

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«Сибирский федеральный университет»
Юридический институт
кафедра конституционного, административного и муниципального
права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ _____
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 20 ____ г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция

Правовые акты органов исполнительной власти

Руководитель

подпись, дата

профессор, к.ю.н

должность, ученая степень

Л. А. Мицкевич

инициалы, фамилия

Выпускник

подпись, дата

И. А. Попкова

инициалы, фамилия

Красноярск 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Содержание	2
Введение	3
Глава 1. Понятие и виды правовых актов управления	6
1.1 Понятие и правовая природа правовых актов.....	6
1.2 Классификация актов управления.....	19
Глава 2. Законность правовых актов государственного управления.....	37
2.1 Виды требований, предъявляемых к актам государственного управления	37
2.2 Последствия принятия актов, не соответствующих требованиям законности.....	54
Заключение	75
Список использованных источников	78

Введение

Роль и значение актов управления в системе континентального права, в романо-германской правовой семье, к которой принадлежит российское право, всегда было огромно, так как они являлись главным средством реализации положений законов, непосредственно регулировали общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности практически во все периоды.

Актуальность темы исследования связана с тем, что сегодня существует множество законодательных и иных нормативных правовых актов, в которых закреплены требования к форме и содержанию правовых актов определенных органов исполнительной власти, прописана процедура их разработки, принятия, вступления в силу и отмены. Однако общего правового акта, устанавливающего единые правила и требования, которые позволили бы унифицировать действия субъектов государственного управления при издании и применении ими правовых актов, на сегодняшний день нет. Разработан проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», однако он до сих пор не принят. Необходимость именно единого нормативного акта связана с тем, что все вопросы, касающиеся правового акта управления взаимосвязаны. В первую очередь, все зависит от того, какой смысл вкладывается в данную правовую конструкцию, к какой разновидности относится акт; от этого будет зависеть и содержание акта, и его оформление, и юридическая сила, и субъект, полномочный на его принятие, и процедура создания. Что, в свою очередь, связано с установленными требованиями законности, нарушение которых ведет к отмене, обжалованию, вынесению акта прокурором.

В связи с этим на практике возможны ситуации неопределенности, связанные с вопросами соблюдения требований, предъявляемых к правовым актам государственного управления, возникают спорные ситуации при реагировании уполномоченных органов на нарушения этих требований. Поэтому принятие унифицированного правового акта позволило бы привести

российское законодательство к единообразию, ликвидации противоречий, что повысило бы продуктивность государственно-управленческой деятельности, деятельности судебных и правоохранительных органов.

Степень изученности проблемы. Среди ученых, занимающихся тематикой правовых актов государственного управления, можно назвать Ю. Г. Арзамасова, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, Р. Ф. Васильева, Л. А. Мицкевич, В. И. Новоселова, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова и др.

Цель работы: исследование общей характеристики правовых актов органов исполнительной власти.

Задачи работы:

1. Изучить понятие и правовую природу правовых актов государственного управления.
2. Проанализировать основные дискуссии, существующие в юридической литературе по данной тематике.
3. Рассмотреть классификации правовых актов управления по различным основаниям.
4. Изучить требования законности, предъявляемые к актам управления, их виды.
5. Проанализировать последствия несоответствия правовых актов требованиям законности.
6. Изучить судебную практику по вопросам реагирования на несоответствие актов установленным требованиям.

Объектом исследования являются правовые отношения, возникающие в процессе создания правовых актов органов исполнительной власти.

Предмет исследования состоит из научных работ, посвященных характеристике правовых актов государственного управления, их классификации, предъявляемым требованиям законности, способам преодоления последствий их нарушения, нормативных правовых актов и судебной практики.

При написании данной работы использовались нормативные правовые

акты Российской Федерации и Красноярского края». Кроме того была изучена судебная практика Верховного Суда РФ по административным делам за 2016 год, практика Красноярского краевого суда по рассмотрению административных дел, практика районных (городских) судов Красноярского края. Также было проанализировано Постановление Конституционного Суда от 31.03.2015 № 6-П.

Структура работы. Данная работа состоит из введения, 2 глав, 4 параграфов, заключения, списка использованных источников.

