроекта в Государственную Думу принимается исключительно на заседании Правительства.

Представление федеральными органами исполнительной власти законопроектов в палаты Федерального Собрания и передача законопроектов иным субъектам права законодательной инициативы не допускаются.

Законопроект вносится Правительством в Государственную Думу с приложением документов, предусмотренных Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Заключение Правительства, предусмотренное частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации, по вносимому Правительством законопроекту отдельным документом не оформляется, а соответствующие положения включаются в финансово-экономическое обоснование.

По законопроекту, вносимому в Государственную Думу Правительством, назначается официальный представитель Правительства.

В связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания иных законопроектов могут назначаться специальные представители Правительства, которые наделяются соответствующими полномочиями.

### **5.3 Правовые акты Правительства РФ: понятие, назначение, виды, содержание**

Исполнение законов – важнейшее направление деятельности Правительства. Как известно, исполнение требует от Правительства активных действий, связанных с претворением в жизнь обязывающих предписаний. Это весьма сложная задача, так как правительство призвано обеспечить здесь гарантированный результат. С этой целью правительство принимает во исполнение законов свои акты, вырабатывают различные программы реализации закона, которые затем должны в самом точном, прямом смысле осуществиться, претвориться в жизнь, реализоваться в активной деятельности субъектов. Федеральное Правительство осуществляет надзор за тем, чтобы субъекты Федерации исполняли федеральные законы в соответствии с действующим правом.

Нормотворческая деятельность Правительства тесно связана с исполнением законов. Различного рода нормативные акты, прежде всего постановления Правительства, принимаются по вопросам, входящим в его компетенцию.

На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Указанные правовые акты обязательны к исполнению в РФ.

В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О правительстве Российской Федерации» акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.<sup>1</sup> Порядок принятия этих актов устанавливается федеральным Правительством в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Так, порядок внесения проектов актов Правительства РФ, порядок подготовки и рассмотрения проектов актов установлен в Регламенте Правительства РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.<sup>2</sup>

Правительство также может принимать акты, не имеющие нормативного (правового) характера. Это – обращения, заявления и иные акты. Они бывают оправданы в тех или иных ситуациях для выражения позиции федерального Правительства и его оценок в отношении тех или иных действий или событий. Но подобные акты должны быть, естественно, целесообразными и законными.<sup>3</sup>

Правовые акты Правительства РФ составляют верхний слой пирамиды актов всех звеньев исполнительной власти, которые издают свои правовые акты в соответствии с решениями федерального Правительства. Иерархичность построения органов исполнительной власти предполагает, что федеральные органы исполнительной власти, правительства республик, главы администраций других субъектов Федерации, нижестоящих звеньев действуют на основе актов Правительства. Это вытекает из смысла п.2 ст.77 Конституции РФ о единой системе исполнительной власти в РФ. На практике, однако, данное положение не всегда адекватно отражается в конституциях и уставах субъектов Федерации и в деятельности их исполнительных органов.

---

<sup>1</sup> О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. - 1997. – № 51. - Ст.5712.

<sup>2</sup> О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004г. № 260 // Собрание законодательства РФ.- 2004. - N 23. - Ст. 2313.

<sup>3</sup> Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С.184-185.

В действующей Конституции РФ соотношение актов Правительства РФ с актами других звеньев исполнительной власти прямо не определено.<sup>4</sup> Между тем в прежней Конституции России было установлено, что Совет Министров РФ в пределах своей компетенции был вправе приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров республик в составе Федерации, отменять противоречащие законодательству акты администраций других субъектов. Закреплялось право отменять акты министерств РФ и др. подведомственных органов.

Другой аспект – определение юридической силы актов федерального Правительства в соотношении с законами и указами. Ст.115 Конституции РФ гласит: «На основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение».

Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ.

Соотношение правительственных актов с другими правовыми актами - актуальная задача. Выше отмечалось их корреляция с законом и указом. Так, ст. 3 ГК РФ допускает издание Правительством РФ постановлений, содержащих нормы гражданского права, на основании и во исполнение ГК РФ, иных законов и указов. В случае противоречия действует ГК РФ или соответствующий закон.

Отметим в данном случае и другое принципиальное положение. Согласно ст. 23 ФКЗ «О Правительстве РФ» акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд. В какой? В Конституционный Суд РФ с точки зрения соответствия их Конституции РФ, в Высший Арбитражный Суд РФ – в связи с делами о признании недействительными ненормативных актов Правительства РФ, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан, в суды общей юрисдикции.

Содержание актов Правительства РФ в решающей мере определяется объемом и характером его компетенции. Ввиду высокой степени нормативности правовых актов Правительства РФ в них отражаются вопросы его компетенции. С помощью этих актов: а) регулируются основные сферы государственной, экономической и социально-культурной жизни; б) устанавливаются общие нормы для всех органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, граждан; в) вводится нормативно-правовая основа для издания других правовых актов в системе исполнительной власти.

Отмеченные особенности актов сказываются и на характере содержащихся в них правовых способов и средств воздействия на экономические и иные процессы, а также на деятельность всех организаций и граждан. Среди них важнейшее значение имеет разработка, утверждение и реализация базовых нормативно-правовых актов длительного действия. Речь

---

<sup>4</sup> Замышляев, Д.В. Проблемы иерархии нормативно-правовых актов в Российской Федерации / Д.В. Замышляев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003.- № 1. – С. 27.

идёт о федеральном бюджете, об основных направлениях развития тех или иных сфер и отраслей, регионов, о федеральных программах, которые включают в себя комплекс средств достижения целей и рассчитаны на приведение в движение многих органов и организаций.

Как видно, акты Правительства РФ отличаются широтой охвата регулируемых отношений. Это выражается: 1) в системном отражении основных задач и проблем организации государственного управления, экономического и социального развития; 2) в решении преимущественно комплексных государственных задач наряду с задачами отраслевого и регионального характера; 3) в использовании различных видов актов; 4) в сочетании программных, целевых, компетенционных, регулятивных, конкретно-оперативных норм, а также заданий и поручений. Рассмотрим подробнее эти вопросы.

Многие правительственные акты издаются по вопросам руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти. Напомним, что Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Федеральное Правительство для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Решение этих вопросов оформляется постановлениями.

Правительство РФ утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на указанные цели в федеральном бюджете.

Правительство РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при федеральном Правительстве, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство вправе: а) отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов; б) учреждать своими актами организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

Особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесённым Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, устанавливаются ст. 32 ФКЗ «О Правительстве РФ».

Для целого ряда решений федерального Правительства характерно сочетание двух видов актов. Высокая мера нормативности актов Правительства РФ отчётливо выражается в таких актах, как положения. Выше уже отмечалась своеобразная связка актов, когда постановление как распорядительный акт разового действия утверждает и вводит в действие положение как общенормативный акт длительного действия. В нём содержится определённый порядок деятельности организаций, должностных лиц и граждан в той или иной сфере. Нередко утверждаются «правила», «порядок», вводящие устойчивые отношения для разных категорий субъектов права.

Существует ещё одна разновидность положений. Это положения, определяющие статус органа или организации. Таковы положения о министерствах, комитетах, федеральных службах, межведомственных комиссиях и др. Тем самым акты Правительства РФ формируют правовое положение других субъектов, действующих в экономической, социальной и иных сферах. Обычно постановлениями как властно распорядительными актами утверждаются либо статутные, либо нормативно-операционные акты. Положения, уставы, программы, правила, порядок посвящены в этих случаях содержательной регламентации, и постановление придаёт им юридически обязательную форму и вводит в действие.

Анализ свидетельствует о некоторых трудностях в формировании правительственного правового массива. Далеко неравномерно в актах Правительства РФ отражены и реализуются его функции и полномочия. Имеются диспропорции видов актов, которые к тому же не всегда строго адекватны характеру разрешаемых с их помощью вопросов. Эти недостатки требуют устранения.

#### **5.4 Порядок подготовки, принятия, опубликования и вступление в силу актов Правительства РФ**

Проекты актов вносятся в Правительство с пояснительной запиской, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений.

В сопроводительном письме указываются основание внесения, сведения о содержании и согласовании проекта. Письмо подписывается членом Правительства или другим руководителем из числа лиц, указанных в пункте 7 Регламента Правительства РФ (далее – регламент). Проект акта визируется лицом, вносящим проект.

В случае если подготавливаемый акт влечет за собой необходимость внесения изменений в другие акты, эти изменения включаются в проект подготавливаемого акта или представляются одновременно с ним в виде проекта отдельного акта.

Если проекты актов содержат поручения, в них должен быть указан срок их исполнения.

В случае упоминания в проекте акта какой-либо организации в Правительство вместе с проектом акта и иными документами, предусмотренными Регламентом, представляются также заверенные нотариально или федеральным органом исполнительной власти, вносящим проект акта, копии учредительных документов этой организации. Данное требование не распространяется на упоминаемые в проектах актов органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Проекты актов Правительства по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации направляются исполнителями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации до внесения их в Правительство. Предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по таким проектам подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве.

Проекты актов Правительства до их внесения в Правительство подлежат обязательному согласованию:

- с федеральными министрами (их заместителями) - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности соответствующих министерств и к сферам деятельности находящихся в их ведении иных федеральных органов исполнительной власти;

- с руководителями иных федеральных органов исполнительной власти (их заместителями), руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство, - по вопросам, отнесенным к сферам деятельности этих органов;

- при необходимости - с другими государственными органами и иными организациями. Состав органов и организаций, с которыми требуются дополнительные согласования, определяется самостоятельно руководителем федерального органа исполнительной власти, вносящим проект, а также Председателем Правительства и Заместителем Председателя Правительства.

Ответственность за проведение согласований возлагается на вносящего в Правительство проект акта Правительства члена Правительства или другого руководителя из числа лиц, указанных в пункте 7 Регламента. Направленные на согласование проекты актов (их копии) визируются руководителями (их заместителями) органов и организаций, указанных в пункте 57 Регламента, не более чем в 10-дневный срок. При наличии возражений проекты визируются с замечаниями, которые оформляются на бланке органа, организации, подписываются соответствующим руководителем (его заместителем) и прилагаются к согласуемому проекту (его копии).

При наличии разногласий по проекту акта Правительства вносящий проект член Правительства или другой руководитель из числа лиц, указанных в пункте 7 Регламента, должен обеспечить обсуждение его с руководителями

согласующих органов и организаций с целью поиска взаимоприемлемого решения. Проект акта Правительства может быть внесен в Правительство с разногласиями только вместе с протоколом согласительного совещания и подлинниками замечаний, подписанными соответствующими руководителями, имеющими разногласия. Замечания по неурегулированным разногласиям, представляемые в Правительство, не могут быть подписаны заместителями соответствующих руководителей.

Проекты нормативных актов, оказывающих влияние на доходы или расходы федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, одновременно направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство финансов Российской Федерации. В заключении Министерство финансов Российской Федерации дает оценку финансовых последствий принятия соответствующих решений для указанных бюджетов и внебюджетных фондов.

Проекты нормативных актов, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны, направляются с приложением протоколов согласительных совещаний (при их наличии) и замечаний на заключение в Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации в заключении дает оценку влияния соответствующих решений на макроэкономические показатели и их последствий для субъектов предпринимательской деятельности.

Заключения подписываются соответствующими федеральными министрами или их заместителями и представляются, как правило, в 5-дневный срок с даты поступления проектов актов. По договоренности между соответствующими руководителями может быть установлен иной срок подготовки заключений, который для наиболее объемных и сложных проектов актов не может превышать 30 дней.

Проекты актов вносятся в Правительство при наличии согласований, предусмотренных пунктом 57, или разногласий, оформленных в соответствии с пунктом 59, а в случаях, предусмотренных пунктом 60 настоящего Регламента, - также соответствующих заключений.

Проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных настоящим Регламентом правил, подлежат возврату в следующем порядке.

Проекты актов по вопросам, требующим незамедлительного решения, а также проекты, внесенные во исполнение поручения Правительства, Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства, не позднее чем в 5-дневный срок с даты поступления возвращаются по решению соответственно Председателя Правительства, Заместителя Председателя Правительства с указанием причин возврата.



Другие проекты актов, внесенные в Правительство с отступлением от установленных настоящим Регламентом правил, не позднее чем в 5-дневный срок возвращаются Аппаратом Правительства с указанием причин возврата.

По истечении 5-дневного срока с даты поступления проекты актов могут быть возвращены только по решению Председателя Правительства или Заместителя Председателя Правительства.

Проекты, поступившие за подписью лиц, которым такое право не предоставлено, не принимаются к рассмотрению и направляются Аппаратом Правительства руководителям, указанным в пункте 7 Регламента.

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 подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания.

Официальным опубликованием актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в "Российской газете" или в Собрании законодательства Российской Федерации.

Официальными являются также тексты актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система".

Акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Правительства Российской Федерации осуществляет Аппарат Правительства Российской Федерации.

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.

## **6 Правовые акты федеральных органов исполнительной власти**

### **6.1 Система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти**

В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти от 09.03.2004г. № 314 (в ред. Указа Президента РФ от 20.05.2004г. № 649) в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Данный Указ определяет также основные функции федеральных органов исполнительной власти:

а) под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

б) под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

в) под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

г) под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по

регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004г. 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 возглавляет 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. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

- вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;

- во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

- имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

- вносит в Правительство Российской Федерации предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;

- принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;

- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;

- назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

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 подведомственна 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.

## **6.2 Юридическая природа правовых актов федеральных органов исполнительной власти**

Нормотворчество - одно из важных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе и министерств. К сожалению, этому направлению в науке не всегда уделяется должное внимание. Однако если мы внимательно посмотрим двухсотлетнюю историю российских министерств, то увидим, что тем или иным образом эта функция всегда осуществлялась данными органами.

