

ТЕМА 13. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

13.1. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

13.2. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления. Юридическое значение правового акта управления.

13.3. Функции, формы и виды правовых актов управления. Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

13.4. Юридическая сила правовых актов управления. Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

13.5. Порядок принятия и действие правовых актов управления

13.1. Понятие, значение и виды административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти

Понятие формы управления (управленческих действий)

Форма управления – это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления – это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия.

Основными понятиями, позволяющими рассмотреть термин «форма управления», являются «цели управления», «функции управления», «задачи управления», «полномочия», «компетенция». Данные понятия обуславливают также и выбор *методов управления* (способов управленческого воздействия субъекта управления на объекты управления) в конкретной управленческой ситуации. Функции управления определяют основное содержание управленческой деятельности. Целям управления подчинены все используемые субъектами управления формы управления. Посредством форм управления органы управления реализуют свои полномочия, соответствующие установленной в нормативном акте компетенции этих органов. Форма управления есть средство реализации управленческих функций для достижения целей управления.

Таким образом, содержание процесса управления раскрывается понятиями *функции управления, методы управления и формы управления*. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления.

Форма управления – это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, – самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности. [146, с. 13]

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т. е. от *форм законотворчества (законодательства) и правосудия*. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленческих функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, во всех сферах государственной и общественной жизни.

Значение формы управления в административно-публичной сфере

Практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают специальную форму управления. Выбор формы управленческих действий подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; она может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т. е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени. В процессе государственного управления должны использоваться, как правило, только те формы управления, которые установлены в нормативных правовых актах (положениях, уставах, инструкциях и т. д.).

Иными словами, процесс управления должен быть насыщен только *допустимыми* (т. е. определенными в нормативных актах) для решения той или иной задачи управления или выполнения той или иной функции управления формами управления. В противном случае управленческие действия могут быть поставлены под сомнение, а их содержание оспорено в нормативно установленном порядке. Однако это не значит, что субъект публичного управления лишен возможности действовать по своему усмотрению: в каждом конкретном случае он должен творчески подходить к выбору той или иной формы управления для решения специфических управленческих задач.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. *Правовая форма управления*, как правило, характеризуется следующими признаками:

- 1) установление в нормативном акте;
- 2) наличие государственно-властной природы;
- 3) подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц;
- 4) главное содержание – исполнительно-распорядительная деятельность.

Если форма управленческих действий не определена в нормативном порядке, т. е. не имеет правового содержания и не влечет правовых последствий, то она относится к *неправовым формам управления* (организационным). При этом использование неправовых форм управления непременно должно основываться на принципе законности. Во всех правовых формах публичного

управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных и муниципальных органов; выраженные в правовой форме действия субъектов управленческой деятельности влекут определенные юридические последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

Эффективность использования форм управления обеспечивается установлением их *процессуальной формы*. Иными словами, управленческая деятельность должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов решений, процедуры голосования и принятия, контроля за исполнением.

В данном случае речь идет о так называемом управленческом процессе, создающем процессуальные формы управленческих действий. Управленческий процесс призван решать возникающие в системе управления юридические дела (споры, конфликты, сложные ситуации). Особенно важна процессуальная регламентация совершения *государственно-властных* действий и предписаний, так как осуществление властных полномочий государственных органов требует детального обоснования и не исключает применения механизмов принуждения. Процессуальная форма управления должна устанавливать процессуальный статус субъектов управления – как властвующих субъектов, так и тех, которые должны подчиняться приказам, постановлениям и распоряжениям властвующих субъектов, т. е. тех, в отношении которых и применяются на практике формы управленческих действий. Здесь важно именно реальное правовое установление: прав, обязанностей, запретов и ограничений для субъектов; подведомственность рассмотрения того или иного спора; стадии рассмотрения (принятие решения, обжалование, исполнение); порядок оформления административно-процессуальных документов; порядок разрешения споров, возникающих в процессе применения той или иной формы публичного управления. [146, с. 14 – 17]

Виды форм управления (управленческих действий)

Правовые формы управления (управленческих действий) разными авторами классифицируются по различным основаниям. Например, А.П. Коренев разделяет формы управления в зависимости от следующих критериев:

- 1) по содержанию – на правотворческие (правоустановительные) и правоприменительные;
- 2) по целенаправленности (целям использования) – на внутренние и внешние;
- 3) по способу выражения – на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (т. е. при помощи знаков дорожного движения, жестов сотрудника ГИБДД и т. д.). [69, с. 156]

Д.Н. Бахрах среди правовых форм осуществления исполнительной власти выделяет принятие правовых актов (решений), заключение договоров и совершение иных юридически значимых действий. К неправовым формам деятельности исполнительной власти он относит организационные действия и материально-технические операции. [9, с. 151]

На сегодняшний день складывается следующая система форм управленческих действий (форм управления):

- 1) издание нормативных правовых актов;
- 2) издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;
- 3) заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);
- 4) совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления (составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);
- 5) осуществление организационных действий;
- 6) выполнение материально-технических действий.

Из этих форм управления первые четыре являются правовыми, а остальные – неправовыми. Кроме того, правовые формы управления могут быть *публично-правовыми* и *частноправовыми*. *Публично-правовые* формы управления устанавливаются публичным правом и обеспечивают реализацию суверенных управленческих полномочий. *Частноправовые* формы управления в определенной степени регламентируются и нормами гражданского права, однако они используются для достижения целей публичного управления и решения его задач. (Напомним, что публичное управление может осуществляться и в формах частного права: например, местная администрация заключает договоры с частной фирмой о проведении определенных работ.)

В соответствии с предоставленными в законодательных и иных нормативных актах полномочиями органы исполнительной власти и местная администрация по вопросам, отнесенным к их компетенции, устанавливают правила поведения, запреты, ограничения на определенную деятельность либо осуществляют действия, регулируют деятельность предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их Уставы, исполняют требования законодательства посредством распорядительных, контрольных, надзорных полномочий, осуществляют юрисдикционную деятельность.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Поэтому, положив в основу классификации такой критерий, как *содержание форм управления*, можно выделить *правоустановительную, правоприменительную, регулятивную и правоохранительную формы управления*.

Правоустановительная форма управления связана с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления. В рамках правоустановительной (правотворческой) формы управления реализуется функция «административного правотворчества». Традиционно в нормотворческой деятельности выделяется несколько этапов: возникновение необходимости разработки административного акта; подготовка проекта административного акта; обсуждение проекта и принятие решения соответствующим правомочным органом управления; опубликование принятого административного акта (управленческого решения). Правоустановительная форма управления – это формирование правовых норм, их изменение, отмена, замена, т. е. подготовка и издание правовых актов управления (административных актов). Данная форма управленческих действий

отличается достаточной сложностью, ибо требует длительной управленческой процедуры: разработки проекта административного акта, обсуждения, принятия, опубликования и государственной регистрации. Правоустановительная форма управления характеризуется также наличием в системе публичного управления множества правотворческих процедур, которые используются самими органами управления для административного правотворчества, конкретизируют и уточняют задачи и функции управления, установленные в федеральных и региональных законах.

Правоприменительная форма управления связана с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае, т. е. в рамках этой формы происходит рассмотрение и разрешение управленческих дел и споров. Правоприменительная форма управленческой деятельности характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и т. д. Данная форма управленческих действий включает в себя: установление фактических обстоятельства дела; поиск специальной правовой нормы для применения в конкретной ситуации и конкретном случае; выявление юридической значимости и масштаба действий этой правовой нормы, уяснение ее содержания, толкование нормы права; принятие решения по делу, издание индивидуального акта управления; исполнение правового акта и осуществление контроля за его исполнением. [69, с. 158]

Регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций управления в области экономического строительства, государственного регулирования, административно-политического и социально-культурного развития.

При использовании регулятивной формы управления реализуются позитивные функции управления: государственное регулирование, прогнозирование, планирование, координирование, руководство, распорядительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и т. д.; здесь же обеспечиваются права и свободы граждан и других субъектов права, создается необходимый порядок управления. Регулятивная форма управления используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, для осуществления функций управления, для обеспечения правовой защиты граждан, для регулирования деятельности органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Правоохранительная форма управления связана с осуществлением контрольно-надзорной управленческой функции. В рамках этой формы защищаются права и свободы граждан и других субъектов права, рассматриваются возникающие в области управления правовые споры, применяются меры административного правового принуждения к физическим и юридическим лицам, используются особые принудительные средства и методы воздействия. Правоохранительная форма управления призвана охранять установленный порядок управления, предотвращать сбои в системе управления, обеспечивать законный режим функционирования органов управления и должностных лиц.

В зависимости от направленности действий субъектов административного права формы управления разделяются:

- на внутренние;
- на внешние.

Внутренние формы управления направлены на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления, т. е. в рамках этой управленческой формы осуществляется так называемое внутриорганизационное управление, а также управление, осуществляемое ее субъектами для решения вопросов внутри системы управления, т. е. между органами управления, служащими и должностными лицами.

Внешние формы управления способствуют осуществлению органами управления функций управления по отношению к другим, не входящим в систему управления органам, организациям и гражданам. Посредством формы внешнего управленческого воздействия осуществляются практически все важнейшие общие функции управления, упорядочивающие общественные отношения во всех сферах жизни.

Внутренние и внешние формы управления могут иметь правоустановительный, правоприменительный, регулятивный и правоохранительный характер.

В зависимости от способа выражения (установления) правовые формы управления могут быть разделены на *словесные* (письменные и устные) и *конклюдентные* (т. е. определенные жесты, знаки, сигналы и движения, которые передают желания властвующего субъекта). Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливаются юридическими свойствами формы управления. Основным является письменный способ нормотворческой деятельности, в результате которого появляется нормативный акт управления, представляющий собой официальный документ. При помощи письменного, устного и конклюдентного способов обычно выражается всякая правоприменительная деятельность. В управленческой практике используется и устный способ фиксирования того или иного управленческого решения, например, устные приказы, распоряжения и указания.

Неправовые формы управленческой деятельности не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления (организационные формы) традиционно включают:

1) *организационные действия* (или мероприятия): общественно-организационные действия или действия организационно-инструкционного характера; проведение совещаний; распространение положительного опыта, информации о негативных явлениях в управлении и степени их распространенности; разработка методических рекомендаций и указаний; оказание практической помощи исполнителям на местах; пресс-конференции представителей администрации и пр. Организационные действия или мероприятия применяются в процессе обычной управленческой деятельности и не влияют на процесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений, т. е. тем самым подчеркивается их подчиненная роль в системе осуществления функций публичного управления;

2) *материально-технические действия*: формы управленческой деятельности, призванные обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, материалов, справок, обработкой информации (подсчеты, подготовка данных для машинной обработки и пр.), аналитическими расчетами, различными измерениями, материально-техническим обеспечением. [12, с. 5]

Для этой формы управленческой деятельности важна не только высокая подготовленность работников обслуживающего персонала, но и оснащение органов публичного управления соответствующей техникой (компьютеры, копировальные аппараты и пр.). Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, формализацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

В литературе справедливо высказывается мнение, что материально-технические операции (в отличие от организационных действий) вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности, ибо их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана и т. п.), а форма осуществления – неправовая. Кроме того, они не выражают реализацию исполнительной власти; осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал. [3, с. 224]

Поэтому делается вывод, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена как правовой, так и неправовой формой. [3, с. 225] Что касается публичного управления, то оно осуществляется как в связанных с государственно-властными полномочиями правовых формах, так и в обеспечивающих их реализацию неправовых формах.