Глава 1. Понятие и виды правовых актов управления

1.1 Понятие и правовая природа правовых актов

Основное назначение исполнительной власти, как одной из ветвей государственной власти, заключается в обеспечении реализации принятых законодательной властью законов и иных нормативных правовых актов. При этом особенность данной ветви власти состоит в том, что ее деятельность носит не только исполнительный, но и распорядительный характер, суть которого заключается в наделении компетенцией органов исполнительной власти на издание правовых актов. Количество правовых актов государственного управления в разы превышает количество законодательных актов, при этом первые ничуть не меньше регулируют различные правовые вопросы общественной жизни¹. Множественность подзаконных актов приводит к сложностям, поэтому требуется единообразное правовое регулирование.

В доктрине институт правового акта государственного управления занимает одно из центральных мест, потому что с его помощью реализуются все основополагающие функции государственного управления. Прежде чем начать характеристику актов государственного управления, необходимо определиться с тем, что же такое «акт». Этимология слова «акт» связана с римским правом, поскольку в переводе с латинского, оно означает – поступок, действие. Имеется и иное определение термину «акт», как документ, имеющий правовое значение². Исходя из этого, в теории права к правовым актам относят любые юридически значимые действия.

В юридической литературе нет единого подхода к раскрытию понятия «правовой акт государственного управления». Данный термин ученые раскрывают через основные признаки, которыми обладают соответствующие правовые акты. Например, В. И. Новоселов, отмечает, что актами управления

¹ Ордина О. Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источник административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Ордина. М., 2011. С. 17.

² Словарь иностранных слов / И. В. Лехин, Ф. Н. Петров. М.: Русский язык, 1979. С. 23.

являются действия властного характера, исходящие от органов исполнительной власти¹. А. А. Дарбинян приводит определение правового акта управления, как управленческого решения². Г. И. Петров определяет акт государственного управления как властный акт, изданный в ходе осуществления задач и функций государства, в том числе для исполнения законов³. Р. Ф. Васильев рассматривает акты управления как письменное или устное властное волеизъявление субъектов государственного управления, создающих, применяющих, изменяющих, отменяющих правовые нормы⁴. Некоторые ученые считают устные акты и действия неэквивалентными по отношению к официальным документам и называют их «организационными актами управления»⁵. В учебной литературе приведено определение правового акта государственного управления как правовой формы управленческой деятельности⁶. Форма государственного управления определяется на законодательном уровне путем закрепления компетенции органа исполнительной власти и влечет определенные правовые последствия: возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Одной из основных таких форм является издание правовых актов управления.

Предложенные определения не противоречат друг другу, а раскрывают содержание правового акта государственного управления через основные, необходимые для сущностной характеристики, по мнению ученых, признаки.

В теории административного права понятие «правовой акт управления» рассматривается в широком и узком смысле⁷. В широком смысле под правовыми актами управления понимают правовые документы, которые

¹ Новоселов В. И. Законность актов управления / В. И. Новоселов. М.: Юридическая литература, 1968. С. 64.

² Дарбинян А. А. Понятие правовых актов органов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 6. С. 16.

³ Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая: учебное пособие / Г. И. Петров. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. С. 178.

⁴ Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие) / Р.Ф. Васильев. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. С. 139-140.

⁵ Административное право Российской Федерации: учебник ИГП РАН/ Н. Ю. Хаманева. М.: Юристъ, 2005. С. 289.

⁶ Административное право России: учебник / Л. Л. Попов. М.: Проспект, 2010. С. 193.

⁷ Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления // Административное право и процесс. М.: Юрист, 2016. № 3. С. 8.

содержат управленческие решения, либо властные действия субъектов управления, совершаемые ими при реализации своих государственных полномочий¹. В узком смысле под правовыми актами признаются только письменные документы, выражающие решение органов исполнительной власти, изданные в установленном законом порядке.

В юридической литературе встречаются разные терминологические подходы к понятию правовые акты государственного управления. Согласно традиционному подходу, сторонниками которого являются Л. Л. Попов², А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов³ и др., акты, которым посвящена данная работа, называются «правовые акты государственного управления». Современное название – «акты органов исполнительной власти». В современном зарубежном административном праве используется термин «административные акты», который использовали в своих работах и отечественные ученые-административисты: Ю.Н. Старилов, С. Д. Князев⁴, А. П. Коренев⁵, А. И. Елистратов⁶. Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов использовали аналогичное понятию акт управления понятие «акт государственной администрации»⁷. Компромиссный вариант предлагается в учебной литературе ИГП РАН: «административно-правовые акты государственного управления»⁸.

Сформулировать единое понятие можно было бы в едином Федеральном законе. Министерство юстиции РФ разработало проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», тем не менее на сегодняшний день он не принят. С. В. Бошно пишет, что необходима унификация, суть которой заключается в

¹ Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие / Р. Ф. Васильев. М.: изд-во Моск. ун-та, 1970. С. 11.