В деятельности органов исполнительной власти правотворчество играет первостепенную роль, так как издание нормативных актов - одна из правовых форм исполнительно-распорядительной деятельности. Это правомерно позволяло многим ученым, занимающимся вопросами административного

процесса, выделять производство по принятию нормативных управленческих актов в самостоятельный институт особенной части административного процессуального права.<sup>1</sup>

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 20.05.2004г. № 649) федеральное министерство является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Также в данном Указе определяется, что под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.<sup>2</sup>

Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, задачей которых является решение управленческих вопросов, принимаются в результате длительной и сложной подготовительной деятельности, которая носит характер юридической процедуры и устанавливает порядок, сроки подготовки, согласования, обсуждения и принятия акта. Следовательно, административно-процессуальные нормы призваны закрепить такие формы нормотворческой процедуры, которые бы способствовали принятию оптимальных управленческих решений, соблюдению принципа законности в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечивали защиту интересов личности и государства.

Для актов федеральных органов исполнительной власти характерны специфические признаки: а) это акты органов исполнительной власти, обладающих специальной компетенцией; б) это подзаконные акты в системе иерархических отношений, которые принимаются на основе и во исполнение закона в соответствии с актами Президента РФ и Правительства РФ, других вышестоящих органов; в) это акты, отличающиеся конкретностью своих предписаний, адресованностью их строго определенному кругу лиц и организаций; г) это акты, обязательные к исполнению в той или иной сфере, отрасли управления, изданные в пределах полномочий соответствующих органов; д) это акты, содержащие как правовые нормы, так и конкретные и оперативные меры индивидуального и разового характера, а также информацию об актах вышестоящих органов.

---

<sup>1</sup> **Белых, С.В.** Нормотворческая деятельность федеральных министерств / С.В. Белых, Л.С. Мельникова, А.В. Минашкин // Законодательство и экономика. – 2004. - № 1. – С.45.

<sup>2</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004г. (в ред. указа Президента РФ от 20.05.2004г. № 649) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 11. – Ст. 945.

### **6.3 Виды и содержание правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Проблемы нормотворчества федеральных органов исполнительной власти**

Многолетняя правотворческая практика федеральных органов исполнительной власти позволила выявить следующие негативные тенденции:

1) акты принимаются в формах, не разрешенных (наставления, указания) и прямо запрещенных (письма и телеграммы) вышестоящими органами;

2) официальные наименования дополняются оценочными категориями (методические, примерные, временные и др.);

3) имеются заблуждения относительно формы и содержания (например, разъяснение используется как самостоятельная форма);

4) локальным правоприменительным актам (например, приказ, распоряжение) придается нормативный характер.<sup>1</sup>

Сложности построения системы подзаконных актов связаны с тем, что органы исполнительной власти нередко путают наименования актов и характеристики их содержания. Сегодня Правительство РФ в виде исключения предоставляет отдельным органам исполнительной власти право давать разъяснения, например, Минюсту России. Разъяснение - это не самостоятельный вид акта, это этап толкования правовых норм. Термин «разъяснение» характеризует не форму документа, а его содержание.

Проблема правотворчества органов исполнительной власти имеет такой аспект, как «множественность наименований» одного и того же документа. Используются наименования как не разрешенные, так и прямо запрещенные.

Постановление представляет собой широко распространенную разновидность правовых актов. Этот многозначный термин используется для обозначения актов Правительства РФ, прокурора, суда, палат Федерального Собрания, органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ, муниципальных органов. Постановление как форма международного документа используется органами Союзного государства России и Белоруссии. Для Правительства РФ постановление - это «акт управления общенормативного содержания, издаваемый в пределах его компетенции».<sup>2</sup>

Практика использования формы постановлений органами исполнительной власти невелика, интенсивность - различна. Так, например, Госкомстат РФ издал более 350 постановлений, а Госкомцен РФ - всего 3.<sup>3</sup>

Филологические и юридические определения термина «постановление» сходятся на том, что это официальный документ коллективного органа власти, принимаемый в коллегиальном порядке, «коллективно выработанное и сформулированное общее мнение о необходимости каких-нибудь действий». Таким образом, основные свойства постановления с точки зрения порядка

<sup>1</sup> **Бошно, С.В.** Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С.В. Бошно // Журнал российского права. -2004. - № 12. – С.57.

<sup>2</sup> Российская юридическая энциклопедия. - М., 1999. – С.731.

<sup>3</sup> **Бошно, С.В.** Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С.В. Бошно // Журнал российского права. -2004. - № 12. – С.59.

принятия состоят в коллегиальной процедуре, включающей обсуждение, согласование, одобрение.

Использование министерствами формы постановлений не в полной мере соответствует природе данного акта, так как министерства являются органами единоличного руководства. Поэтому представляется разумным закрепить монополию Правительства РФ на использование наименования «постановление», что может сочетаться с соответствующим запретом для иных федеральных органов исполнительной власти.

С учетом сказанного издание органами исполнительной власти актов (кроме Правительства) в форме постановлений нецелесообразно по двум причинам: 1) единоличный порядок управления органами; 2) использование акта с одним наименованием на двух уровнях (правительство и иные органы исполнительной власти) вредит иерархичности и системности как актов, так и органов.<sup>1</sup>

Правила представляют собой подзаконные правовые акты, «устанавливающие порядок чего-нибудь». Например, в системе органов внутренних дел «правила устанавливают порядок осуществления отдельных видов деятельности: а также меру должного поведения по реализации и исполнению прав и обязанностей». Они отражают последовательность и содержание каких-либо действий.<sup>2</sup> Наиболее точным синонимом слова «правило» является «порядок», поскольку при помощи правил (наименование акта, форма) закрепляется порядок (содержание документа).

Близок к правилам акт под названием «инструкция», но имеются различия. Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие. Инструкция же регулирует действия субъектов по поводу предметов материального мира: например, инструкция по заполнению, по сбору и т.п.

Правила как форма акта распространены достаточно широко. На сентябрь 2004 г. действовало более 1200 документов с таким наименованием. Однако большая их часть утверждена и введена в действие актами с другими наименованиями: приказами, распоряжениями. ГТК РФ использует практику эпистолярного жанра. Он рассылает письма с приложениями, в качестве которых выступают правила, например, безопасности перевозки радиоактивных веществ. Очень сложная конструкция изобретена ЦБ РФ, который Положением утвердил Правила ведения бухгалтерского учета.<sup>3</sup>

Самостоятельное наименование «правила» - редкость. Так, Федеральным фондом медицинского страхования были приняты Правила составления, рассмотрения и исполнения бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования. Основные правила работы архивов организаций одобрены решением Палаты Росархива. В качестве самостоятельного документа приняты Правила маркировки табака и табачных

---

<sup>1</sup> Бошно, С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С.В. Бошно // Журнал российского права. -2004. - № 12. – С.60.

<sup>2</sup> Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - М., 1986. - С. 498.

<sup>3</sup> Бошно, С.В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С.В. Бошно // Журнал российского права. -2004. - № 12. – С.61.



изделий, произведенных на территории РФ. Проведенный анализ правотворческой практики в части использования наименования «правила» позволяет сделать вывод о понимании формы этого документа как самостоятельной, производной правовой конструкции. Однако это неверно. Правила - это самостоятельный нормативный правовой акт, детально регулирующий порядок осуществления какой-либо операции, специальной деятельности.<sup>1</sup>

Инструкция (лат. *instructio* - наставление, устройство) - один из видов нормативных правовых актов подзаконного характера, издаваемых с целью разъяснить и определить порядок применения законодательного акта органами исполнительной власти.<sup>2</sup> Органы исполнительной власти, как правило, не считают инструкцию самостоятельным документом, что ведет к образованию разных сочетаний инструкций с другими актами. Например, имеют место инструкции, утвержденные приказами. Эта практика за долгие годы советского и российского правотворческого опыта стала практически нормой. Сегодня такой конструкции придерживаются многие органы, в том числе Минюст России.

В правотворческой практике и научной литературе конкурируют две противоположные точки зрения. Одна заключается в признании инструкции самостоятельным видом акта. Противоположная позиция состоит в утверждении инструкций приказом. Компромиссной, по нашему мнению, является модель грифа «утверждаю» должностного лица. Оптимальным же представляется подписание инструкции наравне с другими актами. Это также свидетельствует об одобрении, но выглядит для нормативных актов более традиционно.

Таким образом, инструкция - это разновидность самостоятельного нормативного акта, издаваемого в порядке уточнения (разъяснения) реализации положений вышестоящего нормативного акта. Предметом регулирования инструкции выступают действия субъектов права, то есть она устанавливает последовательность совершения лицом определенных действий.

Положение представляет собой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов. Всего действует более 2700 положений разных органов государственной власти. Имеются достаточно проработанные, с точки зрения законодательной техники, документы. Некоторые положения - объемные, сложно структурированные акты.<sup>3</sup> Так, в Положении ЦБ РФ о порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами в РФ шесть глав (более 30 пунктов), Положение о таможенном режиме состоит из 107 пунктов. В числе особенностей данной формы правовых актов следует отметить их кодифицированный характер.

Несмотря на широкое использование данной формы актов, правотворческая практика осуществляется недостаточно компетентно.

---

<sup>1</sup> Там же. – С.61.

<sup>2</sup> Российская юридическая энциклопедия. - М., 1999. – С. 379.

<sup>3</sup> **Бошно, С.В.** Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов / С.В. Бошно // Журнал российского права. - 2004. - № 12. – С.62.

Существует много документов, которые по содержанию и с точки зрения законодательной техники не отвечают требованиям, предъявляемым к положениям. Положение должно приниматься в результате кодификации, которая является разновидностью систематизации. Именно этому требованию не соответствуют ситуативные документы, которые едва ли будут активно и продолжительно реализовываться. По содержанию, стилю, процедуре указанные положения не в полной мере оправдывают свое наименование.

Правотворческим органам в выборе формы кодифицированного акта надлежит руководствоваться выработанными наукой требованиями к такого рода документам: они должны иметь значительный объем, достаточно обширный предмет правового регулирования. Предпочтительными являются кодификации как способ обобщения, упорядочения положительно зарекомендовавших себя актов текущего правотворчества. Нежелательно использование положений для решения технических, процедурных вопросов.

Таким образом, можно сделать вывод, что положение - это кодифицированный нормативный правовой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, систему однородных органов, организаций.

Приказ представляет собой «официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным» или «официальное распоряжение того, кто облечен властью».<sup>1</sup> В энциклопедических определениях данного термина подчеркивается, что он служит отражением власти одного лица над другими, находящимися от него в зависимости. Приказ - это «правовой документ, принимаемый правомочным на то должностным лицом (федеральным министром, начальником УВД, директором завода и т.п.) в порядке осуществления единоначалия».<sup>2</sup> Единство приведенных определений состоит во внутриорганизационном предназначении приказов, что исключает их нормативный характер.

Представляется, что отнесение приказов, как, впрочем, и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным. Приказ - документ локального характера, использующийся для осуществления власти должностного лица по отношению к зависимым от него в силу трудовых, служебных отношений лицам. Он имеет дисциплинарный характер, что предопределяется наличием властно-подчиненных отношений.

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, чему есть огромное количество доказательств. Отметим, что некоторые ученые оправдывают возможность наличия нормативных приказов, которые, по их мнению, отличаются «неконкретностью адресатов, возможностью неоднократного применения правового предписания».<sup>3</sup> Именно эта позиция нашла закрепление в некоторых актах действующего законодательства. Так,

---

<sup>1</sup> Российская юридическая энциклопедия. - М., 1999. - С. 1290.

<sup>2</sup> Там же. - С. 811.

<sup>3</sup> Там же. - С. 811.

министрам вновь образуемых на основе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 министерств предоставляется право издавать приказы, имеющие нормативный характер.<sup>1</sup>

Высказывается мнение, что приказы могут носить и надведомственный характер, то есть регулировать отношения федерального органа власти и граждан. Отмечается, что федеральные органы исполнительной власти принимают, как правило, смешанные акты, содержащие разнородные по юридической природе предписания - как нормативные, так и индивидуальные, в связи с нецелесообразностью применения нескольких актов, регулирующих один и тот же вопрос. Ограничиться констатацией фактов такого рода симбиоза не представляется возможным. Научно обоснованными правилами законодательной техники установлен запрет на включение в нормативные правовые акты разовых (индивидуальных) норм. Сочетание в одном документе постоянных и разовых (временных) предписаний может вводить в заблуждение относительно их действия во времени. Прекращение норм временного характера требует их исключения из акта, нормативная часть которого продолжает действовать, что практически весьма затруднительно.

Таким образом, форма приказа предполагает, что он адресован тем, кто непосредственно подчинен издавшему его лицу, входит в соответствующую систему, аппарат органа. Использование формы приказа в качестве нормативного правового акта, адресованного гражданам, организациям и учреждениям, недопустимо. Итак, приказ - это правоприменительный акт, при помощи которого руководитель органа осуществляет реализацию возложенных на него обязанностей, организует работу подчиненных ему органов.

Распоряжения издаются разнообразными органами, в числе которых Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти. Вне зависимости от издавшего органа эти акты являются ненормативными.<sup>2</sup> Распоряжения «обычно содержат конкретные предписания, то есть являются актами индивидуальными».<sup>3</sup> В целях единообразного сложившегося понимания природы и предназначения распоряжений в системе актов органов государственной власти не следует издавать в данной форме нормативные предписания. Распоряжение органов исполнительной власти - это индивидуальный правоприменительный акт, предназначенный для решения оперативных вопросов руководства.