В некоторых учебниках вместо термина «формы управления» используется понятие «правовые формы реализации полномочий субъектами административного права» и предлагается различать следующие их разновидности: правовые акты государственного управления; правовые акты – организационные действия внутри аппарата органа управления; обращения субъектов административного права; участие субъектов административного права в гражданско-правовых договорах; участие субъектов административного права в рассмотрении хозяйственно-финансовых споров в суде, арбитражном суде и других правоохранительных органах; деятельность субъектов административного права в качестве носителей многочисленных обязанностей в сфере охраны порядка и безопасности (правила техники безопасности, санитарно-эпидемиологические правила, правила пожарной безопасности). [115, с. 141 – 142]

Представляет интерес и классификация административно-правовых форм, предложенная Ю.М. Козловым:

1) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базисные, в конечном счете, на них, т. е. различные опосредствованные правом действия, влекущие определенные юридические последствия и имеющие юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, контрольные, надзорные, лицензионные, пресекательные и пр.). Во всех случаях надлежит учитывать их связь с оформлением юридически значимых документов, влекущих последующее издание правовых актов, заключение административных договоров. Именно поэтому совершение юридически значимых действий (в том числе проведение ревизий, составление протоколов об административных правонарушениях и т. д.) относится к правовым формам деятельности управляющих органов и их должностных лиц, ибо результаты таких организационно-правовых действий и составление юридически значимых документов (акт ревизии, протокол об административном правонарушении) не только предшествуют правовым актам, но и служат юридическим основанием для их издания;

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

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

4) по объему: общеобязательные, либо адресованные конкретным объектам;

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

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

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

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

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

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

11) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства). [3, с. 225 – 226]

Заметим, что на данный момент, при отсутствии специального административно-правового (в том числе и административно-процессуального) нормативного материала, в котором бы четко устанавливались формы и порядок осуществления управленческих действий применительно к конкретной сфере, полноценная классификация форм управления представляется весьма затруднительной. Однако достигнутые в науке административного права результаты позволяют выделить основные направления развития главных форм управления. Во-первых, необходимо разграничить *публично-правовые* и *частноправовые формы осуществления управления* (управленческих действий). Среди публично-правовых форм можно выделить:

- нормоустановление;
- установление волеизъявления;
- реальные административные акты.

Нормоустановление. Существуют различные формы нормоустановления органами исполнительной власти. Во всех случаях это означает появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде, многочисленным субъектам права, связанным с управлением или просто обязанным выполнять его предписания. Административное нормоустановление всегда направлено на установление принципов и особенностей управленческой деятельности и процедур, используемых в административно-правовых отношениях как внутреннего, так и внешнего характера. К нормоустановлению можно отнести:

- правовые положения, которые являются абстрактно-всеобщими правилами органов управления (правительственных и административных органов);

- положения (уставы) – абстрактные и, как правило, всеобщие правила субъектов непосредственного государственного управления и местного самоуправления;
- внутренние правовые установления или административные предписания должностных лиц (начальников, руководителей), направленные в адрес подчиненных субъектов и относительно установленных должностей. Главными признаками нормоустановления являются абстрактно-всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

Волеизъявление публичного управления (администрации). К подобным актам относятся:

- административный акт как типичная форма осуществления управленческих действий, применяемая в системе юрисдикционного (принуждающего) управления;
- административный договор, являющийся формой управленческих действий в системе обеспечивающего управления. Таким образом, основным признаком волеизъявления является сознательное объявление (разъяснение, уведомление), причем воля субъекта получает правовое оформление (например, заявление о расторжении контракта в системе государственной службы, заявление об увольнении, предостережение).

Реальные административные акты. Как важнейшая форма управленческих действий, они отличаются от верховного волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий, а влекут за собой действительный практический результат. К таким актам относятся: заявление прессы, отзывы (заключения), получение или выдача информации (справок); практические действия (например, направленные на содержание в исправности дорог или способствующие совершению правонарушения). Основным признаком реальных актов является появление практического результата управленческих действий. [146, с. 17 – 28]

13.2. Научные основы, понятие и признаки правового акта управления.

Юридическое значение правового акта управления

Научные основы правового акта управления

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, ибо в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Решения и действия соответствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут носить нормативный или ненормативный характер. Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. Акты управления принимаются органами исполнительной власти, однако они могут также приниматься государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, – органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, инструкции) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе этих органов; они принимаются руководителями органов законодательной власти, прокурорами, председателями судов. Судьи принимают также постановления в результате рассмотрения отнесенного к их компетенции в области административной юрисдикции дела об административном правонарушении.

Традиционно в учебниках административного права используется термин «правовые акты управления», реже – «административные акты». [65, с. 51 – 56] Западноевропейская административно-правовая наука и законодательство оперируют понятием «административные акты». Административные акты – это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса; они являются сущностью административного права.

Понятие акта государственного управления можно определить с различных точек зрения. Рассмотрим некоторые из них.

Правовые акты управления – это важнейшая *форма управленческой деятельности (форма управления)*.

Правовые акты управления – это *управленческие «решения»* (термин «решение» имеет универсальный характер и устанавливает необходимость выполнения конкретных действий лицами и органами, которым адресовано данное решение).

Правовые акты управления – это *правовые акты*; тогда к последним можно отнести правовые акты представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры.

Правовые акты управления – это *действия (или волеизъявления)*, поскольку они могут рассматриваться как правоустановление или правоприменение (или то и другое одновременно) в сфере государственного управления, что, как известно, осуществляется путем волевых действий, т. е. волеизъявления соответствующих субъектов управления. Акты управления – это и реализация властных полномочий, результатом которой являются властное волеизъявление субъекта публичного управления по принятию управленческого решения.

Правовые акты управления – это *«предписания»*, так как реальное юридическое содержание правовых актов управления составляют правоустановительные и правоприменительные предписания.

Правовые акты управления – это разновидность *документов* (юридических документов, служебных документов: протоколов, докладных записок, справок, статистических материалов и пр.), т. к. содержащиеся в нем предписания (необходимость совершения действия, волеизъявление и пр.) имеют свое документальное (как правило, письменное) оформление. [146, с. 50 – 51]

Анализ определений правового акта управления, встречающихся в специальной литературе, позволяет выявить следующие *характерные его черты*:

- акт управления – это особая юридическая форма управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности;
- акт управления – это официальное решение, принятое органом публичного управления по тому или иному вопросу исполнительно-распорядительной деятельности;
- акт управления – это предписание полномочного органа государственного управления или специального должностного лица.

По мнению Р.Ф. Васильева, актом управления может считаться властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный доку-

мент, содержащий соответствующие веления (предписания). [30, с. 139 – 140]

Ю.М. Козлов отмечает, что «правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти». [66, с. 269]

В.М. Манохин, не давая общего понятия правового акта управления, указывает на его четыре основных признака:

- 1) *наличие субъекта* принятия правового акта управления (кто принимает);
- 2) *содержание* правового акта управления сводится всегда к управленческим вопросам, к вопросам деятельности исполнительной власти;
- 3) *подзаконность* правовых актов управления;
- 4) *юридические последствия* правового акта управления. [115, с. 157 – 158]

Б.В. Российский говорит о правовом акте управления как о юридически властном, одностороннем волеизъявлении соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности. [132, с. 164 – 165]

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов традиционный в административном праве термин «правовой акт управления» заменяют на понятие «акт государственной администрации» и указывают его основные признаки:

- 1) принимается при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;
- 2) подзаконен;
- 3) имеет официальный характер акта администрации (издание от имени государственного органа, выражение воли государства, наличие служебных последствий);
- 4) реализует властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления;

5) имеет правовой характер, если принимается в установленном порядке и оформляется надлежащим образом;

6) влечет юридические последствия (устанавливает, изменяет, отменяет нормы права; влечет возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служит юридическим фактом). Таким образом, по мнению Д.Н. Бахраха и С.Д. Хазанова, актом государственной администрации можно считать «особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия». [12, с. 8 – 10]

Правовые акты управления определяются как официальные решения, [128, с. 169] средство, [18, с. 42] основная форма реализации исполнительной власти, [66, с. 168]; волевые действия, [158, с. 24] документы [30, с. 1221] А.Н. Крамник дает следующее определение: «под правовыми актами управления следует понимать декреты, указы, постановления, распоряжения, указания и другие документы установленного вида, в устной или иной форме закрепляющие решения компетентных органов (должностных лиц), направленные на установление, изменение или отмену правовых норм, на возникновение, изменение или прекращение правовых отношений в процессе осуществления государственного управления». [74, с. 140]

Все перечисленные, а также другие термины, посредством которых

определяется акт, выражают основные признаки правовых актов управления. Каждый из этих признаков в отдельности не может в полной мере раскрыть суть рассматриваемого явления.

Таким образом, становится очевидным, что правовой акт управления (административный акт) – это сложное, комплексное правовое явление, хотя в его определениях, данных упомянутыми авторами, много общего. Вместе с тем можно выделить два фактора, которые объясняют именно такое понимание правового акта управления. [146, с. 54]

1. *Управленческая сущность и природа* правового акта управления, т. е. акт управления, представляет собой «юридический вариант» управленческого решения. Вне сферы публичного управления акт управления найти трудно; административный акт обусловлен существованием самой управленческой материи, которая воздействует на управляемые объекты через и при помощи акта управления, как наиболее концентрированного внешнего и внутреннего управления. Таким образом, правовой акт управления рассматривается как важнейшая правовая форма государственного управления (наряду с административным договором и другими неправовыми формами управления: организационными действиями, материально-техническими мерами и средствами).

2. *Правовой* характер акта управления, т. е. он обязательно должен опираться на правовые реалии в системе публичного управления и приниматься на основе и во исполнение законодательных актов. С этой точки зрения административный акт является одним из видов юридических актов, существующих в системе государственного управления и исполнительной власти (наряду с законами, судебными решениями, актами прокурорского реагирования).

Таким образом, будучи частью *сферы управления* (форма управления; практическая деятельность по управлению) и частью *сферы права* и механизма правового регулирования (управленческий процесс), правовой акт управления вобрал в себя черты и свойства указанных двух сфер общественных отношений. Поэтому институт правового акта управления должен существовать на основе принципов права и принципов публичного управления (организации и функционирования управления) и способствовать осуществлению как функций управления (функций государства, функций исполнительной власти), так и функций правового регулирования (функций права).

Понятие и признаки правового акта управления

Основная трудность в определении правового акта управления (административного акта) заключается в отсутствии его легального определения самим законодателем, т. е. в отсутствии закона об административных актах. Поэтому, определяя это понятие, авторы исходят, как правило, из исторически сложившейся теории административного акта, т. е. указывают его важнейшие признаки, которые всесторонне характеризуют данное административно-правовое явление. С учетом этих *основных признаков* можно дать следующее определение правового акта управления.

Административный акт (правовой акт управления) – правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с

установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций. [146, с. 57 – 58]

Все виды государственной власти обеспечены соответствующими правовыми актами. Законодательная власть (Национальное собрание Республики Беларусь) принимает законы; судебная власть (судебные органы, исключая Конституционный Суд) – акты правосудия (судебные постановления); Конституционный Суд – заключения; органы прокуратуры – акты прокурорского надзора; исполнительная власть (органы государственного управления) – акты государственного управления (правовые акты управления). Правовые акты управления издаются руководителями палат Национального собрания, судебных органов, органов прокуратуры по управленческим вопросам, выступающими при этом в роли администраторов, управленцев (администрации). Судьи (суды) издают правовые акты управления по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, жалоб или протестов на постановления по делам об административных правонарушениях.

Правовые акты управления тесно связаны с государственным управлением. Государственное управление по существу немислимо без правовых актов. Только в них выражаются конкретные решения управленческих вопросов, проявляются действия органов государственного управления по осуществлению задач и функций государства. Не существует иной формы выражения и закрепления властных волеизъявлений субъектов управления кроме правовых актов. Благодаря правовым актам управления решения государственных органов становятся известными широкому кругу субъектов управленческих общественных отношений и другим лицам и организациям. *Правовыми актами* управления регулируются общественные отношения, определяются права и обязанности их участников. В этих актах властные волеизъявления закрепляются на продолжительный срок. Тем самым государственному управлению придается необходимая стабильность, предоставляется возможность контроля за выполнением актов. Издание правовых актов управления представляет собой часть управленческой деятельности, они имеют важное значение для осуществления государственного управления.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие *характерные признаки*:

1) правовой акт представляет собой *управленческое решение*, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам *управленческого процесса* для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных и предпринятых *действий* со стороны уполномоченных субъектов публичного управления. Таким образом, акты управления представляют собой действия, которые являются к тому же обязательным элементом практического управленческого труда; т. е. всякий управленческий процесс есть по существу комплекс последовательных действий субъектов управления. Указанные действия имеют государственно-правовое значение. Целью административного акта является установление, изменение, отмена правовых норм или их применение в конкретном случае для решения конкретного управленческого дела. При помощи административных актов могут быть решены различные споры, дела, ситуации, ибо они принимаются с целью осуществления функций, задач и методов управления;

2) правовой акт принимается *уполномоченным субъектом* публичного

управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции. Административный акт может приниматься как единолично должностными лицами, так и коллегиальным органом (специальной коллегией). Таким образом, действия по принятию акта управления могут совершать органы публичного управления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие;