² Попов Л. Л. Указ. раб. С. 193

³ Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин. М., 2005. С. 285.

⁴ Князев С. Д. Административное право: учебное пособие / С. Д. Князев. Владивосток, 1997. С. 51-56.

⁵ Коренев А. П. Административное право России: учебник в 3 частях. Ч. 1. М.: МЮИ МВД РФ, 1996. С. 116.

⁶ Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. М., 1914. С. 218.

⁷ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учебное пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. Екатеринбург, 1999. С. 8-10.

⁸ Хаманева Н. Ю. Указ. раб. С.208.

установлении единых требований к форме и содержанию правового акта, которыми должны руководствоваться все субъекты правотворчества¹. Р.С. Саркисов в своей работе анализирует необходимость принятия данного проекта Федерального закона, потому что это оказало бы содействие в унификации правового регулирования издания и применения нормативных правовых актов («нормотворческой технике»²). Принятие такого федерального закона минимизировало бы противоречия и коллизии в законодательстве и укрепило законность, что благоприятно отразилось бы на деятельности судебной и правоохранительной систем. Аналогичной позиции придерживается Ю. П. Боровикова, которая отмечает то, что принятие проекта данного Федерального закона необходимо для четкого разграничения различных видов правовых актов, а также для регламентации содержательной части и оформления нормативных правовых актов³.

Характеризуя любое понятие, мы выделяем наиболее важные, основные отличительные черты, ему присущие. Если говорить о правовых актах государственного управления, то можно выделить следующие основные признаки.

Во-первых, это акты государственного управления (в работе А. А. Дарбиняна используется термин «публичное управление», в содержание которого включается как государственное управление, так и местное самоуправление⁴).

Прежде чем характеризовать правовые акты государственного управления, необходимо раскрыть само понятие «государственное управление» и обозначить основные дискуссии относительно данного понятия, существующие в юридической литературе.

¹ Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51.

² Саркисов Р. С. Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» как эффективный инструмент осуществления правовой политики // Юридическая мысль. 2008. № 3. С. 47.

³ Боровикова Ю. П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис....канд. юрид. наук / Ю. П. Боровикова. М., 2004. С. 8.

⁴ Дарбинян А. А. Указ. раб. С.16.

Нередко можно встретить в юридической литературе, посвященной правовым актам, такие словосочетания, как «государственное управление» (А. П. Алехин, И. Л. Бачило, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов) и «исполнительная власть» (современное название). Вопрос о соотношении данных понятий обсуждается многими правоведами, исследующих вопросы о предмете административного права. Одни ученые полагают, что на сегодняшний день некорректно использовать понятие государственное управление, т.к. оно присуще советской системе управления, и этот термин со временем перестанут использовать¹. По мнению других авторов, понятие «государственное управление» сегодня заменила новая правовая конструкция – «исполнительная власть»². Третья группа ученых указывают, что в законодательстве государственное управление сохранилось и как явление действительности, и как правовая конструкция³.

В целом, можно сказать, что данная дискуссия носит «терминологический характер»⁴. Главное – ученые сходятся в сущностном понимании данных терминов: исполнительная власть реализуется в форме государственного управления.

В доктрине административного права, сложилось два понимания термина «государственное управление»: в широком и в узком смысле. Госуправление в широком смысле понимается, как деятельность всей системы органов государства. Если говорить о государственном управлении в узком смысле, то это деятельность определенной группы органов (в советской терминологии – органов государственного управления, в современном понимании – органов исполнительной власти), осуществляющих исполнительно-распорядительные функции.

¹ Рыжов В. С. К судьбе государственного управления// Государство и право. М.: Наука, 1999. № 2. С.22.

² Алехин А. П. Указ. раб. С.3.

³ О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. М.: Наука, 1997. №6. С.6.

⁴ Мицкевич Л. А. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» // Актуальные проблемы юридической науки: тезисы докладов. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2005. С. 259-267.

Таким образом, необходимо отметить, что юридические конструкции «государственное управление» и «исполнительная власть» не тождественны. При использовании данных понятий необходимо учитывать сущностные аспекты, которые можно сравнивать, только если они имеют одинаковое значение. То есть государственное управление в широком смысле может быть соотнесено с государственной властью, а государственное управление в узком смысле – с исполнительной властью¹, которая представляет собой ветвь единой государственной власти, имеющую присущее ей институциональное выражение (систему органов) и функциональное предназначение – организационную или исполнительно-распорядительную деятельность.