Анализ подзаконных нормативных правовых актов показал, что необходимо поставить четкий «законодательный заслон» для излишне «творческих» решений. Необходимо проведение линии чистоты наименований без взаимного утверждения одного документа другим. Это позволит избежать двойного, а то и тройного учета одного и того же акта, проходящего под

---

<sup>1</sup> О Министерстве финансов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 // Собрание законодательства РФ. – 2004.- № 31. - Ст. 3258

<sup>2</sup> **Тихомиров, Ю.А.** Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999. – С. 158.

<sup>3</sup> Теория государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. - М., 2003. – С. 248.

разными названиями. Правило законодательной техники в данной сфере правотворчества должно быть следующим: один документ - одно название; один номер - одна регистрация. Думается, что решение проблемы «форма – содержание» будет способствовать установлению системности нормативных правовых актов, их иерархичности.

#### **6.4 Подготовка, принятие и опубликование федеральных органов исполнительной власти**

Существенным недостатком организации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти на сегодняшний день является отсутствие четкой законодательной базы. В настоящее время эта деятельность регулируется рядом постановлений Правительства Российской Федерации и приказов Министерства юстиции Российской Федерации.<sup>1</sup>

Важным шагом в области совершенствования работы по подготовке нормативных правовых актов министерств и иных федеральных органов исполнительной власти стало утверждение постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.<sup>2</sup>

Пункт 2 Правил устанавливает, что акты федеральных органов исполнительной власти принимаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Важное значение имеет запрет издания нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм. Нормативные правовые акты могут быть изданы 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 обязательно в соответствии с российским законодательством, а также, если в акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование осуществляется визами.

Одним из наиболее сложных этапов в процессе принятия нормативного акта является его подготовка. Как правило, подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. Правила устанавливают, что при этом определяется круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта в обязательном порядке участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> Минашкин, А.В. История становления и современное состояние исполнительной власти в России / А.В. Минашкин – М.: Новая правовая культура, 2003. – С. 189.

<sup>2</sup> Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997г. № 1009 // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. – Ст.3895.

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 другой 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.

С точки зрения теории административного процессуального права 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 субъектов Российской Федерации, 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. Это положение нашло закрепление в п.5 Правил, однако, как свидетельствует практика работы с проектами нормативных правовых актов министерств, оно не всегда соблюдается, что подчас приводит к подготовке "узковедомственных" актов, оторванных от действительности, а также не учитывающих состояние правового регулирования в той или иной сфере.<sup>1</sup>

Следует отметить, что структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования, что не всегда выдерживается при подготовке проектов.

Пункт 9 Правил устанавливает, что 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.

Нормативные правовые акты, 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, подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> **Белых С.В.** Нормотворческая деятельность федеральных министерств / С.В. Белых, Л.С. Мельникова, А.В. Минашкин // Законодательство и экономика. – 2004. - № 1. – С.47.

В соответствии с п.11 Правил государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;

- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

- присвоение регистрационного номера;

- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Статистические данные свидетельствуют, что из общего числа актов, зарегистрированных Министерством юстиции Российской Федерации, в последствии судом отменяются не более 1,5-2%.<sup>1</sup>

Правила подробно регулируют порядок государственной регистрации нормативных правовых актов.

В соответствии с Указом Президента РФ от 26 мая 1996г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» 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 подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, который должен издаваться начиная со второго полугодия 1996 г. не реже двух раз в месяц, а с 1998 года - еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

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

---

<sup>1</sup> **Белых, С.В.** Нормотворческая деятельность федеральных министерств / С.В. Белых, Мельникова Л.С., А.В. Минашкин // Законодательство и экономика. – 2004. - № 1. – С.49.

содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

## **7 Правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ (на примере Оренбургской области)**

### **7.1 Система и структура органов исполнительной власти Оренбургской области. Высшее должностное лицо Оренбургской области**

В соответствии с Уставом (Основным Законом) Оренбургской области от 20.11.2000г. № 724/213-ОЗ и Законом Оренбургской области «О системе исполнительной органов государственной власти Оренбургской области» от 09 ноября 2005г. в Оренбургской области устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Оренбургской области - Правительством Оренбургской области (далее - Правительство области). Правительство области возглавляет высшее должностное лицо Оренбургской области - Губернатор Оренбургской области.

Правительство области является постоянно действующим органом исполнительной власти Оренбургской области.

В систему исполнительных органов государственной власти входят министерства, департаменты, главные управления, комитеты, инспекции и иные органы исполнительной власти Оренбургской области. Исполнительные органы государственной власти Оренбургской области обеспечивают реализацию полномочий Правительства Оренбургской области в соответствии со своей компетенцией. Исполнительные органы государственной власти Оренбургской области обладают правами юридического лица, имеют лицевые счета, печати, штампы и бланки. Органы исполнительной власти Оренбургской области наделяются имуществом, находящимся в собственности Оренбургской области, на праве оперативного управления.

Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Губернатора области по представлению Президента Российской Федерации Законодательным Собранием области в порядке, предусмотренном федеральным законом и Уставом Оренбургской области. Губернатором области может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Губернатора области сроком на 5 лет.

Предложение о кандидатуре Губернатора области вносится Президентом Российской Федерации в Законодательное Собрание области не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий Губернатора области. Перед внесением Президентом Российской Федерации предложения о кандидатуре Губернатора области в Законодательное Собрание области



проводятся соответствующие консультации по кандидатуре Губернатора области.

Законодательное Собрание области рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Губернатора области в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение Законодательного Собрания области о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями Губернатора области считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания области. В случае отклонения Законодательным Собранием области представленной кандидатуры Губернатора области Президентом Российской Федерации не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносится предложение о кандидатуре.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) Губернатора области, а также в случае, если Законодательное Собрание области дважды не приняло решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями Губернатора области в установленный срок либо после отклонения представленной кандидатуры не приняло во второй раз решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями Губернатора области в установленный срок, Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности Губернатора области на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями Губернатора области, но не более чем на шесть месяцев. В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур), а также в случае, если Законодательное Собрание области дважды не приняло решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями Губернатора области в установленный срок либо после отклонения представленной кандидатуры не приняло во второй раз решение об отклонении представленной кандидатуры или о наделении указанной кандидатуры полномочиями Губернатора области в установленный срок, проводятся соответствующие консультации с Законодательным Собранием области по кандидатуре Губернатора области. По результатам указанных консультаций Президент Российской Федерации вправе внести предложение о кандидатуре Губернатора области либо назначить временно исполняющего обязанности Губернатора области. Губернатор области не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности Оренбургской области или государственные должности государственной службы Оренбургской области, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская,

научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Губернатор Оренбургской области не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Полномочия Губернатора области прекращаются в связи с истечением их срока со дня вступления в должность вновь наделенного полномочиями Губернатора области.

Полномочия Губернатора области прекращаются досрочно в случаях:

- а) его смерти;
- б) отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия Законодательным Собранием;
- в) его отставки по собственному желанию;
- г) отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом;
- д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- з) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное местожительство;
- и) утраты им гражданства Российской Федерации, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Постановление о досрочном прекращении полномочий Губернатора области принимается Законодательным Собранием области по представлению Президента Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами «а», «б», «в» и «г» части 6 статьи 45 Устава Оренбургской области.

В случаях, предусмотренных подпунктами «б», «в» и «г» части 6 статьи 45 Устава Оренбургской области, решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора Оренбургской области принимается Президентом Российской Федерации.

Законодательное Собрание может выразить недоверие Губернатору области в случае:

- издания им актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу (Основному Закону) Оренбургской области, законам области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Губернатор области не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Устава и законов области, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- ненадлежащее исполнение Губернатором области своих обязанностей.

Решение Законодательного Собрания о недоверии Губернатору области принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Решение Президента Российской Федерации об отрешении от должности Губернатора области влечет за собой отставку Правительства области.

Решение Законодательного Собрания области о недоверии Губернатору области направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении Губернатора области от должности.

Члены Правительства области продолжают исполнять должностные обязанности до формирования нового Правительства области в порядке, предусмотренном статьей 47 настоящего Устава. В случае досрочного прекращения полномочий Губернатора области предложение о кандидатуре Губернатора области вносится Президентом Российской Федерации не позднее 30 дней со дня досрочного прекращения полномочий Губернатора области.

Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности Губернатора области на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями Губернатора области, в случае:

- а) досрочного прекращения полномочий Губернатора области;
- б) временного отстранения Губернатора области от должности;
- в) отсутствия Законодательного Собрания области или его самороспуска;

г) непринятия Законодательным Собранием области по представленной Президентом Российской Федерации кандидатуре Губернатора области в установленный срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями Губернатора области;

д) двукратного отклонения Законодательным Собранием области представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность Губернатора области.

Временно исполняющий обязанности Губернатора области не имеет права распускать Законодательное Собрание области, вносить предложения об изменении Устава Оренбургской области.

Предложение о кандидатуре Губернатора области вносится Президентом Российской Федерации и рассматривается Законодательным Собранием области в порядке и сроки, которые установлены частями 2 и 8.1. статьи 45 Устава Оренбургской области.

Губернатор области представляет Оренбургскую область в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени Оренбургской области. 2. Губернатор области действует самостоятельно в пределах своей компетенции, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам, Уставу области, законам области по вопросам, связанным с:

а) полномочиями органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и Оренбургской области;

б) отдельными полномочиями федеральных органов исполнительной власти, делегированными органам исполнительной власти Оренбургской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и Оренбургской области;

в) полномочиями органов исполнительной власти Оренбургской области по иным предметам ведения, не отнесенным Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и Оренбургской области.

Губернатор области формирует состав Правительства области, назначает на срок своих полномочий первого вице-губернатора области по согласованию с Законодательным Собранием, вице-губернатора области, первого заместителя председателя Правительства области - руководителя Представительства Оренбургской области при Правительстве Российской Федерации, заместителей председателя Правительства области - министров, министров, руководителей органов исполнительной власти области.

Указ о назначении первого вице-губернатора области вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании Законодательного Собрания проголосовало более половины от числа избранных депутатов за назначение первого вице-губернатора области.

Прекращение деятельности Губернатора области является основанием для освобождения от должности вышеуказанных должностных лиц.

Решение Законодательного Собрания о недоверии первому вице-губернатору области принимается большинством голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

Губернатор области вправе не согласиться с решением Законодательного Собрания о недоверии первому вице-губернатору области и в этом случае он направляет письменный ответ Законодательному Собранию о причинах несогласия с решением Законодательного Собрания не позднее десяти дней после получения решения.

Повторное решение Законодательного Собрания по вопросу недоверия первому вице-губернатору области может быть рассмотрено не ранее чем через шесть месяцев после вынесения решения о недоверии.

При повторном решении Законодательного Собрания о недоверии первому вице-губернатору области большинством голосов от установленного числа депутатов Законодательного Собрания Губернатор области объявляет об его отставке не позднее десяти дней после решения Законодательного Собрания.

В своей деятельности Губернатор области руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, настоящим Уставом и законодательством Оренбургской области.

Губернатор области обладает следующими полномочиями:

а) представляет Оренбургскую область во внутренних, внешнеэкономических и международных связях, подписывает договоры и другие необходимые документы;

б) решает вопросы о представителе Правительства области в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, о представительстве органов исполнительной власти Оренбургской области при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации;

в) обеспечивает взаимодействие органов исполнительной власти области с Законодательным Собранием;

г) ежегодно представляет Законодательному Собранию проект областного бюджета, а также доклады о внутреннем положении и внешних связях Оренбургской области, программы социально-экономического развития области;

д) определяет структуру исполнительных органов государственной власти Оренбургской области;

д1) формирует Правительство области в соответствии с законодательством области и принимает решение об отставке Правительства области;

д2) обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

е) награждает наградами Оренбургской области, присваивает почетные звания и классные чины;

ж) распоряжается фондом Губернатора области;

з) учреждает, формирует совещательные, вспомогательные, контрольные и иные органы при Губернаторе области;

и) утверждает положения об органах исполнительной власти области, определяет их статус;

к) отрешает от должности глав муниципальных образований в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом;

л) согласовывает кандидатуру для назначения на должность прокурора Оренбургской области, согласовывает кандидатуры на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством.

Губернатор области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в случае принятия им закона области или иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и Оренбургской области, Уставу области, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а Законодательное Собрание не устранило их в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда.

Губернатор Оренбургской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что избранное в правомочном составе Законодательное Собрание в течение трех месяцев подряд не проводило заседания.

Губернатор Оренбургской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий вновь избранного в правомочном составе Законодательного Собрания в случае, если вступившим в силу решением соответствующего суда установлено, что Законодательное Собрание в течение трех месяцев со дня его избрания в правомочном составе не проводило заседания.

Губернатор Оренбургской области вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения соответствующего суда.

Решение Губернатора области о досрочном прекращении полномочий Законодательного Собрания принимается в форме указа.

Губернатор области осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законодательством и законодательством области, а также договорами и соглашениями, заключенными между Российской Федерацией и Оренбургской областью, не отнесенные к полномочиям Законодательного Собрания.

Губернатор области в целях социального и экономического развития Оренбургской области, в интересах ее населения взаимодействует с Законодательным Собранием в соответствии с принципом разделения властей и осуществляет свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.

Губернатор области вправе участвовать в работе заседания Законодательного Собрания с правом совещательного голоса.

Губернатор области вправе требовать созыва внеочередного заседания Законодательного Собрания области, а также созывать вновь избранных депутатов Законодательного Собрания на первое заседание ранее срока, установленного для этого статьей 32 Устава Оренбургской области.

Губернатор области обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании. Проекты нормативных правовых актов, внесенные Губернатором области, рассматриваются Законодательным Собранием в первоочередном порядке. Губернатор области в установленном порядке подписывает и обнародует законы, принятые Законодательным Собранием.