3) правовой акт управления принимается в *одностороннем порядке*, т. е. специальный орган публичного управления или должностное лицо принимает административный акт и контролирует его исполнение. Административный акт – это одностороннее волеизъявление, которое не требует согласия юридических и физических лиц, являющихся в этих случаях объектами управленческой деятельности; он может абстрактно распространять свое действие на неограниченный круг субъектов. Те субъекты, которым адресован правовой акт управления, не имеют возможности воздействовать на волеизъявление властвующего субъекта. Вместе с тем лица или организации, в отношении которых был принят акт управления, могут в процессе его действия принимать меры к выяснению степени его обоснованности и законности (например, путем обжалования административного акта в суд). Правовой акт управления может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке обжалован, опротестован или признан незаконным (недействующим);

4) правовой акт управления – *юридически властное волеизъявление* органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Действия по подготовке и изданию правового акта управления всегда являются результатом *волеизъявления*, создающего в системе управления определенные юридические последствия или конкретный правовой эффект. Можно выделить две формы существования и осуществления акта управления. Во-первых, административный акт является, прежде всего, способом выражения воли административно-властвующего субъекта управления, т. е. он представляет собой *акт, реальное действие*; во-вторых, само волеизъявление реализуется уже после издания административного акта в процессе исполнения и проведения в жизнь установленных актом правовых предписаний. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления *как юридическом документе*, который служит формой данного волеизъявления. Правовой акт управления носит государственно-властный характер. Это означает, что его появление обусловлено общественными и государственными интересами (публичными интересами) и направлено на урегулирование конкретных отношений, установление общеобязательных правил поведения или решение единичного вопроса, а также спора, возникающего в системе функционирования исполнительной власти и всего публичного управления. Субъекты принятия правового акта управления, издавая или утверждая административный акт, осуществляют таким образом государственную власть, характеризующуюся, как известно, и таким признаком, как обязательность исполнения действующих законов, властных предписаний, действий и решений. Государство и специальные его органы контролируют и гарантируют исполнение административного акта. В случае неподчинения требованиям административного акта государство может на законных основаниях применить меры административного правового принуждения к лицам или организациям, не исполняющим решение (постановление, распоряжение и т. д.) органов публичной

власти. В случае несоблюдения содержащихся в правовом акте управления юридически властных предписаний предусматривается применение мер юридической ответственности к стороне, виновной в неисполнении установленных норм;

5) правовой акт управления устанавливает *обязательные правила поведения, нормы права* в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения. Правовой акт содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен. Таким образом, с одной стороны, административный акт может регламентировать абстрактные правовые отношения, т. е. устанавливать общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц (так называемое *абстрактное правовое регулирование*), а с другой – разрешать возникший в управленческой практике спор или административное дело (так называемое *индивидуальное правовое, регулирование*). В последнем случае путем издания административного акта орган исполнительной власти или должностное лицо решает общий либо конкретный вопрос, возникающий в процессе его деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий;

6) правовой акт управления определяет *границы должного поведения субъектов* в сфере государственного управления. Он создает юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений либо служит юридическим фактом, который непосредственно порождает, изменяет, прекращает такие правоотношения;

7) правовой акт управления носит подчинённый по отношению к законодательным актам характер;

8) правовой акт управления представляет собой разновидность *юридически значимых документов*, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, докладные записки, протоколы, акты ревизий, инвентаризаций, проверок и т. д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат (в отличие от правовых актов) односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания;

9) правовой акт управления имеет специальную форму и порядок принятия (утверждения). [146, с. 58 – 62]

Юридическое значение правового акта управления

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов:

1) они выступают в качестве юридических фактов, т. е. являются *фактическими основаниями* для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издание приказа о назначении на государственную должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса – правового статуса государственного служащего);

2) являясь нормативными актами, они устанавливают, заменяют или отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность наложения административных взысканий; нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенные права (или же устанавливая и то и другое). Примером может служить Положение о нотариате и нотариальной деятельности в Республике Беларусь;

3) акты управления могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (например, на основании Положения о министерстве министр издает приказы и инструкции);

4) они могут являться юридическими документами, доказательствами в юридическом процессе (при рассмотрении судом гражданского, уголовного или иного другого дела), одним из оснований возбуждения судебного дела. Например, решение соответствующего компетентного органа о предоставлении гражданину жилой площади при разрешении гражданско-правового спора в суде;

5) они могут являться важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача местной администрацией решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях; разрешение милиции на изготовление печати для организации служит условием для заключения договора между организацией и предприятием на изготовление печати; постановление органа внутренних дел о лишении права на управление транспортными средствами служит основанием для издания приказа о переводе водителя-профессионала на другую работу);

6) они являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан; улучшения качества многообразной правовой жизни. [146, с. 63 – 64]

13.3. Функции, формы и виды правовых актов управления.

Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

Функции правового акта управления

Функция правового акта управления – это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и решение задач управления посредством издания административного акта. При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление. В зависимости от характера такого воздействия можно выделить следующие функции административного акта:

1) *функция обеспечения публичных интересов*. Институт правового акта управления является центральным в системе административного права, ибо все функции последнего в той или иной степени осуществляются посредством, с одной стороны, издания (принятия) административных актов, а с другой – исполнения содержащихся в них правоустановлений, распоряжений и предписаний. В первом

случае речь идет о позитивной управленческой деятельности, направленной на решение всех задач управления; во втором случае подчеркивается необходимость для всех лиц, которым адресованы административные акты, соблюдать и выполнять их требования. Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти, прежде всего, руководствуются интересами граждан, общества и государства в целом. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс, т. е. процесс принятия и исполнения административных актов. В системе административно-правового регулирования государственного управления институт правовых актов управления в большей степени, чем другие правовые средства, реализует нормативно-правовые цели и задачи управления, а также функции прогнозирования, программирования, планирования, стимулирования, ограничений и запретов, координирования, организационной поддержки и консультирования;

2) *материально-правовая регулирующая функция (функция регулирования)*. Как правило, законы регулируют права, свободы и обязанности граждан абстрактно и одинаковым образом для всех субъектов права. Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) при помощи акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность. Незаконный административный акт (если он, конечно, не является *ничтожным актом*) считается действующим до того времени, пока гражданин не обжаловал его в суд. При издании административного акта (законного или противозаконного) он автоматически превращается в некую правовую основу, на которой регулируются установленные между администрацией и гражданами права и обязанности. При выявлении незаконности акта управления необходимо сначала приложить усилия по его «исправлению» или отмене и лишь затем прибегать к законодательному регулированию, находящемуся в основе всякого административного акта;

3) *управленческо-процессуальная функция*. В административно-правовом регулировании решающая роль принадлежит государственному управлению и процессуальным управленческим процедурам. Соответственно административные акты должны выполнять и управленческо-процессуальную функцию. Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу административных актов. Но поскольку правила, касающиеся управленческих процедур, принимаются самыми различными органами публичной власти, которые по-разному понимают такие процедуры, то юридическая сила подобных актов ослабляется множеством проблем управленческого процесса, требующих кардинального разрешения;

4) *исполнительная функция* административного акта заключается в том, что она обеспечивает практическое осуществление государственного управления посредством реализации управленческих действий и правового установления

порядка их совершения. Эта функция четко демонстрирует отличие акта управления от частно-правового или административно-правового договора, а также показывает «силу» администрации, которая, применяя в некоторых случаях административное принуждение, обязана исполнить содержащиеся в акте управления распоряжения и предписания;

5) *административно-процессуальная функция* (в смысле обжалования в суд незаконных действий и решений администрации). В данном случае речь идет об *охранительной функции*, ибо современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного обжалования любого акта управления, нарушающего права и свободы как физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, там обязательно должен быть установлен институт судебного обжалования этого административного акта. Иными словами последний изначально (в силу своей «властной» юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции – важного правового средства устранения ошибок в административном правотворчестве. [146, с. 83 – 86]

Формы правовых актов управления

Правовые акты управления могут издаваться в следующих формах:

- 1) письменной;
- 2) устной;
- 3) конклюдентной;
- 4) в форме молчания.

Письменная форма издания правовых актов занимает господствующее положение. Она придает управлению определенную стабильность и упорядоченность, позволяет фиксировать, закреплять информацию документально. Акты в письменной форме являются разновидностью служебных документов. Как отмечает В.И. Новоселов, «письменный правовой акт – это документ, в котором предписания соответствующего органа управления получают объективированное выражение» [121, с. 10]

Действующее законодательство четко не определяет, в какой форме должны издаваться акты управления. Однако анализ отдельных норм права позволяет сделать вывод, что декреты, указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров, приказы республиканских органов управления, решения местных исполнительных комитетов, постановления о привлечении к административной ответственности могут издаваться только в письменной форме. Распоряжения Президента, Премьер-министра Республики Беларусь, председателя местного исполнительного комитета (руководителя местной администрации) также должны иметь только письменную форму. Не могут иметь иной формы, кроме письменной, нормативные акты управления.

Издание актов в письменной форме требует соблюдения определенных правил, реквизитов, техники. Это более сложный процесс по сравнению с изданием актов в устной форме.

Устные управленческие акты также направлены на возникновение, изменение и прекращение правоотношений. Они наиболее оперативны, с их помо-

щью решаются разнообразные управленческие вопросы.

Акты в *устной форме* широко применяются при непосредственном и оперативном руководстве в армейских условиях, в руководстве производственно-хозяйственной деятельностью и т. д. В этой форме акты могут издаваться руководителями (должностными лицами) любого ранга, от Президента Республики Беларусь до руководителя самого низкого управленческого звена, т. е. руководителями, наделенными властными полномочиями. Обладают подобным правом и представители власти по отношению к неподчиненным по службе лицам.

Виды (формы) подобных актов многочисленны и правом не определяются. Главная их суть, как и письменного акта, состоит в том, что они должны иметь определенное решение, требование, предписание, указание, т. е. властное волеизъявление полномочного на то лица. Устные решения могут приниматься (даваться) «...непосредственно во время личной беседы с подчиненным, на заседании или совещании, по телефону или с использованием иных технических средств» [158, с. 48 – 49]

Вероятно, следует считать управленческими правовыми актами и действия контролеров на транспорте по отношению к пассажирам, требования работников милиции остановить движение транспортного средства и др. Подобные акты издают инспектора многочисленных государственных инспекций.

Таким образом, акты управления, издаваемые в устной форме, занимают существенное место в системе правовых актов рассматриваемой категории и в целом в системе государственного управления, они многочисленны, с их помощью оперативно решается большое количество вопросов. Обязательность (авторитарность) их исполнения приближает их к письменным актам. В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения устных актов возможно применение мер принуждения, в том числе и мер ответственности.

Немаловажное место в системе правовых актов управления занимают *конклюдентные акты*. Вопрос о них, как и об устных актах, не получил надлежащего освещения в административно-правовой литературе.

Конклюдентный акт (от лат. *condudere* – заключаю, делаю вывод) – это действия лица, выражающие его волю, но не в форме письменного или устного волеизъявления, а в поведении или в иной форме, по которой можно сделать заключение о таком намерении. Термин «конклюдентный» больше присущ гражданскому праву. Его нормами регулируется совершение различных конклюдентных действий – сделок.

В сфере административного права рассматриваемый термин применяется к актам управления (управленческим действиям), в которых выражается властная воля соответствующих государственных органов (лиц) не в устной или письменной форме, а путем жестов, световых и звуковых сигналов, знаков, например, дорожного движения и т. п.

Конклюдентные акты управления по юридической силе не однородны. Многие из них носят информационный характер. Они применяются в местах использования речного флота, для обеспечения безопасности дорожного движения, безопасности движения воздушных средств передвижения и т. д. Ряд таких актов носит запрещающий и разрешающий характер и в случаях их несоблюде-

ния обеспечивается санкциями.

Таким образом, конклюдентные акты в системе правовых актов не столь многочисленны и распространены, как письменные или устные. Между тем их роль в вышеперечисленных отдельных сферах управленческой деятельности весьма велика.

В некоторых странах существуют так называемые подразумеваемые правовые акты управления. Они вытекают из молчания, сохраняемого органом управления (должностным лицом), администрацией. В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным – десяти дней. В случае не рассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом Республики. По ч. 6 ст. 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным. [74, с. 154 – 157]

Классификация правовых актов управления

Правовые акты управления многочисленны и разнообразны. Их особенности наиболее очевидны при классификации. Деление актов на виды возможно по различным основаниям. В научной литературе наиболее распространенной является классификация по следующим критериям:

- 1) по юридическим свойствам;
- 2) по органам, их издающим;
- 3) по времени действия;
- 4) по порядку издания.