## **7.2 Функции и полномочия органов исполнительной власти Оренбургской области**

Правительство области:

а) обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Оренбургской области на ее территории;

б) обеспечивает эффективную работу всех органов исполнительной власти области, координирует их действия, контролирует осуществление исполнительной власти на местах;

в) разрабатывает текущие и перспективные областные программы социально-экономического развития Оренбургской области, проект областного бюджета, обеспечивает выполнение принятых программ и бюджета; представляет отчеты Законодательному Собранию об исполнении бюджета и социально-экономических программ;

г) осуществляет мероприятия по реализации финансовой инвестиционной политики в области, осуществляет меры по ограничению монополистической деятельности и развитию производства, предпринимательства; в соответствии с законодательством управляет и распоряжается государственной собственностью Оренбургской области, а также федеральной собственностью, переданной в управление области в соответствии с федеральным законодательством; содействует укреплению банковской, денежной и кредитной систем;

д) проводит областную политику ценообразования и оплаты труда; содействует организации государственного страхования и единой системы учета и статистики;

е) разрабатывает и реализует меры по развитию социально-культурной сферы областного уровня, росту благосостояния населения, охране труда и здоровья народа; организует систему социальной защиты населения и обеспечивает ее функционирование;

ж) разрабатывает программы развития образования, здравоохранения, культурной и спортивной работы на территории области;

з) разрабатывает и реализует меры по развитию науки и техники;

и) осуществляет мероприятия по развитию объектов жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, транспорта, связи; создает условия для развития предприятий торговли, бытового обслуживания населения; осуществляет мероприятия по защите прав потребителей;

к) организует строительство объектов за счет областного бюджета, утверждает градостроительные нормативы, градостроительную документацию;

л) разрабатывает и обеспечивает выполнение программ по охране природы, рациональному природопользованию; обеспечивает организацию лицензирования пользования недрами в пределах компетенции, установленной федеральным законодательством; организует контроль за соблюдением природоохранного законодательства;

м) обеспечивает рациональное размещение производительных сил, содействует комплексному экономическому и социальному развитию городов и районов Оренбургской области;

н) разрабатывает и реализует меры по защите прав и свобод граждан, обеспечению законности, правопорядка, общественной безопасности, противодействию терроризму и экстремизму;

о) обеспечивает реализацию мер по борьбе со стихийными бедствиями, пожарами, эпидемиями, эпизоотиями, ликвидирует их последствия;

п) осуществляет международные и внешнеэкономические связи;

р) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствии с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу, законам и иным нормативным правовым актам Оренбургской области, а также вправе обратиться в суд;

с) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами и законами области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

### **7.3 Правовые акты органов исполнительной власти Оренбургской области**

Закон Оренбургской области от 14 марта 2002г. «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области» устанавливает основные принципы осуществления правотворческой деятельности в Оренбургской области: законности; учета интересов населения области; системности; внутренней согласованности права; обязательности создания механизма реализации правовых актов; гласности. Правотворческая деятельность субъекта Российской Федерации, по мнению Л.В. Дорофеевой, выражает собой процесс создания («творения») нормативных правовых актов данного субъекта, осуществляемого его уполномоченными органами.<sup>1</sup>

Органы государственной власти Оренбургской области вправе осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, Уставом (Основным законом) Оренбургской области и договором о разграничении

<sup>1</sup> **Дорофеева, Л.В.** Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) / Л.В. Дорофеева // Государственная власть и местное самоуправление.- 2007.- № 1. – С. 4.



предметов ведения и полномочий: к предметам ведения Оренбургской области; к предметам совместного ведения Российской Федерации и Оренбургской области.

По предметам ведения Оренбургской области правовое регулирование самостоятельно в полном объеме осуществляют органы государственной власти Оренбургской области. По предметам совместного ведения Российской Федерации и Оренбургской области органы государственной власти Оренбургской области осуществляют правовое регулирование в соответствии с федеральными законами, принятыми по вопросам, относящимся к предметам совместного ведения.

Правовые акты Оренбургской области делятся на две основные группы: нормативные правовые и индивидуально-правовые акты. Под нормативным правовым актом, в соответствии со ст. 2 вышеуказанного закона, понимается правовой акт, устанавливающий, изменяющий или отменяющий правовые нормы, рассчитанный на многократное применение и распространяющийся на неопределенный круг лиц. Под индивидуально-правовым актом понимается правовой акт, содержащий индивидуальные предписания, рассчитанный на однократное применение и адресованный конкретному субъекту.

Правовыми актами Оренбургской области являются:

- Устав (Основной закон) Оренбургской области;
- законы Оренбургской области;
- постановления Законодательного Собрания Оренбургской области;
- распоряжения председателя Законодательного Собрания Оренбургской области;
- указы Губернатора Оренбургской области;
- постановления Правительства Оренбургской области;
- распоряжения Губернатора Оренбургской области;
- совместные постановления Правительства Оренбургской области и других органов государственной власти;
- иные правовые акты, предусмотренные Уставом (Основным Законом) и законами Оренбургской области.

Правовыми актами, издаваемыми Губернатором Оренбургской области, являются указы и распоряжения Губернатора Оренбургской области.

Указ Губернатора Оренбургской области - правовой акт, принимаемый Губернатором Оренбургской области. В форме указов принимаются:

- 1) нормативные правовые акты по вопросам:
  - а) утверждения структуры органов исполнительной власти Оренбургской области;
  - б) утверждения положений об органах исполнительной власти Оренбургской области;
  - в) утверждения положений о структурных подразделениях аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области;
  - г) создания постоянно действующих областных комиссий и советов;
  - д) учреждения областных государственных предприятий и учреждений;

е) регулирования оплаты труда работников бюджетной сферы, финансируемых из областного бюджета на основании федерального законодательства;

ж) учреждения премий, стипендий Губернатора Оренбургской области и утверждения положений о них;

з) иным вопросам, отнесенным законами Оренбургской области к полномочиям Губернатора Оренбургской области и не отнесенным к полномочиям Правительства Оренбургской области или Законодательного Собрания Оренбургской области;

2) правовые акты по вопросам:

а) награждения наградами Оренбургской области и присвоения почетных званий;

б) присвоения классных чинов;

в) назначения представителя от Правительства Оренбургской области в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представительства органов исполнительной власти Оренбургской области при Президенте Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации;

г) образования совещательных, вспомогательных, контрольных и иных органов при Губернаторе Оренбургской области, утверждения положений о них;

д) отрешения от должности глав муниципальных образований;

е) согласования кандидатуры для назначения на должность прокурора Оренбургской области, согласования назначения на должность и освобождения от должности начальника милиции общественной безопасности управления внутренних дел Оренбургской области;

ж) досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания Оренбургской области в порядке, установленном законодательством;

з) иным вопросам ненормативного характера, относящимся к компетенции Губернатора Оренбургской области, в случаях, предусмотренных законами Оренбургской области.

Ненормативные правовые акты по иным вопросам принимаются в форме распоряжений Губернатора Оренбургской области.

Указы и распоряжения Губернатора Оренбургской области принимаются в порядке, предусмотренном Уставом (Основным Законом) Оренбургской области, Законом Оренбургской области «О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области» и иными нормативными правовыми актами Оренбургской области, устанавливающими процедуру их принятия.

Постановление Правительства Оренбургской области - правовой акт, принимаемый по вопросам, решение которых Уставом (Основным Законом) Оренбургской области или законами Оренбургской области относится к компетенции Правительства Оренбургской области и не отнесено к полномочиям Губернатора Оренбургской области или Законодательного Собрания Оренбургской области. Постановления Правительства Оренбургской области подписываются Губернатором Оренбургской области.

Правовой акт как документ состоит из содержательной части и реквизитов.

Содержательная часть правового акта - языковое закрепление содержащихся в нем норм права или индивидуальных предписаний, а также иных положений, в том числе разъясняющих цели и мотивы его предписания.

Реквизиты правового акта - это элементы правового акта, предназначенные для отражения юридических свойств и (или) идентификации правового акта и не содержащие регулятивных положений.

Содержательная часть правового акта может иметь следующие структурные элементы:

- 1) преамбулу;
- 2) часть;
- 3) раздел;
- 4) главу;
- 5) статью;
- 6) часть статьи;
- 7) пункт;
- 8) подпункт.

Абзац является составной частью любого структурного элемента текста и не имеет нумерации.

Преамбула правового акта содержит разъяснение мотивов и целей его принятия, а в необходимых случаях - юридическое обоснование принятия акта с указанием соответствующих правовых актов. Включение в преамбулу нормативных правовых положений не допускается. В постановлениях Законодательного Собрания Оренбургской области, указах главы администрации (губернатора) Оренбургской области, постановлениях администрации Оренбургской области преамбула, как правило, завершается постановляющей фразой или состоит только из постановляющей фразы.

Статья, часть статьи, пункт являются наиболее употребительными элементами правового акта. Статьи правового акта могут объединяться в главы, главы - в разделы, разделы - в части. Элемент текста высшего уровня должен включать в себя не менее двух структурных элементов текста низшего уровня.

Структура правового акта и необходимость включения в него тех или иных структурных элементов текста определяются исходя из объема и содержания акта.

Части правового акта, как правило, нумеруются словесным способом, раздел - римскими цифрами, главы - арабскими цифрами с точкой после них. Статьи, пункты правового акта имеют порядковые номера в виде арабских цифр с точками после них, подпункты нумеруются арабскими цифрами или строчными буквами со скобками. Вновь включенным в текст правового акта структурным элементам присваиваются номера в соответствии с порядком, используемым в данном структурном элементе. Структурные элементы текста правового акта, за исключением преамбулы, части статьи, пункта, подпункта, должны иметь заголовки. Заголовок части, раздела, главы правового акта состоит из наименования вида структурного элемента (часть, раздел, глава),

написанного с заглавной буквы, порядкового номера и названия части, раздела, главы.

Заголовок статьи правового акта включает в себя слово «статья» с заглавной буквы, порядковый номер и название статьи. В отдельных случаях заголовки статей могут отсутствовать (законы Оренбургской области об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее принятых законов, законы Оренбургской области об областном бюджете, бюджетах областных внебюджетных фондов и т. п.).

Статья правового акта содержит одно или несколько нормативных или индивидуальных предписаний. Статья правового акта может состоять из частей, нумеруемых в пределах данной статьи арабскими цифрами с точкой. Части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой. Пункты подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой. Статья правового акта начинается с абзацного отступа и может состоять из одного или нескольких абзацев. Абзац может состоять из одного или нескольких предложений. Нумерация частей статей, пунктов и буквенное обозначение подпунктов частей статей правового акта при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных элементов статьи правового акта не изменяется. Если дополнения вносятся в конец структурного элемента статьи, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию. Если статья дополняется новыми структурными элементами, то новые структурные элементы необходимо обозначать дополнительно цифрами, помещаемыми над основными цифровыми или буквенными обозначениями.

Указы и распоряжения Губернатора Оренбургской области должны иметь следующие реквизиты:

- 1) герб Оренбургской области (на подлиннике правового акта);
- 2) наименование вида правового акта, выраженное словами «Указ Губернатора Оренбургской области», «Распоряжение Губернатора Оренбургской области»;
- 3) дату принятия правового акта;
- 4) номер правового акта;
- 5) название правового акта;
- 6) подпись уполномоченного лица, включающую полное наименование должности, личную подпись (на подлиннике правового акта), расшифровку подписи (инициалы и фамилию).

Номер указа Губернатора Оренбургской области состоит из порядкового номера и буквенного индекса «ук», разделенных дефисом.

Номер распоряжения Губернатора Оренбургской области состоит из порядкового номера и буквенного индекса «р», разделенных дефисом.

Постановления Правительства Оренбургской области должны иметь следующие реквизиты:

- 1) герб Оренбургской области (на подлиннике правового акта);
- 2) наименование органа исполнительной власти Оренбургской области, выраженное словами «Правительство Оренбургской области»;

3) наименование вида правового акта, выраженное словом «постановление»;

4) дату принятия постановления;

5) номер постановления;

6) название постановления;

7) подпись уполномоченного лица, включающую полное наименование должности, личную подпись (на подлиннике правового акта), расшифровку подписи (инициалы и фамилию).

Номер постановлений Правительства Оренбургской области состоит из порядкового номера и буквенного индекса «п», разделенных дефисом.

Различаются следующие виды текстов правового акта:

1) подлинный текст правового акта (подлинник правового акта) - эталонный экземпляр текста правового акта, оформленный в одном экземпляре;

2) официально опубликованный текст правового акта - текст, опубликованный в источниках официального опубликования;

3) заверенная копия правового акта - совпадающий с подлинником текст правового акта, заверенный специальной печатью для оформления документов органа, принявшего акт;

4) неофициально опубликованный текст правового акта - текст, опубликованный в изданиях, не относящихся к числу источников официального опубликования правовых актов;

5) незаверенная копия правового акта - совпадающий с подлинником текст правового акта, не заверенный печатью органа, принявшего акт. Тексты правового акта, указанные в подпунктах 1-3 настоящего пункта, признаются официальными текстами, на их основании осуществляется правотворческая и правоприменительная деятельность.

Правовые акты, принимаемые в Оренбургской области, излагаются на русском языке. Слова и выражения в правовых актах используются в значении, обеспечивающем их однозначное понимание и единство с терминологией, применяемой в федеральном законодательстве. В правовом акте даются определения используемых в нем юридических, технических и других специальных терминов, если без этого невозможно или затруднено его понимание. Использование в текстах законов сокращенных слов и аббревиатур не допускается. Таблицы, графики, схемы, чертежи, рисунки, карты, являющиеся неотъемлемой составной частью правового акта, как правило, оформляются в виде приложения к нему. Даты в законах, постановлениях Законодательного Собрания Оренбургской области оформляются словесно-цифровым способом в следующей последовательности: число (цифрами), месяц (словом), год (цифрами) с добавлением слова «год» в соответствующем падеже. Даты в указах, распоряжениях главы администрации (губернатора) Оренбургской области оформляются цифровым способом в следующей последовательности: число, месяц, год.

Ссылка на правовой акт Оренбургской области включает в себя последовательно расположенные:

- 1) наименование вида акта;
- 2) дату принятия акта с предшествующим ей словом "от" (для законов указывается дата их подписания главой администрации (губернатором) Оренбургской области);
- 3) номер акта;
- 4) название акта;
- 5) сведения об источнике официального опубликования закона Оренбургской области, постановления Законодательного Собрания Оренбургской области, а также внесенных в них изменений и дополнениях (если таковые были).

Структура правового акта о внесении изменений и дополнений должна соответствовать структуре первоисточника. Нумерация правовых актов каждого вида ведется в хронологической последовательности в пределах календарного года или созыва. При признании закона Оренбургской области утратившим силу в законе, его отменяющем, помимо реквизитов отменяемого закона указываются сведения об источнике его официального опубликования, а также об источнике официального опубликования внесенных в него изменений и дополнений. Органы, издающие правовые акты, вправе на основе положений настоящего Закона устанавливать правила оформления актов.

## **7.4 Проблемы регионального правотворчества**

Субъекты РФ на основе Конституции РФ 1993 г. развернули бурную законотворческую, правотворческую деятельность. Правовое поле, в котором ведется правотворческая работа, лишь на немного уже общегосударственной, федеральной сферы регулирования. К настоящему времени практически в каждом субъекте РФ органами государственной власти и органами местного самоуправления приняты сотни законов и иных нормативных правовых актов в рамках своей компетенции.

В правотворческом процессе субъектов РФ за истекший от принятия Конституции РФ период в юридической литературе выделяют два этапа.

На первом этапе субъектами РФ были приняты нормативные правовые акты, которые имели целью определить и юридически закрепить государственно-правовой (административно-правовой) статус субъектов РФ — республик, краев и других образований в составе и в системе государственного федеративного устройства Российской Федерации, отправляясь при этом от основных положений Конституции РФ.

В группе нормативных правовых актов, принятых на начальном этапе, первое место занимают, естественно, конституции или уставы субъектов РФ. Именно с этих актов начиналась законотворческая деятельность большинства из них. И хотя некоторые правовые акты были приняты еще раньше, например, законы о выборах представительных органов государственной власти, все равно основные законы заложили базу правотворческой деятельности, и те норма-

тивные правовые акты, которые были приняты ранее, затем, по принятии Конституции и уставов субъектов РФ, приводились в соответствие с ними. Далее были приняты законы о государственной власти, то есть отдельно от уставов, законы о местном самоуправлении (повсеместно), о собственности и финансовой системе субъекта РФ.

Для завершения первого, начального, этапа необходимо было законодательство о государственной службе и о службе в системе местного самоуправления (муниципальной службе), однако при отсутствии федеральных законов по службе было трудно определить организационно-правовой статус служащего, поскольку статус государственного служащего должен быть определен в масштабе федеральном. Поэтому практически до принятия Федерального закона 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» законы о государственной службе и тем более о муниципальной службе специально не принимались, если не считать нескольких статей в конституциях и уставах, отведенных регулированию государственно-служебных отношений в субъектах РФ. Однако в последующие два года (1996-1997) законы о государственной службе и отдельно законы о муниципальной службе субъектами РФ были приняты. И хотя с некоторым опозданием (в формировании статуса субъекта РФ), эти законы должны быть отнесены к первому этапу правотворческой деятельности субъектов РФ.

Принятие основных законов субъектов РФ (конституций и уставов), законов о государственной власти и законов о местном самоуправлении (специальные или в качестве разделов и основных законов), законов о государственной службе и муниципальной службе, наконец, законов о собственности и финансах, — весь этот комплекс нормативных правовых актов был необходимым и в основе достаточным для юридического оформления и закрепления организационно-правового статуса субъектов РФ.

Нет необходимости доказывать, что принятие названных правовых актов, положивших начало активной и многосторонней правотворческой деятельности субъектов РФ, имело первостепенное значение в становлении статуса субъектов РФ и разработке для последних законов и многочисленных подзаконных актов.

Вместе с тем правотворческая деятельность для субъектов РФ - дело новое. Она не могла не повлечь определенных издержек и недостатков, отдельные из которых являются существенными. Сразу сказалась неподготовленность субъектов РФ к реальной правотворческой деятельности, прежде всего в кадровом отношении: ранее, в СССР, законы создавались в Москве, лишь отчасти в союзных республиках (с повторением московских, то есть союзных), а об областях (краях) говорить не приходилось. Своих специалистов по разработке законопроектов они не имели, необходимо было срочно «растить» местных, прибегать к помощи и содействию профессионалов со стороны — из научных и образовательных учреждений и других организаций. Разумеется, на качестве законопроектов указанное обстоятельство отразилось самым непосредственным

образом, как по содержанию, так и в плане юридической техники.<sup>1</sup>

Существует постулат о внутренней согласованности общей законодательной системы, соответствии региональных законодательных актов федеральному законодательству, подкрепляемый положениями, закрепленными в статье 76 Конституции РФ. Однако, к сожалению, законодательные органы того или иного субъекта РФ иногда игнорируют существующие приоритеты и предлагают свое видение урегулирования тех или иных вопросов.

Одной из основных предпосылок сложившегося негативного мнения о качестве законодательства субъектов Российской Федерации, помимо всего прочего, является невысокий уровень формулирования дефиниций региональным законодателем. Причем недостатки проявляются и в форме, и в содержании нормативных дефиниций. В этой связи считаем целесообразным остановиться на двух основных проблемах, связанных с использованием определений юридических понятий в региональном законодательном тексте:

1) несоответствие дефиниций одного и того же понятия в федеральных и региональных законодательных актах;

2) различное определение одного и того же понятия в законах субъектов РФ.<sup>2</sup>

Однако недочеты, недостатки нормативных правовых актов, недостатки общего характера обусловлены и объясняются не только уровнем квалификации разработчиков, но и другими обстоятельствами.

Во-первых, по ряду позиций в основных законах многих субъектов РФ заметен отход от норм Конституции РФ и федеральных законов. Статья 65 Конституции РФ, определяющая федеративное устройство России и закрепляющая перечень субъектов РФ, начинается словами: «В составе Российской Федерации...». Между тем конституции многих субъектов РФ старательно обходят это положение, не замечая его или подменяя иными положениями: «ассоциирование с Россией» (ст. 61 Конституции Республики Татарстан), «отношения Республики Ингушетия и Российской Федерации» (ст. 1 Конституции Республики Ингушетия) и т.п. Совершенно очевидно, что эти конституционные формулы совсем не идентичны.

Продолжением отхода от положений Конституции РФ и федеральных законов следует считать стремление расширить компетенцию субъекта РФ вплоть до объявления его суверенитета. При обсуждении судебной реформы имели место даже высказывания с требованием превратить судебную систему, являющуюся ныне федеральной структурой, в судебную систему субъектов РФ, которую они строят по своему усмотрению. Можно ли говорить о суверенитете субъекта РФ, объявившим себя суверенным государством (преамбула к статье первого раздела Конституции РФ)? В принципе, можно, понимая под суверенитетом тот объем полномочий, который предоставили тому или иному

---

<sup>1</sup> **Манохин, В.М.** Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / В.М. Манохин. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – С. 176.

<sup>2</sup> **Турагин, В.Ю.** Вольная трактовка юридических понятий в региональных законодательных актах / В.Ю. Турагин // Российская юстиция. – 2006.- № 7.- С.15.



государственному органу и в рамках которых он самостоятелен, то есть суверенен, если не нарушает закона. Следовательно, о суверенитете субъекта РФ говорить можно, но с обязательным добавлением: в рамках установленных федеральной Конституцией полномочий. Это соответствовало бы букве и духу Конституции (республики в составе Российской Федерации). Однако все дело в том, что этой дополнительной формулы как раз и нет в статьях о суверенитете. Получается: суверенитет России, суверенитет субъектов РФ... и так далее, что несовместимо с самим понятием «суверенитет».

В этой связи уместно еще раз коснуться вопроса о договорных отношениях по разграничению предметов ведения и полномочий. Такой способ разграничения предусмотрен ст. 11 Конституции РФ. Однако этой статье поставлены жесткие рамки ст. 5 (п. 4) Конституции РФ, определившей, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны». Уже более половины субъектов РФ заключили договоры о разграничении полномочий с федеральными органами государственной власти. Во многих из них, увы, указанное требование ст. 5 Конституции РФ не соблюдается — в части распределения бюджетных средств, взносов в федеральный бюджет и т.д. Договоры дополняются большим числом соглашений, в которых продолжается та же линия. Практически договоры в регулировании федеративных отношений заняли место закона о системе и структуре государственной власти, он до сего времени не принят, но необходимость в нем острая.

Отмеченные особенности нормативного правового регулирования субъектами РФ своего статуса оговаривают сферу федеративных отношений. Рассмотрим, как определено и происходит регулирование дел внутри субъектов РФ, то есть отношений внутренних: между органами государственной власти, отношений с муниципальными образованиями и их органами и т.д.

Одними из первых нормативных правовых актов (а то и первыми), принятых в субъектах РФ, были основные законы (конституции, уставы). Центральным же вопросом в актах оказался, как и положено, вопрос о власти. Предстояло начать все заново: от наименования органов государственной власти до ее структуры и взаимоотношений между собой органов законодательной и исполнительной властей.

Теперь уже пришло время и есть все основания сказать, что с самого начала решения проблемы статуса и структуры государственной власти на федеральном уровне, а затем и на уровне субъектов РФ был взят курс на умаление представительной власти (как реакция на «всю полноту власти Советов народных депутатов», хотя и полноту прозрачную) и всемерное расширение полномочий исполнительной власти. Но если на федеральном уровне такая «экзекуция» представительной власти проведена путем сосредоточения значительной части ее полномочий в руках Президента, то в субъектах РФ, поскольку президентская форма власти Конституцией прямо не предусмотрена, полномочия представительной власти взяла себе исполнительная власть. Это четко прослеживается и в конституциях республик в составе Российской Федерации и, особенно в уставах областей и других субъектов РФ.

Пошли массовые ссылки на ст. 10 Конституции РФ о разделении государственной власти и самостоятельности осуществляющих ее органов, дело дошло до того, что исполнительная власть во многих субъектах потребовала вмешательства в ее полномочия даже на стадии формирования, хотя ст. 10 Конституции РФ исключает стадию формирования и говорит об осуществлении полномочий властей.

Есть и другие вопросы организации власти и управления в субъектах РФ, которые также решены в пользу исполнительной власти. Со временем во многих субъектах РФ администрация субъекта была преобразована в правительство, а его глава — в губернатора с весьма обширными полномочиями. Долгое время решался и все еще не решен до конца вопрос о формировании бюджета, его утверждении и контроле в процессе практического исполнения. И здесь исполнительная власть не торопится расширить полномочия представительной власти за счет сужения своих.

Второй этап правотворчества в субъектах РФ можно характеризовать как переход к устройству государственных и местных дел на территории субъекта РФ. Временной отрезок второго этапа можно обозначить условно: 1997 год и до настоящего времени.

Для второго этапа, прежде всего, характерен процесс формирования местного (муниципального) самоуправления. Он не завершен и сейчас, хотя многое сделано: приняты заново или пересмотрены ранее принятые законы о местном самоуправлении, созданы муниципальные образования, ими разработаны свои уставы, которые прошли государственную регистрацию в установленном в субъектах РФ порядке, разработаны и приняты положения на основе уставов о структурных подразделениях и многочисленные должностные инструкции для муниципальных служащих, другие акты по вопросам организации местного самоуправления и становления статуса муниципальных образований.

Важнейшим вопросом в процессе формирования местного самоуправления явился вопрос о разграничении полномочий органов государственной власти РФ и органов местного самоуправления и о порядке передачи им некоторых государственных полномочий. По ст. 132 Конституции РФ такие операции допускаются и практически их проведено немало. Определен перечень вопросов, полномочия по которым допустимо передавать из сферы государственного руководства в сферу местного самоуправления. Это вопросы социальной сферы и сферы охраны общественного порядка.

Правовая основа передачи полномочий — договор (пример административного договора). В некоторых случаях делается оговорка — с учетом мнения населения муниципального образования.

Подробно фиксируется процедура передачи полномочий — сроки, субъекты и другие вопросы.

Вопрос о том, остаются ли переданные органам местного самоуправления полномочия государственными или перестают быть таковыми и становятся муниципальными, решен в пользу первого варианта, к тому же за государственными органами остаются контрольные полномочия за исполнени-

ем переданных полномочий согласно той же ст. 132.

Следующей значительной вехой на втором этапе правотворчества в субъектах РФ стал переход к разработке и принятию отраслевых нормативных правовых актов. Рамки совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов и собственной компетенции субъекта РФ определяют вполне достаточные основания и содержание для перехода к разработке и принятию нормативных правовых актов отраслевого масштаба.<sup>1</sup>

Если определить здесь параметры правового регулирования, то они охватывают все известные законодательству и науке отрасли права, кроме отраслей криминалистического цикла: принятие правовых актов по трем отраслям отнесено к полномочиям федеральных органов согласно ст. 71 Конституции РФ. Практическая ситуация сложилась именно таким образом. К настоящему времени во многих субъектах РФ приняты законы (в форме кодексов, уставов и др.) по всем возможным отраслям права в указанных параметрах: по жилищному и коммунальному хозяйству в целом, по земельным вопросам, лесному хозяйству, по агропромышленному комплексу. В социальной сфере приняты правовые акты об образовании, о культуре и др.

Второй, нынешний этап правотворчества в субъектах РФ, как и первый этап, наводит на некоторые обобщения и перспективы развития правотворчества.