Юридические свойства являются главным критерием классификации актов управления. Этот критерий даёт возможность определить связь актов с нормами права и их место в механизме правового регулирования. По юридическим свойствам правовые акты управления делятся:

- на нормативные (регламентарные);
- на индивидуальные (нерегламентарные).

Нормативные акты обладают как общими признаками, присущих для любых правовых актов управления, так и специальными, отличающими их от других правовых актов управления.

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь» к общим признакам правомерно относит то, что нормативные правовые акты:

- 1) являются официальными документами установленной формы;
- 2) издаются в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица);
- 3) издаются с соблюдением предусмотренной процедуры.

Специальными признаками является то, что они:

- 1) содержат общеобязательные нормы права;
- 2) рассчитаны на неопределенный круг лиц;
- 3) рассчитаны на неоднократное применение;

4) регулируют определенный, как правило, вид общественных отношений.

Нормативные правовые акты содержат нормы права. Это означает, что они устанавливают, изменяют или отменяют правовые нормы (правила поведения). Правовые нормы заключают в себе общие обязательные правила поведения. Они не имеют конкретного (персонифицированного) адресата, т. е. не обращены к конкретным лицам, рассчитаны на неопределенный круг лиц. Ими регулируется определенный вид общественных отношений. Так, Правила дорожного движения распространяются на всех, кто действует в урегулированной данным нормативным актом области, т. е. участвует в дорожном движении. Нормативные акты рассчитаны на неоднократное, непрерывное применение. Например, в положении о государственном комитете или о министерстве содержатся нормы, определяющие его права и обязанности, порядок образования, компетенцию, сферу деятельности, полномочия председателя (министра) и т. п. Положение применяется ежедневно, без перерывов, пока не будет изменено или отменено.

Нормативные акты являются важнейшими источниками права. Они могут содержать нормы не только административного, но и других отраслей права: гражданского, трудового, экологического, финансового и т. д. Однако в таких актах не может быть норм уголовного и уголовно-процессуального права, которые содержатся лишь в законах.

В Республике Беларусь отсутствует правовой акт, в котором бы назывались государственные органы, а тем более должностные лица, уполномоченные издавать нормативные акты. Конкретно такие полномочия определяются в актах, устанавливающих их правовой статус. Это положения, уставы и т. д. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» дан перечень лишь наиболее важных органов, уполномоченных издавать правовые акты. К ним относятся: Президент, Совет Министров Республики Беларусь, республиканские органы государственного управления, включая и Национальный банк Республики Беларусь.

Общими требованиями, предъявляемыми к нормативным правовым актам по Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», являются:

1) соответствие их принципам нормотворческой деятельности (конституционности);

2) соответствие актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов;

3) приоритет общепризнанных принципов – Международного права;

4) защита прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости, научности, согласованности нормативного правового акта с иными нормативными правовыми актами;

5) их принятие уполномоченным на то органом (должностным лицом) в пределах своей компетенции, в порядке и форме, установленных законодательством Республики Беларусь, и соответствие акта нормотворческой технике.

Нормативные акты занимают важнейшее место в системе правовых актов управления. Они представляют собой административные законы, но, несмотря на это, не теряют качества подчинённости законодательным актам. Рассматриваемые акты издаются в силу того, что законами детально не урегулированы все

стороны общественной жизни, а потребность в таком регулировании существует. Кроме того, административное нормотворчество вызвано и оправдано необходимостью оперативного реагирования на потребности жизни. По названным причинам административные законы являются настоящими помощниками представительных законов. В то же время законами могут регулироваться отношения, возникающие на основе административного нормотворчества. Административными законами конкретизируются, детализируются, развиваются положения законов, но законы ими не дополняются, не подменяются и не заменяются. Законы остаются на верхней ступени в иерархии правовых актов и имеют высшую юридическую силу. Нормативные акты управления, несмотря на их важность и значимость, выполняют свое основное назначение – исполнение, проведение в жизнь законов. Нормативными актами управления решаются наиболее значимые вопросы управленческого характера.

Нормативные акты управления многосторонни. Их можно классифицировать по различным основаниям. В зависимости от издающего органа акты неодинаковы по юридической силе. Акты вышестоящих органов имеют большую юридическую силу, нежели акты нижестоящих. По этой причине акты нижестоящих должны соответствовать актам вышестоящих органов. Вышестоящие могут отменять и изменять акты нижестоящих органов. Акты органов общей компетенции (Совета Министров Республики Беларусь, местных исполнительных комитетов) возвышаются над актами отраслевой и межотраслевой компетенции и т. п.

По виду (форме) акты могут быть всегда нормативными или иметь смешанный характер. К первой группе относятся декреты Президента Республики Беларусь, методические указания, разъяснения, ко второй – Указы Президента Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, приказы, решения.

Классификация по адресатам позволяет разделить акты на относящиеся к гражданам Республики Беларусь, к иностранным гражданам и лицам без гражданства или к государственным организациям и общественным объединениям.

На основании нормативных актов управления издаются *индивидуальные акты*.

Индивидуальные (нерегламентарные) акты не содержат норм права, принимаются по конкретным вопросам и имеют четко определенного адресата, т. е. персонифицированы. Они вызывают возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений. С их помощью осуществляется применение требований законов и нормативных управленческих актов к конкретным случаям (обстоятельствам), оперативно решаются текущие управленческие задачи. В большинстве своем это правоприменительные, правонаделительные, распорядительные акты, например, приказ о зачислении в число студентов, на должность, о назначении пенсии.

Среди индивидуальных актов выделяют *правоохранительные и юрисдикционные акты*. Они принимаются в целях обеспечения охраны прав личности от их нарушения либо восстановления нарушенного права, например, постановление о наложении административного взыскания, приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности. В таких актах дается правовая оценка поведению субъектов управленческих правоотношений. Издаются они специально уполномоченными органами государственного управления (должностными лицами),

в ряде случаев – судьями по административным делам и исполнительным производством. Перечень указанных субъектов и их компетенция даны в КоАП. Основанием для издания таких актов является противоправность поступков граждан, служащих (должностных лиц), других работников организаций. Установлен определенный официальный порядок их принятия. Нередко требуется проведение предварительного расследования, получение объяснения от соответствующего лица (правонарушителя). Некоторые юрисдикционные акты, например, протоколы об административных правонарушениях, могут служить основанием для издания другого юрисдикционного акта – постановления о наложении административного взыскания, принятие постановления о привлечении работника к административной ответственности за мелкое хищение, появление на рабочем месте в нетрезвом виде вызывает необходимость издания приказа о переводе его на другую работу или об увольнении. Рассматриваемые акты обособляются своим содержанием, структурой.

В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» не указывается, что в индивидуальных актах отсутствуют нормы права, но подчеркивается одноразовость их применения и цель издания – осуществление организационных, контрольных и распорядительных мероприятий.

Четкое уяснение сущности нормативных и индивидуальных правовых актов управления имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение. Так, в ст. 116 Конституции Республики Беларусь записано, что Конституционный Суд осуществляет контроль за конституционностью лишь нормативных актов. Он не вправе принимать к своему рассмотрению ненормативные правовые акты управления, т. е. индивидуальные акты.

Индивидуальные акты управления должны соответствовать нормативным актам. Это положение также имеет существенное практическое значение.

Нормативные акты доводятся до всеобщего сведения путем опубликования. Об индивидуальных актах делается сообщение, но извещение об их издании возможно и путем опубликования. Опубликование нормативного акта связано, как правило, с вступлением его в действие.

Нормативные акты некоторых органов государственного управления (Национальный банк, министерства и иные республиканские органы) подлежат правовой экспертизе (исключая акты внутриведомственного характера). В отношении индивидуальных актов этих органов осуществление правовой экспертизы не требуется.

Нормативные акты не порождают приобретенных прав. Такие права возникают лишь на основании индивидуальных актов, например, права по должности, на получение персональной надбавки к заработной плате, осуществление студенческих прав могут быть получены лишь после издания соответствующего приказа.

Нередко принимаются акты об изменении отдельных норм (положений), находящихся в других актах, или иные акты признаются утратившими силу и утверждаются другие акты (положения, уставы, инструкции и т. п.). Например, могут излагаться отдельные нормы (статьи, положения) в новой редакции, делаться лишь некоторые их уточнения (дополнения, изменения) или заменяться, исключаться отдельные положения норм (статей, пунктов), признаваться утратившими силу другие правовые акты управления. При отнесении таких актов к нормативным или индивидуальным, следует руководствоваться правилом: если

этими актами вносятся соответствующие коррективы в другие нормативные акты, то они являются нормативными. Индивидуальными актами могут вноситься изменения только в им подобные акты.

Индивидуальные акты управления не одинаковы. В научной литературе их делят:

- на оперативно-исполнительные;
- на правоохранительные (юрисдикционные).

К *оперативно-исполнительным* относятся акты применения права. Ими реализуется диспозиция нормы права.

Правоохранительными актами управления обеспечивается в сфере управления охрана прав от нарушения. Например, приказ о наложении дисциплинарного взыскания, постановление о привлечении к административной ответственности. [171, с. 100 – 118]

Большое значение имеет деление актов управления *по органам, их издающим*. Согласно действующему законодательству каждый тип органов государственного управления вправе издавать предписанные ему правовые акты управления.

Президент Республики Беларусь уполномочен Конституцией Республики Беларусь издавать *декреты, указы и распоряжения*.

Указы по юридической силе находятся ниже декретов. Ими регулируются вопросы, не требующие вмешательства Парламента, следовательно, менее значимые. Указы могут быть нормативными и ненормативными (индивидуальными). Распоряжения по юридической силе ниже указов. Они, как правило, имеют индивидуальный характер и издаются преимущественно по вопросам внутриорганизационного характера.

Совет Министров Республики Беларусь принимает *постановления*. Это единственная форма правового акта, который вправе принимать Правительство. Постановления – акты коллегиальные, так как они принимаются на заседаниях Правительства или его Президиума (малого Совета Министров). По особым неотложным вопросам либо вопросам, которые не требуют обсуждения, постановления Совета Министров могут приниматься и путем опроса членов Президиума Совета Министров, т. е. без рассмотрения на заседаниях (см. ч. 4 ст. 27 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). Постановления бывают как нормативные, так и индивидуальные. Они принимаются на основании Конституции, законов, актов Президента и в целях их исполнения (см. ч. 1 ст. 28 указанного Закона).

Председатель Совета Министров издает *распоряжения*. Эти акты индивидуального характера. По результатам заседаний, совещаний у Премьер-министра или его заместителей *решения* могут оформляться в виде протоколов, указаний, поручений. Такие правовые акты являются только индивидуальными. Все они имеют меньшую юридическую силу по сравнению с постановлениями, должны им соответствовать и не противоречить. Это акты единоначального руководства и принимаются по вопросам компетенции премьер-министра не имеющим столь значимого характера, но требующим оперативного разрешения.

Министерства, государственные комитеты и комитеты при Совете Министров издают *приказы и инструкции*, многие из них вправе давать указания. Органы надведомственного характера, кроме того, могут издавать государственные (отраслевые) стандарты, методические указания, рекомендации, нормы, правила.

Местные исполнительные комитеты и местные администрации принимают *решения*. Председатель исполнительного комитета (руководитель местной

администрации) издает *распоряжения*.

Руководители предприятий, учреждений и организаций издают *приказы и распоряжения*. Подобные акты издают отделы, управления и другие структурные подразделения местных исполнительных комитетов и администраций.

По времени действия правовые акты управления бывают *постоянного и временного действия*. Акты *постоянного* действия не ограничены временными рамками, они действуют до их отмены. К ним относятся, в первую очередь, нормативные акты. Однако такими актами могут быть и индивидуальные, например, приказы о зачислении на должность, назначении пенсии, зачислении в число студентов. Поэтому вряд ли можно согласиться с нормой Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» о том, что ненормативные акты имеют однократное применение (ч. 1 ст. 3).

По порядку издания акты делятся на *коллегиальные и единоначальные (единоличные)*. *Коллегиальные* акты принимаются на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь, его Президиума, местных исполнительных комитетов, местных администраций, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и других коллегиальных органов. Принятие их зависит от наличия кворума, простого или квалифицированного большинства голосов от общего числа членов коллегиального органа или от числа присутствующих на заседании. Так, решения местного исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов от установленного состава исполкома (см. ч. 7 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Решения Правительства Республики Беларусь принимаются большинством голосов его членов, присутствующих на заседании. Заседание является правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов Правительства (см. ст. 25 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»). [74, с. 144 – 154]

Отличие правового акта управления от других действий администрации, иных актов и юридических документов

В процессе государственного управления наравне с изданием правовых актов управления совершаются другие разнообразные официальные действия, имеющие юридическое значение. К ним относятся такие, например, как доставление и задержание правонарушителя, заключение договоров, представление отчетов, выдача справок и иных юридически значимых документов и т. д. Указанные действия имеют немало общих черт с правовыми актами управления. Большая часть из них является управленческими, официальными, властными и даже односторонними. Правда, заключение договоров, в том числе и административных, имеет двусторонний или многосторонний характер. Однако при заключении административных договоров превалирует воля одной стороны – управляющего над другой стороной – управляемым. Между тем названными действиями не устанавливаются, не изменяются и не отменяются нормы права, ими не творится право, не решаются вопросы хозяйственного, социально-культурного значения, они не являются исполнительными актами.