Формирование местного самоуправления в субъектах РФ показало, что положение ст. 12 Конституции РФ об отделении местного самоуправления от государственных органов сформулировано слишком категорично. Вполне подошла бы формула о взаимодействии органов местного самоуправления и государственных органов о совместном решении ими хозяйственных и иных задач, как это и получилось на практике.

Теперь в районе не одна, а три власти: федеральная (правоохранительные органы, налоговая служба, статистические органы и др.), субъекта РФ (некоторые органы хозяйственного управления, здравоохранения, образования, миграционной службы и др.), а третья власть — местного самоуправления в лице избранных и назначенных муниципальных органов. Объекты управления со стороны всех названных властей фактически одни — хозяйство, социальная сфера, порядок и безопасность и т.д., что нацеливает власти на согласование, а нередко и на совместные усилия по руководству районом. Однако ст. 12 Конституции РФ этому не способствует, к тому же ст. 10 говорит о разделении властей.

Словом, действующие нормы не нацеливают три власти на совместную деятельность, не выходя, конечно, при этом каждая из рамок своей компетенции. Практика выдвинула некоторые способы — организационные и правовые — в направлении большей координации деятельности властей. Получили большое распространение договоры и соглашения тех же органов между собой о проведении мероприятий различного характера. Но, очевидно,

---

<sup>1</sup> **Манохин, В.М.** Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации / В.М. Манохин. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2002. – С. 178.

необходимы определенные корректировки законодательства по ориентированию властей на совместную деятельность.

Каков арсенал нормативных правовых актов в субъектах РФ, накопленный к настоящему времени?

Во-первых, это большое количество нормативных правовых актов с еще большим количеством содержащихся в них норм.

Во-вторых, в числе нормативных правовых актов принято много отраслевых нормативных правовых актов, особенно на втором этапе, актов как отраслевых (например, по жилищному хозяйству), так и многоотраслевых, например, по вопросам хозяйства в целом.

Рассматривая законодательство субъектов РФ в плане соответствия или несоответствия требованиям системы права со стороны формально-юридической, следует признать законодательство субъектов РФ уже в нынешнем его состоянии далеко не оформившимся, но имеющим отраслевую структуру.

Однако одного этого признака — формально-юридического — для конструирования системы права недостаточно. Необходимо обратиться еще к сравнительному анализу содержания системы, сложившейся на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Первая особенность заключается в том, что в законодательстве субъектов РФ не содержатся и не могут содержаться нормативные правовые акты, регулирующие отношения, отнесенные к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти — оборона и безопасность, международные договоры и т.д. (ст. 71 Конституции РФ), составляющие целые отрасли законодательства.

Вторая особенность законодательства субъектов РФ носит сложный характер и касается соотношения правовых актов (федеральных и субъектов РФ) при формировании актов субъектов РФ. Эта проблема решается в российской системе права иначе, чем в Союзе ССР. Там стартовыми, изначальными правовыми актами, дающими жизнь соответствующей отрасли права или законодательства, являлись союзные законы в форме «Основ законодательства». Они были изданы практически по всем отраслям права (гражданского, уголовного, трудового, процессуального и т.д.). На их основе и в соответствии с ними принимались в субъектах СССР, то есть в союзных республиках, отраслевые акты, как правило, кодексы. Они включали в свои статьи отправные положения «Основ», но значительная часть актов формировалась как отраслевая.

В Российской Федерации для решения проблемы соотношения федерального закона и закона субъекта РФ избран иной путь: «Основы законодательства...» в их прежнем виде и объеме не принимаются и, хотя некоторые федеральные законы содержат слово «основы» («Об основах государственной службы Российской Федерации», «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» и др.), это «основы» совсем иного рода. Исходя из ст. 72 Конституции РФ о предмете совместного ведения, данные федеральные законы регулируют одну часть совместного предмета ведения —

часть, относимую законом к федеральному ведению, и определяют круг вопросов, по которым субъектам РФ предоставлено право дополнять федеральные нормы своими установлениями. И все другие федеральные законы, избрав для своего регулирования вопрос из совместного предмета ведения, сохраняют указанный подход в его регулировании независимо от того, содержит или нет закон в своем наименовании слово «основы».

В упомянутом Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» из 30 статей в 23 содержатся предписания субъектам РФ (в форме рекомендаций, а то и в качестве обязательных правил) дополнять или конкретизировать те или иные статьи по своему усмотрению, например, о мерах поощрения государственных служащих субъекта РФ (ст. 13), о порядке проведения аттестации и конкурса (ст. 22, 24) и др. В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>1</sup> из 12 его статей в 10 также содержатся предписания субъектам РФ решать некоторые вопросы статуса мирового судьи (о порядке замещения должности — назначении или избрании, о создании судебных участков, о рабочем аппарате мирового судьи и др.).

В соответствии с Законом, предоставившим субъектам РФ право принять одноименный закон с рекомендуемыми дополнениями и конкретизацией, субъекты РФ принимают свои законы (во всех субъектах РФ приняты законы о государственной службе и законы о муниципальной службе). Закон субъекта РФ содержит нормы двоякого рода: все нормы федерального закона, которые корректировке субъектами РФ не подлежат (например, ст. 14 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», о дисциплинарной ответственности), а затем те нормы того же федерального закона, которые дополнены субъектом РФ. Однако закон уже имеет статус закона субъекта РФ. Таким образом, получается, что значительная часть норм в нормативных правовых актах субъектов РФ — это нормы федеральные, а во многих актах они являются преобладающими, как, например, в законах о государственной службе и о мировых судьях, которые принимают субъекты РФ на основе федеральных законов. Это стало общим правилом для тех нормативных правовых актов субъектов РФ, которые принимаются по вопросам совместного ведения. Конечно, в нормативных правовых актах субъектов РФ, которые принимаются по вопросам собственной компетенции (ст. 73 Конституции РФ), присутствие федеральных норм, во всяком случае прямо и непосредственно, снижено, а то и совсем их нет, но, тем не менее, органическая связь федеральных начал и собственной компетенции субъекта РФ довольно часто прослеживается, например, в правовых мерах по управлению государственной собственностью, по установлению налогов и сборов, по охране порядка, безопасности и т.д.

На основе проведенного анализа законодательства субъектов РФ пришло время определить его статус и место относительно российской системы права: составляет ли законодательство свою, обособленную от российской

---

<sup>1</sup> О мировых судьях в Российской Федерации: федер. закон от 17 декабря 1997г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. № 51. – Ст. 6270.

систему права, является ли частью этой системы, или возможны еще какие-либо варианты.

Вариантов действительно можно назвать несколько. Уже приводились положения из уставов субъектов РФ о наличии в них правовой системы (системы права), в печати широко используется понятие «законодательство субъектов РФ», имеются и иные варианты.

Однако говорить о системе права субъектов РФ как стоящей на одном уровне с федеральной системой российского права оснований нет: наличие в законодательстве субъектов РФ множества, а часто и преобладающего количества федеральных правовых норм, органическая связь их с нормами субъектов РФ являются вполне достаточными аргументами в пользу высказанного суждения.

Российская система права, действующая на всей территории Российской Федерации, в ее полном объеме объединяет федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ, то есть состоит из двух частей, ветвей, блоков и т.п.; но только не из двух систем. Федеральное законодательство и законодательство субъектов РФ в единстве составляют российскую систему права, а законодательство субъекта РФ является основной частью системы российского права. Именно с добавлением слов «в системе российского права» законодательство субъектов РФ обретает свой истинный статус и место в государственном регулировании социальной жизни.

Такой подход к решению проблемы системы российского законодательства способствует сохранению и укреплению определенного единства в рамках федеративного устройства, которого очень не хватает государственному устройству и государственному регулированию в пору парада суверенитетов.

## **8 Муниципальные правовые акты**

### **8.1 Местное самоуправление в Российской Федерации**

Действующая Конституция РФ определяет местное самоуправление как один из элементов основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и его органы не входят в систему органов государственной власти. Государство олицетворяет государственную власть, а местное самоуправление - общественную. Наделение органов местного самоуправления властными полномочиями проявляется в том, что их решения носят обязательный характер. Так, например, в соответствии с Уставом Оренбургской области в Оренбургской области гарантируется право на осуществление местного самоуправления, позволяющее населению самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и через органы местного самоуправления.

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Устав Оренбургской области, законы и иные нормативные правовые акты области, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Организация деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования.

В Оренбургской области местное самоуправление осуществляется населением в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций. В муниципальных образованиях для осуществления местного самоуправления действуют выборные и иные органы местного самоуправления. Порядок формирования органов местного самоуправления, назначения или избрания должностных лиц органов местного самоуправления устанавливается в соответствии с федеральными законами и законами области. Органы местного самоуправления и должностные лица органов местного самоуправления наделяются полномочиями в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом и законами области, уставом муниципального образования.

Вопросы местного значения, находящиеся в ведении муниципальных образований, определяются уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными право-

выми актами органов местного самоуправления, самостоятельно формируют, утверждают, исполняют местный бюджет и осуществляют контроль за его исполнением с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и законами области.

Полномочия органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов устанавливаются законодательством Российской Федерации по налогам и сборам.

## **8.2 Понятие, признаки, виды муниципальных правовых актов**

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления признаются в настоящее время самостоятельной, независимой от органов государственной власти, но подчиненной Конституции РФ и законам Российской Федерации системой, издаются муниципалитетами, советами и старостами самоуправляющихся территорий - городских и сельских поселений, а также непосредственно самим населением.

Нормативными правовыми актами являются постановления глав муниципалитетов, районов, городов, сел и поселков, специальных территорий, закрытых территориальных образований. Все они устанавливают обязательные правила поведения (нормы права) для населения самоуправляемых территорий, учреждений и организаций, осуществляющих свою деятельность в пределах этих территорий, и так или иначе отражают то разнообразие методов, способов, форм, в которых организовано и продолжает развиваться местное самоуправление в России.

Вследствие этого рассматриваемый уровень правового регулирования можно характеризовать как многослойное построение, образованное из конституционных норм, норм федеральных законов, законодательства республик, краев, областей, городов федерального значения, уставов и прочих актов, принятых на муниципальном уровне, включая как нормативные акты, посвященные специально местному самоуправлению, так и отраслевые законоположения, которые лишь отчасти затрагивают муниципальные отношения (нормы избирательного права, налогового законодательства и др.). Такое нормативное многообразие призвано упорядочить систему местного самоуправления с учетом множества государственных, локальных, частных интересов, создать ему рамки, в которых данный институт власти стал бы эффективным и одновременно безопасным для общества, прав и свобод личности.

Подзаконные нормативные правовые акты местного значения образуют первичный уровень нормативно-правового регулирования на данной самоуправляемой территории, являются наиболее конкретными по своему содержанию и регламентируют вопросы, отнесенные к предметам ведения местного самоуправления Федеральным законом от 06 октября 2003г. № 131-



ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06 октября 2003г. № 131-ФЗ/СЗ. – 2003.- № 40. – Ст. 3822.

Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Все нормативные правовые акты, принимаемые на муниципальном уровне можно распределить по четырем группам, перечисленным в порядке уменьшения иерархической позиции в подсистеме нормативных правовых актов органов местного самоуправления (соответственно, первая группа (это высшая ступень иерархии):

- 1) уставы муниципальных образований (районов, городов, районов в городе, поселков, сел и иных административно-территориальных образований);
- 2) нормативные правовые акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также иных должностных лиц местного самоуправления;
- 3) нормативные правовые акты глав муниципальных образований;
- 4) нормативные правовые акты иных должностных лиц, назначаемых представительным органом местного самоуправления или главой муниципального образования.

Так, устав муниципального образования - это документ комплексного характера, наиболее полно отражающий правовой статус муниципальных образований. Устав имеет сложную юридическую природу. С одной стороны, он является нормативным правовым актом локального характера и в таком своем качестве:

- 1) создается на основе федерального и регионального законодательства и не должен ему противоречить;
- 2) действует только на территории соответствующего муниципального образования.

С другой стороны, это:

- 1) документ высшей юридической силы на данной территории;
- 2) все другие муниципальные нормативные правовые акты принимаются на его основе и в его исполнение;
- 3) все другие акты не могут ему противоречить, в противном случае они должны быть признаны недействительными. Устав муниципального образования принимается на референдуме непосредственно населением или выборным представительным органом местного самоуправления и проходит

государственную регистрацию либо в органах юстиции, либо в высшем законодательном органе субъекта федерации.

В научной литературе высказана точка зрения, согласно которой нормативные правовые акты местного самоуправления должны:

- отвечать требованиям законности как по форме, так и по содержанию;
- быть изданными в пределах компетенции соответствующего органа местного самоуправления по вопросам ведения соответствующего муниципального образования;
- в случаях, установленных законом, пройти государственную регистрацию (так, обязательной государственной регистрации подлежат уставы муниципальных образований);
- публиковаться (обнародоваться) для всеобщего сведения;
- приводиться в соответствие с актами (решениями), изданными органами государственной власти и местного самоуправления

Однако соблюдение этих требований, с теоретической точки зрения необходимых и достаточных для обеспечения легитимной формулы подзаконности нормативных правовых актов местного значения, на практике осложнено. Причина в том, что действующее российское законодательство не определяет с достаточной четкостью и однозначностью роль и положение местного самоуправления в системе государственного устройства, а равно основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. На сегодняшний день также являются дискуссионными вопросы природы местной публичной власти, включающей как государственную власть, так и местное самоуправление, критериев разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления, пределов прав высших органов государственной исполнительной власти в области формирования органов муниципальных образований.

Как уже упоминалось, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Развивая данное положение, относящееся к основам конституционного строя Российской Федерации, Конституция РФ устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130), включая самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131), осуществление местного самоуправления гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130). В статье 133 Конституции РФ в числе гарантий местного самоуправления назван запрет на ограничение прав местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами.