Правовые акты управления отличаются *от законов*. Законы обладают большей юридической силой. Ими могут отменяться и изменяться акты управления. Последние издаются на основе и во исполнение законов. В иерархии правовых актов законы стоят на верхней ступени. На том же уровне находятся и де-

креты Президента (стст. 85, 101 Конституции). Указы и распоряжения Президент издает лишь в соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 85). «В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом» (стст. 101, 137), т. е. можно сделать заключение, что акты Президента Республики Беларусь находятся на *втором месте* после Конституции. На третьем – законы, исключая конституционные, и на *четвертом* месте – акты Правительства Республики Беларусь. Подобная иерархия правовых актов обозначена и в Положении об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь. Поэтому, говоря о соответствии актов управления законам, следует, в первую очередь, иметь в виду акты Президента, а потом собственно законы, принятые Национальным собранием Республики Беларусь. Такова логика, основанная на Конституции и других правовых актах. Издание новых декретов, указов, законов может повлечь отмену или изменение соответствующих актов управления, содержащих нормы, вступившие в противоречие с нормами нового указанного акта. Нередко в таких актах предписывается органам управления привести свои акты в соответствие с новыми декретами, указами, законами.

Правовые акты управления отличаются от *актов правосудия* и *прокурорского надзора*. Отличие определяется целой совокупностью факторов: содержанием, юридическим свойством, порядком принятия, отмены, обжалования и исполнения.

Судебные акты (приговоры, решения, определения, постановления) выносятся с учетом конституционного принципа независимости судей и подчинения их только закону. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия (принятию актов по результатам рассмотрения дел) недопустимо (ст. 110 Конституции). Правовые акты управления могут приниматься на основе указаний вышестоящих органов управления или по прямому их поручению. Акты правосудия принимаются по конкретным делам, в том числе и по фактам правонарушений – уголовных, гражданских либо в целях защиты прав и охраняемых законом интересов юридических и физических лиц. Акты управления в большинстве своем издаются в связи с необходимостью организации деятельности нижестоящих органов, обеспечения решения конкретных вопросов, возникающих в процессе государственного управления. Актами управления могут устанавливаться нормы права, судебные же акты являются только правоприменительными. Ими не устанавливаются правовые нормы, они применяют правовую норму к конкретному случаю. Управленческие акты могут распространяться на значительное количество однородных общественных отношений и действовать в течение длительного времени.

Юрисдикционные акты, принимаемые органами государственного управления и судьями по административным делам и исполнительным производствам, схожи с актами правосудия. Однако эти акты имеют и различия:

во-первых, юрисдикционные акты имеют упрощенную процедуру принятия;

во-вторых, в предусмотренных законодательством случаях может не выноситься постановление с отражением в нем всех данных, оговоренных в ч. 2 ст. 261 КоАП, а о мере взыскания производится соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении либо постановление оформляется иным установ-

ленным способом (ч. 6 ст. 261 КоАП);

в-третьих, юрисдикционные акты имеют несколько иное содержание;

в-четвертых, отличается и порядок обжалования (опротестования) юрисдикционных актов;

в-пятых, юрисдикционные акты по целому ряду вопросов могут быть отменены и изменены по усмотрению самого органа (лица), их принявшего. Например, акты, принятые по дисциплинарным делам, по результатам рассмотрения обращений граждан вправе отменить или изменить должностное лицо, их издавшее. Подобное относится и к большинству органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (включая судей и начальников органов внутренних дел по делам, оговоренным в ст. 274 КоАП).

Указанные выше отличия актов управления от актов правосудия относятся и к актам прокурорского надзора: протестам, постановлениям, предписаниям, официальным предупреждениям. Актами прокурорского надзора не творится право. Они издаются, чтобы восстановить нарушенное право. Адресатами могут быть и органы государственного управления, совершившие отступления от закона. Акты прокурора ими могут быть отклонены.

Правовые акты управления отличаются от *гражданско-правовых актов*. Акты управления – односторонние акты. Гражданско-правовые сделки предполагают наличие двух и более сторон при условии, что стороны равны в правах. Здесь отсутствует субъект, обладающий властными полномочиями по отношению к другому. Так, руководитель организации, издавая акт управления, осуществляет руководство ею. Если же он участвует в гражданско-правовой сделке, то выступает в качестве равноправного с другой стороной субъекта, без проявления властных полномочий. Иначе говоря, акты управления *отличаются* от гражданско-правовых актов, *как по своей юридической природе, так и по основаниям издания, взаимоотношениям сторон*.

Существенно отличаются правовые акты управления и *от документов, имеющих юридическое значение*. Такими документами являются: паспорт гражданина Республики Беларусь, удостоверение водителя автотранспортного средства, технический паспорт автомобиля, удостоверение личности, пропуск, трудовая книжка, диплом об окончании вуза, аттестат об окончании школы и т. д. Все названные документы удостоверяют те или иные факты, составляются по установленной законом форме, которая и придает им юридическое значение. Однако указанные документы не порождают и не изменяют правоотношений, т. е. не влекут юридических последствий. Подобным образом правовые акты управления отличаются и *от служебных документов*: справок, докладных (служебных) записок, письменных докладов, отчетов, актов ревизий, информационных справок. [74, с. 140 – 144]

13.4. Юридическая сила правовых актов управления.

Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

Юридическая сила правовых актов управления

Правовые акты управления только тогда выполняют свое предназначение, когда они находят широкое применение в практической деятельности органов управления и их должностных лиц, когда содержащиеся в них положения

исполняются или осуществляются. Для этого правовой акт управления должен обладать *юридической силой*, под которой понимается его способность выступать в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти, т. е. полностью соответствовать ее задачам, целям и функциям.

Юридическую силу актов можно установить при сопоставлении с другими правовыми актами, существующими в государстве: законами, судебными решениями, актами прокурорского надзора, а также в их действии, исполнении.

Законы имеют большую юридическую силу:

во-первых, потому, что они издаются органами, находящимися на более высокой ступени по сравнению с органами государственного управления, принимающими правовые акты управления;

во-вторых, акты управления издаются на основании законов, в соответствии с ними, т. е. они являются подзаконными;

в-третьих, актами управления невозможно ни изменить, ни дополнить, ни отменить закон.

Правовые акты управления по юридической силе уступают судебным решениям:

во-первых, по причине возможности их отмены;

во-вторых, в связи с возможностью применения силы (принуждения) при их исполнении;

в-третьих потому, что актом управления нельзя отменить или изменить судебное решение.

Судебное решение не может быть отменено или изменено самим судом (судьей), вынесшим его, ни при каких обстоятельствах (условиях), даже если суд (судья) признает свою ошибку в принятом акте. Управленческий акт может быть отменен (изменен) при наличии условий, указанных выше.

Исполнение судебного решения возможно с более широким применением силы (принуждения) по сравнению с исполнением акта управления, для которого существуют, как будет показано ниже, определенные ограничения.

Акт управления может являться фактом для принятия судебного решения, равно как и судебное решение может служить основанием для издания акта управления. Однако актом управления невозможно отменить или изменить судебное решение. Напротив, в предусмотренных законодательством случаях возможна отмена судебными решениями актов управления или признание их незаконными. Например, суд вправе по жалобе или протесту отменить постановление административной комиссии (иного органа, должностного лица) о наложении административного взыскания и направить дело на новое рассмотрение или отменить постановление и прекратить дело (см. ст. 273 КоАП).

Акты прокурорского надзора превалируют по юридической силе над актами управления. С помощью протестов оспариваются акты управления. Принесение протеста приостанавливает исполнение акта до рассмотрения протеста.

Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждены. Правовые акты управления вышестоящего органа управления (должностного лица) имеют большую юридическую силу по отношению к актам нижестоящих государственных органов (должностных лиц). Новые правовые акты управления имеют большую юридическую силу по отношению к ранее

принятым (изданным) по тому же вопросу и тем же государственным органом (должностным лицом). Следует обратить внимание и на тот факт, что правовой акт управления, принятый (изданный) органом государственного управления (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по сравнению с актами государственных органов (должностных лиц) одного уровня, когда государственный орган (должностное лицо), который принял (издал) такой акт, специально уполномочен на регулирование соответствующей области общественных отношений.

Акты управления издаются для того, чтобы они действовали, исполнялись. Однако не все из них действуют в полную силу и вызывают те юридические последствия, ради которых они издавались. Причины здесь могут быть разные. Одна из них нередко находится в самих актах, их содержании, в возможностях воздействовать на те или иные общественные процессы, явления, поведение людей. Большинство актов принимается адресатами как должные, полезные и добровольно исполняются, другие – отвергаются, т. е. не исполняются. Поэтому предусмотрены различные способы и средства, понуждающие субъектов к их исполнению.

Каждый правовой акт управления содержит в себе обязательную силу, так как в нем выражается односторонняя воля, повеление (предписание) государственного органа (должностного лица) и необходимость его исполнения. Вероятно, основываясь на этом, административно-правовая литература обычно подчеркивает факт не только неукоснительности, беспрекословности исполнения акта управления, но и применения силы (принуждения, ответственности) в случае его неисполнения. Однако правовые акты управления не все одинаковы. Среди них есть и рекомендательные. Более того, некоторые из них создают полномочия,

и юридический результат наступает независимо от принудительного исполнения акта. Например, приказ о зачислении в число студентов или на должность государственного служащего не обязывает этих лиц приступать к реализации созданных для них прав и выполнению обязанностей. Студент и служащий могут выполнять этот акт, а могут и не выполнять, и к ним невозможно применить силу для беспрекословного исполнения указанного акта. Есть и такие правовые акты, которые не предусматривают иного результата, кроме предписания. Для примера можно привести приказ о присвоении прокурорскому работнику очередного классного чина или награждение государственного служащего почетной грамотой, ценным подарком. Следовательно, каждый правовой акт управления имеет обязательную силу, но это совершенно не означает, что любой рассматриваемый акт может исполняться принудительно.

Принудительное исполнение связано с применением определенных силовых мер воздействия, правовых санкций. Оно должно быть законным, т. е. применяться в соответствии с действующим законодательством и лишь в том случае, если очевидно неисполнение акта управления или его отдельных предписаний при возможности исполнения. Наличие самого факта неисполнения не влечет за собой автоматического применения принуждения. Первоначально должны быть выяснены причины сознательного неисполнения, целесообразность и возможность принудительного исполнения. Нередко принудительное исполнение сопряжено с изданием акта управления, исполнение которого также потребует применения иных мер воздействия.

Принудительное исполнение осуществляется различными способами:

- по иерархии;
- в судебном порядке;
- в административном порядке.

Значительное количество правовых актов управления исполняется по иерархии. Исполнение по иерархии – это исполнение по подчиненности нижестоящими органами (должностными лицами) актов вышестоящих органов (должностных лиц). Такое исполнение обеспечено дисциплинарными санкциями, мерами, применяемыми по подчиненности.

Судебное исполнение осуществляется в порядке, определяемом уголовным или административным процессом. Уголовно-процессуальный порядок предусмотрен при разрешении общими судами дел, указанных в Уголовном кодексе Республики Беларусь. Например, стст. 303 – 306 предусматривают уголовную ответственность за нарушение правил безопасности горных или строительных работ, нарушение правил пожарной безопасности, нарушение проектов, норм и стандартов при производстве строительно-монтажных работ, нарушение правил охраны труда. В гл. 28 Уголовного кодекса «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта» предусмотрена уголовная ответственность за нарушение норм, большинство из которых являются административно-правовыми. Они находятся в управленческих актах.

В ряде случаев исполнение обеспечивается хозяйственными судами или общими судами, но с помощью административных санкций. Например, судья по административным делам и исполнительным производствам участвует в обеспечении исполнения правил дорожного движения, изготовления и использования радиопередающих устройств, торговли, проведения валютных операций, предпринимательской деятельности и т. д. путем рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложения административных взысканий (см. стст. 115, 136, 148, 151¹, 154 КоАП).

Немалое количество правовых актов управления исполняется в административном порядке (по долгу службы), т. е. с применением административного воздействия за пределами служебных отношений, не по подчиненности. К таким мерам воздействия относятся административно-предупредительные, пресекательные, восстановительные, меры административной ответственности, а также многочисленные финансовые и экономические меры, применяемые в административном порядке. Указанные меры применяют многочисленные органы государственного управления: органы внутренних дел, таможенные органы, налоговые органы, органы Комитета государственного контроля, государственные инспекции. [74, с. 195 – 200]

Возможны случаи *незаконного исполнения правового акта управления*. Такое нарушение может рассматриваться как самоуправство (ст. 167 КоАП, ст. 383 УК) или незаконное привлечение к дисциплинарной, административной ответственности. К лицам, виновным в совершении подобных незаконных действий, могут быть применены определенные меры воздействия. В случае отмены постановления или прекращения дела об административном правонарушении это влечет за собой возврат взысканных денежных сумм и т. п. (ст. 276 КоАП).

Основные требования, предъявляемые к правовому акту управления

Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридиче-

скому содержанию, так и к порядку принятия и издания. [3, с. 238]

Иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта управления и вопрос о требованиях, которые предъявляются к ним, по существу аналогичны. Однако теория административного права различает эти понятия. Признаки акта управления – это его главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления – это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Думается, что даже со временем, когда будут приняты законы о правовых актах управления и об управленческом процессе, в которых будет установлено легальное понятие административного акта, вопрос о признаках и вопрос о требованиях административного акта будут иметь свои особенности. [146, с. 75]

В литературе можно встретить весьма интересные мнения по проблеме требований к актам управления. Например, Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов вопрос о требованиях, относящихся к правовым актам управления, рассматривают через призму условий эффективности актов государственной администрации и их качества. «Качество самих актов – результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты». [12, с. 28 – 29] К таким требованиям, по мнению Д.Н. Бахраха и С.Д. Хазанова, относятся:

- 1) целесообразность административного акта, его полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц);

- 2) законность (наличие компетенции у его автора; соответствие акта закону по существу; соответствие цели закона; принятие его в установленный законом срок, соблюдение процессуальных правил издания административного акта);

- 3) организационно-технические требования (здесь же приводятся и требования к культуре оформления акта: лаконичность, соблюдение правил грамматики, структура и т. д.).

В качестве основных требований к актам управления В.М. Манохин выделяет следующие:

- 1) требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления;
- 2) требования к вступлению их в действие;
- 3) требования к содержанию и форме акта управления. [115, с. 161 – 164]

По мнению А.Н. Крамника все требования можно разделить на несколько групп:

- 1) организационные;
- 2) технические;
- 3) юридические. [74, с. 165]

К *организационным* относятся требования, предусматривающие, чтобы каждый акт управления был реальным, технически, экономически и организационно обоснованным. А это предполагает, чтобы в самом акте четко определялись конкретные задачи, исполнители, возможные сроки исполнения, лица, ответственные за исполнение, контроль, оказание помощи в исполнении. Акты должны быть своевременными и решать насущные вопросы, исполнимыми, приносить реальные результаты.

Технические требования также важны: конкретность изложения, логическая последовательность изложения, отсутствие противоречий, изложение решения простым, четким и ясным языком делает акт доступным для исполнения.

Немаловажным является название правового акта. Оно должно четко отражать предмет правового регулирования.

Наиболее значимыми являются *юридические* требования. Некоторые ученые не без основания называют их требованиями законности. Рассматриваемые требования имеют правовой характер. Все они содержатся в Конституции Республики Беларусь, законах и других нормативных правовых актах, в том числе и актах управления. Круг юридических требований довольно велик. Это объясняется широкой сферой государственного управления и многообразием задач, решаемых при помощи издания правовых актов управления. Требования относятся к различным сторонам актов: их содержанию, направленности, субъектам, их издающим, порядку издания, формам актов, порядку вступления в силу и прекращения действия и т. п. Не все требования одинаково относятся к конкретному акту управления. Одни из них относятся ко всем актам управления, другие – только к отдельным их видам (группам), категориям. В этой связи рассматриваемые требования можно разделить:

- на общие;
- на специальные.

Общими являются требования, которые относятся ко всем правовым актам управления. Перечислим общие требования:

1. *Правовые акты должны соответствовать Конституции Республики Беларусь, законам, актам Президента Республики Беларусь и актам вышестоящих органов.* Это требование закреплено в ст. 7 Конституции Республики Беларусь и других законодательных актах. Все государственные органы и должностные лица должны действовать в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства. Правовые акты Совета Министров могут издаваться в русле Конституции, законов и актов Президента Республики Беларусь. Акты республиканских органов управления должны соответствовать Конституции, законам, актам Президента, постановлениям Совета Министров, распоряжениям Премьер-министра Республики Беларусь.

2. *Правовые акты должны издаваться в строгом соответствии с компетенцией органа (должностного лица), только по вопросам, входящим в их ведение и в пределах предоставленных им прав.* Практически, прежде чем приступить к решению того или иного вопроса путем издания акта, необходимо свериться, относится ли он к предмету ведения органа (должностного лица). Иными словами, следует обратиться к акту, определяющему правовой статус, полномочия этого органа (должностного лица).

В ч. 2 ст. 3 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что Совету Министров не допускается осуществление полномочий, предоставленных законодательством Президенту Республики Беларусь, Национальному собранию, иным государственным органам, не входящим в систему исполнительной власти, за исключением случаев, когда такие полномочия делегированы Правительству Республики Беларусь.

У каждого органа имеются свои способы и средства решения тех или иных вопросов. Выбирая иные средства, он тем самым выходит за рамки предоставленной ему компетенции. Например, обеспечение правил паспортной системы относится к ведению паспортных служб органов внутренних дел, но им не предоставлено право применять меры административной ответственности к лицам, не соблюдающим эти правила. Решение подобных вопросов входит в

компетенцию административных комиссий при районных, городских исполнительных комитетах. Если начальник паспортно-визовой службы наложит штраф на гражданина, проживающего без прописки, то он выйдет за пределы своей компетенции, и его акт будет незаконным.

Как несоблюдение указанного требования следует рассматривать решение вышестоящим органом (должностным лицом) вопросов, отнесенных к компетенции нижестоящих органов (должностных лиц), если подобное вмешательство прямо не предусмотрено соответствующим правовым актом. [31, с. 88] Например, районный исполнительный комитет является вышестоящим органом по отношению к административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, РОВД. Однако он не может изъять находящееся у них какое-либо дело об административном правонарушении, рассмотреть его и применить к виновному лицу меру административной ответственности. В то же время исполнительный комитет как вышестоящий орган может принять решение по жалобе или протесту на постановление административной комиссии и т. д.

Нарушением является и выход за пределы дозволенного, за пределы объема полномочий. Так, начальник РОВД за совершение мелкого хулиганства может принять только постановление о наложении штрафа; исправительные работы или административный арест, которые также предусмотрены за это нарушение, он применить не вправе.

3. *Правовые акты должны издаваться в установленном порядке.* Так, постановления Совета Министров Республики Беларусь могут приниматься только на его заседаниях или заседаниях Президиума Совета Министров. Постановления Президиума должны соответствовать актам, принятым на заседаниях Совета Министров. Распоряжения издаются в единоначальном порядке – Премьер-министром и, следовательно, не могут приниматься на заседаниях Правительства или его Президиума. Правда, в нарушение указанного общепризнанного порядка принятия правовых актов коллегиальными органами не исключается и принятие акта «путем опроса». Такой порядок принятия постановлений Совета Министров состоит в выяснении мнения членов Президиума по особым неотложным вопросам либо по вопросам, не требующим обсуждения без рассмотрения их на заседаниях. В Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» не оговаривается, сколько членов Президиума должны высказать положительное мнение по решаемому вопросу. Вероятно, большинство от общего его состава. Тем не менее нежелательно, чтобы постановления Совета Министров принимались (даже как исключение) примерно одной десятой членов правительства и при этом «заочно».

Подобная практика существует и при принятии решений местными исполнительными комитетами. В Законе о местном управлении и самоуправлении, в отличие от Закона «О Совете Министров Республики Беларусь», опросный порядок не предусмотрен, однако он допускается регламентами местных исполнительных комитетов, которые в этой части являются незаконными. Они не соответствуют первому юридическому требованию, предъявляемому к правовым актам управления.

4. *Акты должны соответствовать определенной юридической форме.* По действующему законодательству каждый орган (должностное лицо) имеет право издавать лишь акты, которые для него предусмотрены. Совет Министров Республики Беларусь вправе принимать только постановления, Премьер-

министр – распоряжения. Следовательно, они не имеют права издавать указы или приказы. Издание таких актов предусмотрено для других органов государственного управления. На практике же Совет Министров принимает правовые акты и в иных, не оговоренных в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь» формах: положения, уставы, правила и т. п. В Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предписано, чтобы такие акты утверждались постановлениями Совета Министров. Положения, уставы и т. п. – отдельные самостоятельные правовые акты, играющие исключительно важное значение в системе актов управления. Поэтому их издание должно быть предусмотрено в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь».

5. *Правовые акты управления должны быть подписаны уполномоченными на то лицами.* В законодательстве рассматриваемо требование регламентировано довольно четко. Неподписанный акт остается решением, не имеющим юридической силы. Акт, подписанный некомпетентным лицом, не является законным. Подписываются официальные тексты правовых актов. Указы и распоряжения Президента Республики Беларусь подписываются только самим Президентом. Постановления Совета Министров и распоряжения подписываются Премьер-министром, а в его отсутствие – лицом, исполняющим такие обязанности – одним из заместителей Премьер-министра. Решения протокольного характера, которые могут приниматься на заседаниях (собраниях), у Премьер-министра и его заместителей отдельно (как правовые акты) не подписываются, а подписывается сам протокол. При необходимости рассылки (оповещения) таких решений делаются выписки из протокола. Акты иных органов подписываются руководителем соответствующего органа, принявшего (издавшего) акт, в его отсутствие – лицом, которому поручено исполнять его обязанности. В состав подписи входит: наименование должности лица, подписывающего акт, личная подпись и ее расшифровка (инициалы или инициал имени, фамилия).

6. *Правовые акты управления необходимо довести до сведения адресатов (исполнителей).* Это требование является обязательным для всех правовых актов управления. Иначе и быть не может, ибо исполнитель будет лишен возможности руководствоваться актом, исполнять его предписания. Правила о доведении до сведения адресатов правовых актов управления закреплены в различных нормативных актах. Отсутствие единого акта определяется многоаспектностью, видами и юридической силой актов управления, а также их адресатами. Так, в соответствии со ст. 62 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию. Иные правовые акты Республики Беларусь подлежат официальному опубликованию в соответствии с Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Согласно ч. 4 ст. 25 ТК приказ (распоряжение) нанимателя о приеме на работу объявляется работнику под расписку. Подобный порядок определен и для доведения до сведения акта о наложении дисциплинарного взыскания. Установлен пятидневный срок, в течение которого он должен быть объявлен под расписку (ч. 5 ст. 199 ТК). Постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе (см. ч.2 ст. 263 КоАП).

7. Немаловажным требованием является *соблюдение в правовом акте не-*

обходимых реквизитов. К ним, в первую очередь, следует отнести: вид акта (указ, постановление, распоряжение и т. п.); орган (должностное лицо), принявший (издавший) акт; название, обозначающее предмет регулирования; дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, официально уполномоченных подписывать соответствующие правовые акты.

8. Правовые акты должны соответствовать государственным интересам.

9. С финансовой и юридической точек зрения правовые акты должны быть достаточно обоснованными (см., например, ч. 5 ст. 14 Закона «О Совете Министров Республики Беларусь»).

В отношении отдельных групп (видов) правовых актов управления существуют *специальные требования*, и существование их объясняется спецификой задач, которые могут быть решены лишь отдельными группами правовых актов, необходимостью повышения гарантий законности актов.

К *специальным требованиям* относятся:

- соблюдение сроков издания акта;
- издание акта лишь по специальному разрешению (согласию);
- издание по предварительному согласованию;
- издание с последующим утверждением;
- прохождение правовой экспертизы;
- включение акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;

- наличие ссылки в правовом акте.

Некоторые правовые акты управления могут издаваться в пределах оговоренных в законодательстве сроков. Это требование преследует достижение различных целей:

во-первых, избежания волокиты;

во-вторых, повышения эффективности правового акта.