В соответствии со ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

По смыслу ст. 131 (ч. 1) в ее связи со ст. 12 и 130 (ч. 1) Конституции РФ городские и сельские муниципальные образования как таковые предназначены для решения вопросов местного значения, которые могут быть решены данным образованием самостоятельно, под свою ответственность, но не тех вопросов, которые по существу должны решаться посредством государственной власти.

Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, т.е. чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло бы решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и, вместе с тем, не препятствовало бы решению вопросов, выходящих за эти рамки и по своему существу относящихся к полномочиям органов государственной власти, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Установление общих принципов организации местного самоуправления согласно ст. 72 (п. «н» ч. 1) Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ).

Однако законодательные инициативы в этой сфере, к сожалению, пока не касаются разделения полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные, как это делается в некоторых зарубежных странах, например в Финляндии. Обязательные полномочия устанавливаются законами, и от них нельзя отказаться, так как через эти полномочия удовлетворяются жизненно важные потребности населения той или иной территории. Государство обычно устанавливает минимальные стандарты основанных на таких функциях услуг населению, следит за их исполнением, гарантируя тем самым определенную защиту населения в случае неэффективности действия или же бездействия местных властей. Факультативная же часть полномочий, входящих в компетенцию органов местного самоуправления, осуществляется ими на добровольной основе и обычно не устанавливается сверху, а разрабатывается непосредственно на местах. Именно эти вопросы, составляющие исключительную компетенцию местного самоуправления, должны быть в первую очередь урегулированы нормативными правовыми актами местного самоуправления, которые можно рассматривать в качестве одной из подсистем, входящих в правовую систему Российской Федерации.

Подводя итог изложенному, заметим, что при анализе нормативных правовых актов органов местного самоуправления мы с неизбежностью сталкиваемся с особой коллизией, созданной самой Конституцией РФ. Органы местного самоуправления не входят по действующей Конституции РФ (ст. 12) в систему органов государства, а стало быть, вообще не имеют полномочий на принятие нормативных правовых актов - государственно-властных решений, содержанием которых была бы государственная воля. Тогда исключается

государственное обеспечение действия этих актов со всеми присущими ему правовыми формами, методами и средствами.

Разделение общества и государства необходимо, но с одновременным надлежащим обеспечением функционирования общества без помощи государства. Отсутствие же четкого представления о сущности, целях и задачах местного самоуправления может привести к ущемлению законных прав и интересов муниципальных образований и их органов, к тому, что они будут ассимилированы государством. Во избежание таких последствий необходимо сосредоточить усилия на скорейшей разработке теоретических вопросов концепции федерального законодательства о местном самоуправлении, где бы нашли разрешение обозначенные проблемы. В свою очередь, это окажет несомненное положительное влияние на системность и согласованность нормативных правовых актов местного самоуправления, призванных стать первоосновой формирования реальных самоуправленческих отношений, учитывающих потребности и специфику конкретных муниципальных образований.

## **9 Оспаривание нормативных правовых актов**

### **9.1. Специфика дел об оспаривании нормативных правовых актов**

Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав, нарушенных решениями как индивидуального (ненормативного), так и нормативного характера государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов и должностных лиц. Наделение правом судов рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов является еще одним шагом на пути к созданию правового государства, в котором верховенство имеет закон, а не усмотрение различных органов и должностных лиц. Рассматривая дела об оспаривании нормативных правовых актов, суды по сути, осуществляют контроль за решениями органов власти и должностных лиц. Дела об оспаривании нормативных правовых актов носят исключительно публично-правовой характер, где отсутствует гражданско-правовой спор, предметом судебного разбирательства является правовой конфликт (спор) в сфере нормотворчества. Разрешая этот конфликт, суды оценивают соответствие спорного нормативного акта закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, а также проверяет наличие соответствующих полномочий у органа (должностного лица), принявшего спорный акт. Предметом судебной защиты по этим делам является законный интерес заявителя, заключающийся в том, чтобы предотвратить или прекратить действие спорного нормативного акта и тем самым оградить себя от неблагоприятных последствий такого действия.

Законодательство не содержит перечня нормативных правовых актов, дела об оспаривании которых подлежат рассмотрению в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Разрешение данного вопроса связано с подведомственностью и подсудностью дел арбитражным судам и судам общей юрисдикции.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской деятельности, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ. Глава 23 указанного кодекса содержит ряд исключений из общих правил искового судопроизводства. В основном эти исключения касаются порядка судопроизводства (например, не действует ряд институтов искового производства – обеспечение иска, отказ от иска, мировое соглашение и др.; специфична процедура судебного разбирательства и вынесения решения, а также порядок пересмотра судебного решения).

## 9.2 Подача заявления об оспаривании нормативных правовых актов

Основанием для возбуждения производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов является обращение заинтересованного лица с заявлением о признании спорного акта недействующим. Заявление о признании нормативных правовых актов недействующими относятся к числу заявлений, предъявляемых в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц. В делах об оспаривании нормативных правовых актов общественные интересы имеют приоритет над частными.

Правом на обращение в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта обладают:

- а) граждане, в том числе индивидуальные предприниматели;
- б) организации - любые коммерческие и некоммерческие организации, включая и международные;
- в) иные лица. К их числу относятся организации, не обладающие статусом юридического лица (это допускается, например, ст. 8 Закона о профсоюзах, ст. 3, 23 Закона об объединениях); иностранные граждане, лица без гражданства; Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (ст. 123-125 ГК РФ, ст. 27 АПК РФ);
- г) прокурор, госорганы, органы местного самоуправления, иные органы, но только в случаях, указанных в законодательстве.

Анализ процессуального законодательства позволяет также сделать ряд выводов:

- а) нормативный правовой акт, который оспаривается:
  - может быть принят госорганом (например, министерством), органом местного самоуправления (например, администрацией района), иным органом (ПФР, ФСС и т.п.), должностным лицом.
  - по мнению заявителя не соответствует закону или иному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (например, указу Президента РФ, постановлению Правительства РФ), и нарушает его права и интересы;
  - незаконно возлагает на лицо какие-либо обязанности (например, обязанности по уплате налогов и сборов, не предусмотренных НК) или создает иные препятствия для осуществления предпринимательской, другой экономической деятельности (например, требует пройти особую регистрацию как субъект предпринимательской деятельности, создают препятствия, указанные в Федеральном законе от 08.08.2001 № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)";
- б) по общему правилу (если только федеральным законом не установлено иное), обращение заинтересованного лица в вышестоящий орган или к вышестоящему должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд. В практике возник вопрос: не противоречат ли правила ч. 3 ст. 192 АПК правилам ч. 1 ст. 46 Конституции РФ (о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод)? Безусловно,

противоречие - налицо (дело в том, что ст. 46 Конституции РФ не ставит никаких условий для обращения в суд за защитой своих прав) и его нужно устранить.

Заявление о признании нормативного правового акта недействующим должно содержать следующие сведения:

- наименование суда, в который подается заявление;
  - наименование (имя) заявителя, его место нахождения (место жительства), дата и место его рождения, место работы, дата и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;
  - название акта, на соответствие которому налагается проверка оспоренный акт. Если отсутствие в заявлении ссылки на такой акт выявлено при решении вопроса о принятии заявления, на стадии подготовки дела к судебному разбирательству или в судебном заседании, то суду следует предложить заявителю уточнить содержание его требования;
  - перечень прилагаемых к заявлению документов;
- в) это заявление подписывает либо заявитель, либо его представитель и направляет (в копии) другим заинтересованным лицам вместе с документами, которые у них отсутствуют.

Заявитель обязан приложить к заявлению документ об уплате госпошлины, копии свидетельства о регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя, иные документы, перечисленные в ст. 156 АПК РФ и ст. 131 ГПК РФ.

г) подача заявления в суд не приостанавливает (впредь до вынесения судом соответствующего судебного акта) действие нормативного правового акта;

д) по делам об оспаривании нормативных правовых актов не может быть применена такая обеспечительная мера, как приостановление оспариваемого акта. В судебной практике не единичны случаи, когда вследствие неправильной квалификации нормативного правового акта как ненормативного дело рассматривается по правилам главы 24 АПК РФ, о чем свидетельствует практика Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, а также федеральных арбитражных судов округов.

К примеру, заявитель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании недействующим приказа департамента топлива, энергетики и регулирования тарифов области о введении в действие постановления об установлении тарифа на услуги по передаче электрической энергии по распределительным сетям общества с ограниченной ответственностью как не соответствующего ст. 2 Федерального закона от 14.04.1995 N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации".

В Постановлении, являющемся приложением к оспариваемому приказу, установлены тарифы на услуги по передаче электрической энергии по распределительным сетям общества с ограниченной ответственностью.

Суд первой инстанции рассмотрел заявление по правилам главы 24 АПК РФ.



Между тем приказ обладает признаками нормативного правового акта, поскольку представляет собой официальный документ, принятый уполномоченным на то органом в определенной законом форме и опубликованный в установленном порядке, устанавливает правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитан на многократное применение, адресован неопределенному кругу субъектов (потребителям электроэнергии) в целях регулирования общественных отношений, нуждающихся в государственно-организационном воздействии, и действует независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.<sup>1</sup>

### **9.3 Судебное разбирательство и вынесение решения по делу об оспаривании нормативных правовых актов**

Дела, по которым оспариваются нормативные правовые акты, рассматриваются не позднее двух календарных месяцев со дня, когда заявление об этом поступило в арбитражный суд и не позднее одного месяца - в суд общей юрисдикции. В срок включается и время на подготовку дела к судебному разбирательству. По общему правилу неявка лиц, участвующих в деле не препятствует рассмотрению дела. Однако суд вправе признать их явку обязательной (о чем выносится определение).

В ходе судебного заседания суд проверяет оспариваемый акт (оспариваемое положение акта) на предмет соответствия закону, иному правовому акту (например, указу Президента РФ), имеющему большую юридическую силу. При этом он не связан доводами заявителя, а проверяет оспариваемое положение в полном объеме. Кроме того, суд проверяет положение органа (лица), принявшего оспариваемый акт (например, путем анализа закона, иного правового акта, которым установлены функции, права, обязанности этого органа, лица).

Важно, что бремя доказывания соответствия акта закону, иным актам ложится не на заявителя (в отличие от обычного истца), а на орган, лицо, принявшее оспариваемый акт.

На вопрос: «Подлежит ли рассмотрению в порядке гл. 24 ГПК РФ заявление о признании недействующим нормативного правового акта, подписанного неуправомоченным лицом?», ВС РФ дан следующий ответ. Раз нормативный правовой акт должен быть издан в определенном законом порядке, суд проверяет, соблюдены ли правила его принятия. Установление наличия полномочий лица на подписание нормативного правового акта является составной частью процедуры проверки его законности. Если правовой акт имеет все признаки, характерные для нормативного правового акта, то в случае его оспаривания он должен рассматриваться в порядке гл. 24 ГПК РФ. Однако установленное в ходе судебного разбирательства несоблюдение

---

<sup>1</sup> **Моисеева, И.Г.** Проблемы применения АПК РФ при оспаривании нормативных правовых актов / И.Г. Моисеева // Закон. – 2007. - № 11. - С.5.

надлежащего порядка подписания данного акта будет являться для суда основанием для признания его недействующим.<sup>2</sup>

Суд должен прекратить производство по делу, если имеется вступившее в законную силу решение суда по ранее рассмотренному делу, по которому было проверено - по тем же основаниям - соответствие оспариваемого акта закону, иному нормативному правовому акту. Об этом суд выносит определение. Высший арбитражный суд РФ разъяснил, что если суд принял решение о признании оспариваемого правового акта не действующим полностью, заявление лиц, не участвующих в деле, о признании этого же акта недействующим не может быть удовлетворено. В этом случае производство по делу подлежит прекращению. Отказ заинтересованного лица, обратившегося в арбитражный суд, от требования, изложенного в заявлении, не мешает суду рассмотреть дело по существу (в отличие от ситуации, когда истец отказывается от иска). По результатам рассмотрения дела суд выносит решение.

Решение по делу об оспаривании нормативного правового акта принимается судом по общим правилам, установленным процессуальным законодательством. По результатам рассмотрения дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает одно из решений:

- 1) о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу;
- 2) о признании оспариваемого нормативного правового акта или отдельных его положений не соответствующими иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующими полностью или в части.

В резолютивной части решения по делу об оспаривании нормативного правового акта должны содержаться:

- 1) наименование органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, его название, номер, дата принятия акта;
- 2) название нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу и на соответствие которому проверен оспариваемый акт;
- 3) указание на признание оспариваемого акта соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и на отказ в удовлетворении заявленного требования или на признание оспариваемого акта не соответствующим нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части.

В соответствии с арбитражным процессуальным кодексом решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта вступает в законную силу немедленно после его принятия. Решения суда общей юрисдикции вступает в законную силу по правилам ст. 209 ГПК РФ.

Нормативный правовой акт или отдельные его положения, признанные судом недействующими, не подлежат применению с момента вступления в

---

<sup>2</sup> **Медведев, И.Р.** Проблемы оспаривания неопубликованных (незарегистрированных) нормативных правовых актов / И.Р. Медведев // Закон. – 2007. - № 12. – С.7.

законную силу решения суда и должны быть приведены органом или лицом, принявшими оспариваемый акт, в соответствие с законом или иным нормативным правовым актом, имеющими большую юридическую силу. Копии решения арбитражного суда в срок, не превышающий десяти дней со дня его принятия, направляются лицам, участвующим в деле, в арбитражные суды в Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в Министерство юстиции Российской Федерации. Копии решения могут быть направлены также в иные органы и иным лицам. Решение арбитражного суда по делу об оспаривании нормативного правового акта, за исключением решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, может быть обжаловано в арбитражный суд кассационной инстанции в течение месяца со дня вступления в законную силу. В соответствии с гражданским процессуальным кодексом решение суда или сообщение о решении после вступления его в законную силу публикуется в печатном издании, в котором был официально опубликован нормативный правовой акт. В случае, если данное печатное издание прекратило свою деятельность, такое решение или сообщение публикуется в другом печатном издании, в котором публикуются нормативные правовые акты соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. Решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

## **10 Оспаривание ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц**

### **10.1 Специфика дел об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц**

Специфика дел об оспаривании ненормативных правовых актов обусловлена в первую очередь тем, что в качестве предмета судебного разбирательства возникает не спор о праве, как это характерно для дел искового производства, а спор публичного характера, вытекающий из административных и иных публичных правоотношений. Именно взаимоотношения сторон – отношения власти и подчинения – и обусловили необходимость установления самостоятельного порядка рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов. Процессуальное законодательство не содержит исчерпывающего перечня ненормативных правовых актов, которые подлежат оспариванию в судебном порядке. Однако, можно сделать вывод, что в арбитражном суде могут проверяться ненормативные правовые акты любого

уровня государственной власти (федерального, регионального, местного). В арбитражном суде могут быть оспорены: правовые акты Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, а также федеральных органов исполнительной власти (министерств, федеральных агентств, федеральных служб и т.д.) и их территориальных подразделений (федеральный уровень); постановления регионального парламента, постановления и распоряжения высшего должностного лица (президента, губернатора, главы администрации и др.) или высшего исполнительного органа субъекта РФ (правительства, администрации и т.д.), а также приказы, распоряжения и другие акты руководителей региональных органов исполнительной власти (региональный уровень); правовые акты представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также иных местных органов, образованных в соответствии с уставом муниципального образования и другими нормативными правовыми актами местного самоуправления (местный уровень). Основную массу проверки в арбитражных судах составляют ненормативные правовые акты налоговых, таможенных, антимонопольных органов и т.п.

## **10.2 Подача заявления об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц**

Основанием для возбуждения производства по делам данной категории является обращение заинтересованного лица в соответствующий суд с заявлением. Подобного рода заявления относятся к числу заявлений, предъявляемых в защиту прав и интересов неопределенного круга лиц.

Анализ ст. 254 ГПК РФ позволяет сделать ряд выводов:

1) заявление об оспаривании ненормативного правового акта подается :

а) с учетом правил подсудности либо в районный суд, либо в суд субъекта РФ, либо непосредственно в Верховный Суд РФ . Мировые судьи данное заявление не рассматривают (они им не подсудны);

б) гражданин (организация) вправе обратиться с заявлением (по своему выбору):

- либо в суд по месту жительства (а если заявитель организация, то по месту ее нахождения) или по месту нахождения органа, должностного лица (служащего), см. об этом ниже;

- либо к вышестоящим (в порядке подчиненности) госоргану, органу местного самоуправления, должностному лицу. При этом речь идет как о непосредственно вышестоящих, так и о более вышестоящих органах, должностных лицах, (например, министерство, иной орган федеральной исполнительной власти);

2) обращение гражданина (организации) с заявлением в вышестоящий орган или к должностному лицу не лишает его права на обращение в суд с аналогичной жалобой (оформленной в виде заявления), если этими органами и должностными лицами отказано в удовлетворении жалобы (полностью либо в

части) или когда гражданин не получил ответа в течение месяца со дня подачи жалобы;

В соответствии с Законом об обжаловании орган или лицо (в адрес которых была подана жалоба) обязаны:

а) рассмотреть жалобу в месячный срок. При этом имеется в виду календарный месяц, отсчет которого начинается со следующего (после дня получения жалобы) дня;

б) удовлетворить жалобу или (если есть основания) отказать в ее удовлетворении и сообщить об этом заявителю письменно в упомянутый выше месячный срок.

Гражданин вправе обратиться в суд, если указанные органы (служащие, должностные лица):

- в удовлетворении его заявления (в котором изложена жалоба) отказали (сообщив ему об этом в установленном порядке);

- не направили ему ответа в течение месяца (либо гражданин такого ответа не получил).

Применяя правила ст. 254 ГПК РФ, следует также иметь в виду, что заявление может быть подано гражданином лично, через представителя.

Верховный Суд РФ указал, что полномочия представителя на подачу заявления об оспаривании от имени гражданина должны быть оформлены в соответствии со ст. 53 ГПК РФ.

Специфика правил ч. 2 ст. 254 ГПК РФ состоит в том, что они:

а) определяют суд, в который подается заявление об оспаривании;

б) предоставляют гражданину право самостоятельно, по своему усмотрению решать вопрос о том, подавать ли заявление об оспаривании:

- в суд по месту своего жительства (оно определяется по правилам ст. 20 ГК РФ);

- или по месту нахождения органа, организации (в т.ч. и органа, организации, в которой работает должностное лицо, госслужащий, муниципальный служащий и т.п.).

Согласно ч. 4 ст. 254 ГПК РФ суд:

а) лишь вправе (но вовсе не обязан) приостановить действие оспариваемого решения. Данные правила неприменимы к случаям, когда в заявлении оспариваются действия (бездействие) госоргана (лица, МСУ);

б) может приостановить действие оспариваемого решения на срок до вступления решения по делу в законную силу.

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 198 АПК РФ позволяет сделать ряд выводов:

а) правом на обращение в арбитражный суд с заявлением, упомянутым в ст. 198 АПК РФ, обладают:

- граждане, организации, иные лица, чьи права и законные интересы, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, нарушаются (как они полагают) ненормативным актом (решением, действием, бездействием);

- прокурор, госорганы, органы местного самоуправления, иные органы - только в случаях, прямо перечисленных в ч. 2 комментируемой статьи;

б) право оспорить ненормативный акт (решение, действие, бездействие) возникает у лиц, которые считают, что этот акт:

- не соответствует закону либо иному нормативному акту (например, постановлению Правительства РФ);

- возлагает на них какие-либо обязанности (например, по уплате добровольного взноса на содержание муниципальных учреждений), не предусмотренные законом (нормативным актом);

- создает любые иные препятствия для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности (например, из числа указанных в Федеральном законе от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»).

Применяя правила ч. 3 и 4 ст. 198 АПК РФ, нужно учитывать следующее:

а) арбитражный суд рассматривает заявления, указанные в ч. 1 и 2 ст. 198 АПК РФ, если их рассмотрение в соответствии с федеральным законом (например, ГПК, КоАП) не отнесено к компетенции других судов, в частности судов общей юрисдикции, Конституционного Суда РФ;

б) срок, в течение которого заявление может быть подано в арбитражный суд, - три месяца со дня, когда гражданину, организации стало известно о нарушении их прав и законных интересов:

- исчисляется (в календарных месяцах) по общим правилам ст. 113-118 АПК РФ;

- может быть восстановлен судом при пропуске по уважительным причинам (что определяет сам арбитражный суд);

- применяется, если федеральным законом не установлено иное (иной срок, например, предусмотрен в ст. 30.3 КоАП.).

Заявление о признании ненормативного правового акта недействительным, а решение (действие, бездействие) - незаконным, должно содержать следующие сведения:

- полное наименование суда, в который оно подано;

- наименование (имя) заявителя, место его нахождения (а если это гражданин - место жительства, дата и место рождения, место работы, дата и место государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя);

- перечень прилагаемых документов;

- прямо перечисленные в п. 1-5 ч. 1 ст. 199 АПК РФ:

1) наименование органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение, совершили оспариваемые действия (бездействие);

2) название, номер, дата принятия оспариваемого акта, решения, время совершения действий;

3) права и законные интересы, которые, по мнению заявителя, нарушаются оспариваемым актом, решением и действием (бездействием);

4) законы и иные нормативные правовые акты, которым, по мнению

заявителя, не соответствуют оспариваемый акт, решение и действие (бездействие);

5) требование заявителя о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными. В заявлении об оспаривании решений и действий (бездействия) должностного лица службы судебных приставов должны быть также указаны сведения об исполнительном документе, в связи с исполнением которого оспариваются решения и действия (бездействие) указанного должностного лица.

б) упомянутое выше заявление подписывается либо самим заявителем, либо его представителем;

в) если в заявлении оспариваются решения (действия, бездействие) судебного пристава-исполнителя, то оно должно содержать сведения об исполнительном документе, в связи с которым судебный пристав принял оспариваемый акт, допустил обжалуемое действие (бездействие);

г) к заявлению необходимо приложить документ об уплате госпошлины, документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, или документы, указанные в ст. 126 АПК РФ, а также текст самого оспариваемого акта (решения), иные документы, прямо указанные в ч. 2 ст. 199 АПК РФ. Если заявление не будет соответствовать указанным выше требованиям, то наступают последствия, предусмотренные в ст. 128, 129 АПК РФ.

В соответствии с правилами ч. 3 ст. 199 АПК РФ заявитель вправе ходатайствовать о приостановлении действия оспариваемого акта. Это ходатайство может иметь и устную форму. На основании этого ходатайства оспариваемый ненормативный акт, а также решение могут быть арбитражным судом приостановлены (на время рассмотрения заявления), о чем арбитражный суд выносит определение. Дела, указанные в ст. 199 АПК РФ, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в главе 24 АПК РФ. В последней не установлены особенности рассмотрения ходатайств о приостановлении действия ненормативного правового акта, решения, в связи с чем в указанном случае необходимо учитывать соответствующие положения главы 8 АПК РФ, в т.ч. об основаниях обеспечительных мер и о порядке рассмотрения заявления об обеспечении иска. При этом не может быть удовлетворено ходатайство, если заявитель не представил доказательства о том, что в случае неприятия обеспечительной меры могут возникнуть последствия указанные в ч. 2 ст. 90 АПК РФ за исключением случаев, когда такие последствия напрямую вытекают из существа оспариваемого акта, решения. Недопустимо приостановление актов контролирующих органов, если есть основания полагать, что это может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также может повлечь за собой утрату возможности исполнения оспариваемого акта, решения. При вынесении определения о приостановлении действия акта, решения, необходимо обращать внимание на то, чтобы это не приводило к фактической отмене мер, направленных на будущее исполнение оспариваемого акта, решения, в частности ареста имущества заявителя. Если заявитель ходатайствует о приостановлении действия акта, решения о взыскании с него денег (иного имущества), суду реко-

мендуется удовлетворять такое ходатайство только при условии предоставления встречного обеспечения.

### **10.3 Судебное разбирательство и вынесение решения по делу об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц**

Дела об оспаривании ненормативных правовых актов, рассматриваются судьей единолично (чем они отличаются от дел по оспариванию нормативных правовых актов: последние рассматриваются коллегиальным составом арбитражного суда, ст. 194 АПК РФ);

б) должны быть рассмотрены в срок, не превышающий двух календарных месяцев (они исчисляются по правилам ст. 113-118 АПК РФ) со дня поступления в арбитражный суд. В этот срок включается и время подготовки дела к рассмотрению, и сроки принятия решения по делу (если иное не предусмотрено законом). Особый (10-дневный) срок рассмотрения дел об оспаривании решений (действий, бездействия) судебного пристава-исполнителя исчисляется в рабочих днях;

в) рассматриваются арбитражным судом только после извещения (о времени и месте судебного заседания) заявителя, а также органа, должностное лицо которого приняло оспариваемый акт, решение, совершило действие (бездействие), иные заинтересованные действия. Все они извещаются в соответствии со ст. 121-124 АПК РФ. В то же время неявка этих лиц не препятствует рассмотрению арбитражным судом дела (если только арбитражный суд не признал явку их обязательной).

В ходе судебного заседания арбитражный суд должен совершить все процессуальные действия, перечисленные в ч. 4 ст. 200 АПК РФ. Бремя доказывания по данной категории дел закон возлагает не на заявителя, а на орган, лицо, чей ненормативный акт (решение, действие, бездействие) оспаривается.

В соответствии со ст. 257 ГПК РФ Заявление рассматривается судом в течение десяти дней с участием гражданина, руководителя или представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решения, действия (бездействия) которых оспариваются. Неявка в судебное заседание кого-либо из указанных в части первой указанной статьи лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления.

Решение по делам об оспаривании ненормативных актов, решений, действий (бездействия) органов и лиц, указанных в ст. 201 АПК РФ:

- принимается единолично судьей;
- должно включать сведения, не только указанные в ст. 170 АПК РФ, но и перечисленные в ч. 4 и 5 ст. 201 АПК РФ. Отсутствие таких сведений может



повлечь отмену (изменение) решения. Кроме того, арбитражный суд может (в тексте решения) обязать соответствующий орган или должностное лицо сообщать арбитражному суду об исполнении его решения;

б) решением арбитражного суда ненормативный акт может быть признан недействительным и решение (действие, бездействие) - незаконным, или, наоборот, соответствующим закону, иному нормативному правовому акту. Во втором случае арбитражный суд отказывает в удовлетворении заявления.

Решения арбитражного суда по данной категории дел подлежат немедленному исполнению. Впрочем, арбитражный суд вправе (в тексте самого решения) установить и иные сроки его вступления в силу. Со дня принятия решения о признании недействительным ненормативного акта последний применению не подлежит (не только судом, но и другими органами и лицами). Аналогично решается вопрос и в случае признания недействительным части такого акта. Арбитражный суд обязан направить копию своего решения в пятидневный срок со дня его принятия органам и лицам, перечисленным в ч. 9 ст. 201 АПК РФ. Арбитражный суд может направить копию решения в вышестоящий в порядке подчиненности орган, вышестоящему должностному лицу, прокурору, другим заинтересованным лицам.

В соответствии со ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействия) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу. В суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда не позднее чем в течение месяца со дня получения решения. Решение исполняется по правилам, указанным в части второй статьи 206 ГПК РФ. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего и права либо свободы гражданина не были нарушены.