Так, правовые акты по результатам рассмотрения обращений граждан должны быть изданы в сроки, предусмотренные законодательством (см. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан», ст. 271 КоАП).

В некоторых случаях акты управления могут издаваться с разрешения (согласия) соответствующего государственного органа. Например, Президент Республики Беларусь вправе издать указ о назначении Премьер-министра только с предварительного согласия Палаты представителей Национального собрания. С согласия Совета Республики возможно назначение Президентом Председателя Конституционного Суда, Председателя и судей Верховного Суда и т. д.

Президент Республики Беларусь дает согласие на издание решения облисполкомом о назначении председателя райисполкома.

Отдельные акты могут издаваться только по предварительному согласованию с соответствующими государственными органами. Например, председатель облисполкома или Минского горисполкома может издать акт о назначении первого заместителя председателя, заместителей председателя, управляющего делами и членов этих исполкомов по согласованию с Президентом Республики Беларусь, а назначения на подобные должности в райисполкомах и горисполкомах могут производиться их председателями по согласованию с вышестоящим

исполнительным комитетом (см. ч. 4 ст. 9 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). Назначение и увольнение руководителей отделов, управлений и иных структурных подразделений райисполкома должно быть согласовано председателем райисполкома с облисполкомом и его соответствующими отделами (управлениями) (см. ч. 6 п. 10 ст. 10 Закона).

Иногда изданный правовой акт управления требует утверждения соответствующим государственным органом. Так, издание Указа Президентом Республики Беларусь о введении чрезвычайного положения в соответствии с п. 22 ст. 84 Конституции Республики Беларусь требует вынесения его в трехдневный срок на утверждение Совета Республики. Аналогичное утверждение требуется и при введении Президентом военного положения на территории Республики Беларусь, объявлении полной или частичной мобилизации в случае военной угрозы или нападения (п. 29 ст. 84 Конституции).

Проекты нормативных правовых актов управления проходят в обязательном порядке юридическую экспертизу. Ее вид зависит от вида правового акта. Юридическую экспертизу проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Президенту Республики Беларусь, проводит уполномоченное структурное подразделение Администрации Президента; проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь – Министерство юстиции, уполномоченное структурное подразделение аппарата Совета Министров; проектов постановлений (других актов) министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, проектов решений местных исполкомов – юридические службы этих органов (см. ст. 49 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Ряд правовых актов подлежит обязательному включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. К ним, в первую очередь, относятся нормативные акты Президента Республики Беларусь, Совета Министров, Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов (см. Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Нормативные правовые акты Национального банка Республики Беларусь, министерств, иных республиканских органов государственного управления, которые касаются прав, свобод и обязанностей граждан либо носят надведомственный характер, включаются в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь после прохождения юридической экспертизы в Министерстве юстиции. Прохождение такой экспертизы – обязательное требование для указанного вида правовых актов.

Одним из дополнительных (специальных) требований можно назвать соблюдение условий о ссылках в правовых актах. Ссылки в статьях, частях, пунктах, подпунктах или абзацах нормативного правового акта на другие его статьи, части, пункты, подпункты или абзацы, а также на иные действующие нормативные правовые акты, их отдельные положения применяются в случаях, если необходимо показать взаимную связь нормативных предписаний либо избежать повторений (дублирования).

Ссылка на нормативный правовой акт должна содержать официальное наименование государственного органа (должностного лица), его принявшего (издавшего), название акта, номер внутренней регистрации, дату принятия (издания), источник официального опубликования (в том числе изменений, касающихся данно-

го вопроса), а также точное (до абзаца) указание нормы, на которую делается ссылка.

Ссылка на нормативный правовой акт или его отдельную норму в этом же нормативном правовом акте делается только с соблюдением требований ст. 36 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Несоблюдение указанных выше юридических требований, предъявляемых к правовым актам управления, делает их *дефектными*, т. е. свидетельствует, что акт имеет определенные упущения, недостатки.

Признать акт дефектным вправе лишь компетентный орган (должностное лицо). Оспорить его может любой гражданин, орган и т. д. путем подачи жалобы, протеста.

Общего порядка обжалования и опротестования актов управления не существует. Все определяется правовым статусом того или иного органа (должностного лица). Прокуратура действует в соответствии с Законом о прокуратуре и вправе опротестовывать лишь акты республиканских и местных органов государственного и хозяйственного управления, контроля, предприятий, учреждений и организаций, а также решения и действия должностных лиц.

Конституционный Суд Республики Беларусь рассматривает дела и дает заключения о соответствии Конституции Республики Беларусь, декретов, указов Президента, актов Совета Министров и актов любых иных государственных органов.

Соответствующим образом реагируют на незаконные акты управления общие и хозяйственные суды в Республике Беларусь.

Граждане в подобных случаях могут действовать в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан». Что же касается иных организаций – подведомственных предприятий и учреждений, нижестоящих органов государственного управления, то вопрос о реагировании их на незаконные акты не урегулирован.

Компетентные органы в зависимости от степени дефектности акта могут признать его ничтожным или недействительным. В научной литературе такие акты обозначают и иными терминами.

Ничтожными следует считать такие акты, у которых несоответствие предъявляемым требованиям не столь велико и не столь очевидно, незначительно, т. е. ничтожно. Иными словами, недостатки акта не влекут никаких значимых юридических последствий для исполнителей (адресатов). Подобный акт не требует отмены или внесения существенных изменений, например: акт, изданный с нарушением сроков, предусмотренных для рассмотрения обращений граждан, приказ, изданный с не совсем четким названием, обозначающим предмет регулирования.

Недействительный акт – это акт с такими дефектами, с которыми он (или часть его) не должен действовать, порождать юридические последствия. Следовательно, недействительный акт должен быть отменен полностью или в определенной части. Например, приказ об увольнении государственного служащего с нарушением ст. 42 ТК должен быть отменен. В таких актах, как решение районного исполнительного комитета об усилении охраны общественного порядка в районе, в котором наравне с другими волеизъявлениями предписано прокурору района повысить роль прокурорского надзора в этой сфере, а также даны поручения депутатам райсовета, отменяется лишь незаконное положение, а не полностью акт; значит, акт недействителен в определенной части.

Обжалование и опротестование актов о наложении дисциплинарных и административных взысканий урегулировано Трудовым кодексом и Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь, а также другими нормативными актами. Этими же актами определен и порядок их отмены (изменения) по жалобе (протесту). Рассматриваемый порядок носит административно-процессуальный характер. Он обусловлен целым рядом специфических особенностей. Законодательством не запрещено отменять (изменять) указанные акты по дисциплинарным делам вне процессуальных рамок, т. е. по своему усмотрению.

Отмена (изменение) юрисдикционного акта, как и его вынесение, осуществляется в процессе государственного управления, основывается на нормах административного права независимо от того, каким органом (государственного управления, судьей, судом) это делается. Судебное решение по гражданским, уголовным делам, вступившее в законную силу, не может быть отменено таким способом, несмотря на признание судом своей ошибки.

Обжалование или опротестование не влечет за собой признания акта управления незаконным. Если жалоба или протест удовлетворены, то соответствующий акт лишается юридической силы. В случае их неудовлетворения акт продолжает действовать. Подача жалобы или протеста является оспариванием законности акта. *Оспаривание* – это лишь высказывание предположения о дефектности акта. Оно может быть аргументированным или не содержать достаточных доказательств. Оспаривание способствует поиску доказательств «за» и «против».

Оспаривание может осуществляться любым лицом, если об этом нет оговорки в нормах права. Отменить акт вправе только компетентный орган (должностное лицо). Вывод об отмене должен быть юридически четко обоснован. До отмены акта невозможно говорить о его недействительности, даже несмотря на его очевидную юридическую несостоятельность. [74, с. 175 – 176]

13.5. Порядок принятия и действие правовых актов управления

Порядок принятия правовых актов управления

Необходимость принятия (издания) правовых актов управления определяется самой жизнью, необходимостью осуществления государственного управления. Принятие (издание) актов происходит в определенном порядке. Термин «принятие» – присущ актам коллегиального характера, акты в единоначальном порядке издаются.

Порядок принятия (издания) правовых актов управления – это разновидность административного процесса, один из видов административных производств, из которых состоит процесс. Он представляет собой многообразную деятельность, регламентируемую нормами административного права. Однако не существует одного правового акта, определяющего общий порядок принятия (издания) актов управления. Такой порядок регулируется многими правовыми актами. Некоторые аспекты рассматриваемого порядка закреплены в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», другие – в ведомственных регламентах. Анализируя указанные акты, можно сказать, что рассматриваемый порядок включает следующие стадии:

- 1) планирование подготовки проектов актов;

- 2) проявление инициативы;
- 3) подготовку проекта;
- 4) согласование проекта;
- 5) рассмотрение проекта;
- 6) вынесение решения;
- 7) придание выносимому решению правовой (юридической) формы;
- 8) проведение юридической или иной экспертизы;
- 9) включение правового акта в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь;
- 10) доведение акта до сведения исполнителей.

Названные стадии проходят не все правовые акты управления. Они присущи преимущественно нормативным актам.

Перечисленные стадии имеют определенную самостоятельность и состоят из подстадий, ряда процессуальных действий.

Планирование относится, в первую очередь, к подготовке проектов нормативных правовых актов. В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» такое планирование включает в себя разработку государственных программ и ежегодных планов подготовки проектов нормативных правовых актов. Они составляют основу нормотворческой деятельности.

Подготовка проекта начинается с **проявления** кем-то **инициативы**. *Инициатива* – это умение улавливать потребности жизни, необходимость решения насущных вопросов, относящихся к компетенции соответствующего органа государственного управления. Инициатива проявляется в действиях, связанных с внесением предложений о включении определенных вопросов в перспективные и текущие планы работы органов управления, внесением проектов правовых актов. Субъектами ее могут быть различные лица, организации. Однако это не означает, что на любые инициативы орган государственного управления обязан реагировать и все предложения рассматривать. В системе государственного управления отсутствует институт законодательной (нормотворческой) инициативы, в соответствии с которым законодательный орган обязан рассмотреть законопроект, внесенный субъектом такой инициативы (см. стст. 99, 138 Конституции Республики Беларусь). Между тем пожелания (проекты актов) о рассмотрении тех или иных вопросов, поступившие от граждан, а, следовательно, и принятие по ним соответствующих решений должны оцениваться как их предложения (обращения) и, руководствуясь ст. 40 Конституции Республики Беларусь, государственные органы и должностные лица обязаны на них реагировать и давать ответ по существу поставленных вопросов и в определенные законом сроки.

Если инициатива исходит от правотворческих субъектов, то она должна ограничиваться пределами их компетенции. Инициатива обусловливается определенными основаниями, объективными причинами. В литературе их делят следующим образом:

- проведение в жизнь законов и актов вышестоящих органов;
- результат изучения соответствующих вопросов (проблем), обработки поступающей информации;
- решение оперативных, текущих вопросов;
- результат юридического факта;

- в связи с чрезвычайными обстоятельствами;
- по сезонным, ежегодно повторяющимся вопросам.

В ст. 47 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определено, что «Подготовка проекта правового акта может включать:

- 1) рассмотрение нормотворческого предложения по подготовке проекта;
- 2) организационно-техническое и финансовое обеспечение подготовки;
- 3) подбор необходимых материалов и информации;
- 4) разработку концепции проекта;
- 5) составление текста проекта;
- 6) согласование проекта;
- 7) проведение юридической и иных необходимых экспертиз».

Подготовка текста решения производится органом (его аппаратом), в компетенцию которого входит издание акта, или по его поручению одним или несколькими нижестоящими органами, должностными лицами. Не запрещается подготовка проектов актов гражданами или заинтересованными организациями.

Для **подготовки проектов** отдельных актов могут создаваться группы либо комиссии из специалистов. Роль специалистов велика в подготовке проектов любых актов, но особенно она важна при подготовке проектов по сложным вопросам. Во всех случаях нельзя исключать общественное мнение. Соблюдение юридических требований предлагает:

1) избрание надлежащей формы акта, чтобы в проекте были заложены лишь вопросы, относящиеся к компетенции данного органа;

2) учет действующего законодательства, обязательное участие в разработке проекта работников с юридической квалификацией или визирование ими проекта. Как правило, подготовленный проект должен пройти стадию согласования.

Согласование проекта акта необходимо для выработки единого мнения, для получения согласия всех заинтересованных с подготовленным содержанием решения. Проект акта согласуется с предприятиями, учреждениями, организациями, структурными подразделениями, должностными лицами, которые по своему правовому положению должны проявлять интерес к решению вопросов, содержащихся в проекте акта. Согласование может проводиться внутри организации, т. е. являться внутренним (внутриструктурным), внутри системы, т. е. с нижестоящими организациями, и внешним – за пределами системы, т. е. с не подчиненными, но имеющими непосредственное отношение к вопросам проекта акта организациями.

Согласие или несогласие с проектом правового акта выражается в форме визирования или представления (изложения) в письменной форме замечаний, высказывания своего видения решения при несогласии с проектом в целом или его отдельными частями.

Если согласование выражается в письменной форме, то оно должно быть проведено в тридцатидневный срок со дня получения в установленном порядке проекта, а визирование – в пятидневный срок, если иной порядок не предусмотрен Президентом Республики Беларусь (ч. 3 ст. 48 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

В Совете Министров Республики Беларусь проекты правовых актов управления должны быть завизированы работником, подготовившим их, и руководителем структурного подразделения, а в отсутствие руководителя – его заместителем.

В состав визы входят личная подпись, ее расшифровка и дата визирования.

Проекты постановлений Совета Министров, распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь и текстовые приложения к ним до представления на подпись должны быть завизированы руководителями структурного подразделения аппарата Совета Министров, специалистом (редактором) редакционно-издательского сектора.

Системно-внешнее согласование в зависимости от содержания правового документа осуществляется в Совете Министров Республики Беларусь в следующей очередности: с подчиненными и неподчиненными организациями, когда они выступают обязанной стороной в отношениях, возникающих вследствие издания правового документа или когда содержание документа затрагивает их непосредственные интересы; с научными организациями, занимающимися исследованиями в области, к которой имеет отношение содержание акта.

При необходимости и в случаях, предусмотренных законодательством, возможно согласование с общественными организациями (объединениями). Согласование производится также с органами, осуществляющими государственный вневедомственный контроль (надзор) в определенной области (санитарный, противопожарный и т. п.).

Согласование должно быть проведено и с другими органами в случаях, когда законодательством предусматривается возможность совершения управленческих действий только с разрешения этих органов. Так, в соответствии со ст. 84 Конституции Республики Беларусь Президент вправе издать указ о назначении премьер-министра с получения согласия Палаты представителей. Назначение на должности руководителей структурных подразделений местных исполнительных комитетов и освобождение от должности осуществляется по согласованию с вышестоящими органами (ч. 6 пп. 10, 12 ст. 10 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Такое согласование должно оформляться грифом согласования, справкой о согласовании или протоколом обсуждения проекта акта на заседании коллегиального органа. Гриф согласования проставляется ниже текста и реквизита «подпись» и включает в себя следующие элементы: слово «Согласовано», наименование должности, подпись, инициалы и фамилию лица, с которым документ согласован, дату согласования. Справка о согласовании оформляется на бланке установленной формы.

Проект нормативного правового акта подлежит экспертизе. Она может быть:

- 1) юридической;
- 2) финансовой;
- 3) экономической;
- 4) экологической;
- 5) криминологической и т. д.

Юридическая экспертиза является обязательной. Суть ее состоит в обеспечении контроля за соответствием проекта действующему законодательству и международным договорам, участником которых является Республика Беларусь. В качестве экспертов могут выступать:

- 1) соответствующее структурное подразделение Администрации Прези-

дента Республики Беларусь;

2) Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь;

3) Министерство юстиции Республики Беларусь;

4) юридические службы органов государственного управления.

В зависимости от вида нормативного правового акта проводятся юридические экспертизы:

1) проектов актов, вносимых Президенту Республики Беларусь, – соответствующим структурным подразделением Администрации Президента;

2) проектов законов, которые вносятся в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также изменений и (либо) дополнений, внесенных в проект в Палате представителей, – Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте. Проекты законов, которые поступили в Палату представителей, направляются в соответствующее структурное подразделение Секретариата Палаты представителей для подготовки необходимого заключения;

3) проектов постановлений Совета Министров Республики Беларусь – Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров;

4) проектов нормативных правовых актов министерств, иных республиканских органов государственного управления, Национального банка Республики Беларусь, решений местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных с органов – их юридическими службами (см. ст. 49 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

В процессе правового анализа конкретно определяется соответствие правового акта:

1) Конституции Республики Беларусь;

2) актам Главы государства Республики Беларусь;

3) законам Республики Беларусь;

4) международным договорам Республики Беларусь, в том числе требованиям унификации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации;

5) постановлениям Правительства;

6) требованиям законодательной техники, в том числе согласованности нормативных актов между собой (см. п. 5 Положения о порядке осуществления правовой экспертизы правовых Национального банка, министерств и иных республиканских органов государственного управления).

После завершения подготовки проекта акта управления он выносится на рассмотрение органа или его руководителя. Внесение проектов нормативных актов в зависимости от их вида может сопровождаться приложением соответствующих документов (см. ст. 50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»). Таким образом, осуществляется переход к следующей стадии принятия правовых актов управления.

Рассмотрение предполагает повторную оценку, которая может проводиться вместе с его обсуждением. Характер и процедура обсуждения зависят от решаемого вопроса и способа деятельности органа – единоначалия или коллегиальности. В единоначальных органах (министерствах, отделах и управлениях

местных исполкомов) коллегиальное обсуждение не проводится. Оно заменяется оценкой, даваемой специалистами, научно-техническими и иными рекомендациями. В коллегиальных органах (Совете Министров Республики Беларусь, местных исполкомах) обсуждение происходит путем высказывания членами коллегии на заседаниях своего мнения, своих суждений по проекту акта при дискуссиях.

Вынесение решения составляет следующую стадию в системе принятия правовых актов управления. Правовой акт – это форма выражения решения.

Вынесенное решение становится правовым актом управления, если оно оформлено в виде указа, постановления, распоряжения (определенного документа) со всеми их реквизитами. Реквизиты документа, в котором отражено решение, придает ему правовой характер. В *единоначальных* органах такие документы подписываются должностным лицом, правомочным издавать данный акт. В *коллективных* органах указанные документы подписываются руководителем органа, принявшего (издавшего) решение, а в его отсутствие – лицом, исполняющим его обязанности (председательствующим на заседании). Датой издания правового акта считается дата принятия решения или подписания акта. Перед подписью указывается наименование должности лица, подписавшего акт, его инициалы и фамилия. Должность указывается без повторения наименования органа, обозначенного на бланке или штампе документа (акта).

В единоначальных органах принятие решения часто совпадает с одобрением подготовленного проекта акта лицом, компетентным его издавать. В актах, издаваемых в устной форме, все рассмотренные стадии сливаются (соединяются), и очевидным становится лишь само распоряжение, указание, т. е. решение.

Таким образом, **придание вынесенному решению правовой (юридической) формы** следует рассматривать в качестве отдельной стадии принятия (издания) правового акта управления (правотворческого процесса).

Правовые акты управления имеют адресатов, исполнителей. Поэтому после принятия акты необходимо довести до их сведения, т. е. обнародовать. **Обнародование** является для большинства актов завершающей стадией принятия акта управления.

Виды, пути обнародования могут быть различными: личное (персональное) ознакомление в устной форме, ознакомление путем высылки копий, вывешивания, ознакомление под расписку. В случаях, когда адресатов много, акт размножают, оставляя у себя первый экземпляр (оригинал), рассылают, обнародуют через средства массовой информации (пресса, радио, телевидение) или в специальных изданиях. Обнародование может быть официальным и неофициальным.

Официальным опубликованием является доведение правовых актов управления до всеобщего сведения путем перепечатывания их текстов в полном соответствии с подписанными оригиналами в следующих изданиях:

- 1) в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь;
- 2) в газете «Советская Белоруссия» – акты Президента Республики Беларусь;
- 3) в газете «Республика» – постановления Совета Министров Республики Беларусь, распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь, правовые акты республиканских органов государственного управления;
- 4) в периодических печатных изданиях, которые определяются в соответ-

ствии с законодательством Республики Беларусь – правовые акты областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Официальное опубликование актов осуществляется на том государственном языке, на котором они приняты. Опубликование на других языках допускается только при наличии официального перевода их на соответствующий язык, утвержденного соответствующим государственным органом (должностным лицом) в порядке, установленном для принятия (издания) этого акта.

Не подлежат опубликованию акты или отдельные их положения, содержащие государственные секреты или иные охраняемые законодательством Республики Беларусь сведения. Об этом на оригинале акта делается соответствующая отметка уполномоченным государственным органом (должностным лицом).

Акты публикуются с указанием обязательных их реквизитов: наименования органа (должностного лица), принявшего (издавшего) правовой акт, вида этого акта, даты его принятия, порядкового номера и названия.

Правовые акты управления могут быть опубликованы в изданиях, не являющихся официальными, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, переданы посредством иных способов распространения информации.

Неофициальное опубликование осуществляется только после его официального опубликования с соблюдением требований, предъявляемых к деятельности по распространению правовой информации (см. Положение о порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь), при этом обязательно указывается также источник официального опубликования, номер и дата выдачи лицензии на осуществление деятельности по распространению правовой информации, если в соответствии с законодательством Республики Беларусь наличие такой лицензии необходимо.

Таким образом, **доведение правовых актов управления до сведения исполнителей** осуществляется по существу в двух формах: путем *публикации* и *оповещения*. Нормативные акты подлежат обязательной публикации, индивидуальные – могут доводиться до сведения путем оповещения. [74, с. 176 – 188]

Действие правовых актов управления

Действие правовых актов начинается со *времени вступления их в силу*. По действующему законодательству они вступают в силу по-разному. Все зависит от вида правового акта, органа, его принявшего, и ряда иных обстоятельств.

Порядок вступления нормативных правовых актов в силу урегулирован Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и Положением «Об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь». Сроки вступления актов в силу не одинаковы. Одни акты вступают в силу со дня их принятия, другие – через десять дней после опубликования, третьи – со дня включения в Национальный реестр, четвертые – со дня опубликования, пятые – в срок, оговоренный в самом акте.

Правовые акты управления, вступившие в силу, действуют, как правило, постоянно (бессрочно), пока не будут отменены. Некоторые могут иметь временный характер и действуют в рамках оговоренного в них срока. Временный срок

действия может быть установлен для всего акта или его частей. В этом случае в акте (его части) указываются сроки действия акта или событие, при наступлении которого акт утрачивает силу. По истечении указанного срока или при наступлении события акт (его часть) автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока орган (должностное лицо), принявший (издавший) акт, может продлить его действие на новый срок или придать ему бессрочный характер (см. ст. 66 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Постоянный или временный характер действия правового акта не является препятствием для приостановления или прекращения его действия, т. е. отмены. В законодательстве не всегда четко определяются порядок и юридические последствия приостановления и прекращения действия акта.

Приостановление и прекращение действия (отмена) влекут разные юридические последствия, как для самого акта, так и для регулируемых им общественных отношений. Приостановление не влечет за собой утрату актом юридической силы. Оно лишь не дает возможности применять (исполнять) этот акт. *Приостановление* – это временное прекращение, задержание действия акта.

Приостановление акта – юридическая акция. Она заканчивается продолжением действия акта либо его отменой. *Продолжение действия* акта возможно при условиях: законности, исчезновения обстоятельств, препятствующих исполнению, например, постановления о наложении административного взыскания, истечения срока, на который акт был приостановлен. Отмена возможна при доказанности незаконности акта или наличии иных причин.

Отмена прекращает действие правового акта.

Прекращение действия правовых актов управления может быть осуществлено и по другим основаниям:

- 1) в силу исполнения содержания акта;
- 2) в силу юридического события. Например, гражданин, назначенный на должность, не приступил к выполнению своих служебных обязанностей; в случае смерти гражданина, к которому применено административное взыскание;
- 3) в силу расторжения трудового договора одной его стороной (например, увольнение гражданина по собственному желанию);
- 4) в силу истечения срока действия временного акта;
- 5) в силу издания нового акта, вобравшего в себя содержание первого.

Действие правовых актов управления имеет и пространственные пределы. Акты *республиканских* органов, других органов, находящихся в центре, распространяют свое действие на всю территорию республики. Акты органов, призванных осуществлять *местное* управление и самоуправление, действуют в рамках соответствующей административно-территориальной единицы – области, района, города, поселка, сельсовета. Акты органов, не подчиненных местным исполкомам, могут быть и *межтерриториального характера*, распространять свое действие на определенные территории, например, органов железнодорожного и воздушного транспорта.

Действие нормативных правовых актов Республики Беларусь распростра-

няется на граждан и юридических лиц Республики Беларусь, иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, которые находятся на территории Республики Беларусь, за исключением случаев, установленных законом и международными договорами Республики Беларусь.