С точки зрения институционального (или организационно-структурного) аспекта, следует отметить, что конструкция «исполнительная власть» в большинстве государств употребляется с точки зрения Конституции, когда описываются все ветви государственной власти и их взаимодействие, то есть этот термин носит конституционно-правовой смысл. Если анализируется организация и деятельность исполнительной власти как субъекта управления, а не одной из ветвей власти, используется термин «государственное управление»². Учитывая это, можно четко определить в каких отношениях соответствующие органы выступают в политической жизни, как равноправные органы отдельных ветвей государственной власти, а в каких – как органы, осуществляющие государственное управление в рамках одной ветви государственной власти – исполнительной.

При исследовании функционального (или деятельностного) аспекта, следует обратить внимание на то, что понятие государственного управления шире понятия «деятельность органов исполнительной власти», так как государственное управление осуществляют не только органы

¹ Мицкевич Л. А. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» // Актуальные проблемы юридической науки: тезисы докладов. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2005. С. 259-267.

² Там же. С. 259-267.

исполнительной власти, но и органы местного самоуправления и иные субъекты (учреждения, предприятия, общественные объединения и др.), которым делегированы определенные государственно-властные полномочия.

Кроме того, еще один важный аспект заключается в том, что не вся деятельность исполнительной власти протекает как властная, субординационная. Органы исполнительной власти могут выступать как участники гражданско-правовых, трудовых, внутриорганизационных отношений, что относится к деятельности исполнительной власти, но не является государственным управлением, так как отношения не носят государственно-властный характер.

Изучение данного вопроса очень важно, потому что, определившись с тем, какие субъекты вправе осуществлять «государственное управление», можно правильно определить субъектов, которым предоставлено право издавать правовые акты государственного управления.

Второй признак актов государственного управления – это их правовой характер, то есть это не все управленческие акты, а только те, которые влекут правовые последствия – возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей. По мнению Ю. Г. Арзамасова, эти последствия могут быть как положительными, так и отрицательными для участников правоотношений¹.

Третий признак заключается в том, что правовые акты издает субъект, который наделен государственно-властными полномочиями в установленном законом порядке: государственный орган, или иной субъект, которому делегированы государственно-властные полномочия.

Четвертый признак связан с тем, что субъект, создающий правовой акт, принимает его односторонне-властно, поэтому акт обязателен для исполнения всеми адресатами, независимо от их согласия. Обязательность предписаний обеспечивается принудительными мерами, применяемыми в случае неисполнения правил, содержащихся в акте управления. Однако это не

¹ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 155.

означает, что мнение подвластной стороны не учитывается вовсе. Существуют случаи, когда правовой акт может быть издан только по инициативе адресата. Примером могут служить случаи предоставления жилых помещений из фонда социального использования по договору социального найма. В данном случае, чтобы властный субъект вынес решение о предоставлении жилого помещения, гражданину необходимо обратиться с заявлением в соответствующий орган о постановке на учет.

Пятый признак – официальный характер акта управления, суть которого заключается в том, что управленческое решение принимается от имени государства.

Подзаконность акта управления – следующий признак, который означает, что издаваемый акт не должен противоречить нормативным правовым актам большей юридической силы (как законам, так и актам Президента РФ, Правительства РФ и других органов исполнительной власти) выходить за пределы компетенции издающего акт органа исполнительной власти. Должна быть соблюдена иерархичность¹.

Профессор Д. Н. Бахрах предлагает помимо вышеуказанных также следующие признаки. Во-первых, правовой акт управления может быть оспорен, в соответствии с законом, в административном и судебном порядке. Во-вторых, волеизъявление субъекта управления выражается в форме официального документа. В-третьих, необходимость издания правового акта обусловлена общественными и государственными интересами. И, наконец, правовой акт государственного управления должен быть оформлен в соответствии с законом и издан в установленном порядке. Отдельные положения порядка принятия актов управления содержатся в Постановлении правительства РФ, регламентах органов исполнительной власти, например, в регламенте заседаний Правительства РФ, в регламентах проведения заседания Правительства субъектов РФ, однако общие правила подготовки и утверждения правового акта государственного управления законодательно не

¹ Боровикова Ю. П. Указ. раб. С. 9.

закреплены. В учебной литературе также приводится следующий признак: соответствие требованиям, предъявляемым к форме и содержанию правовых актов государственного управления¹. В данном случае ученые в вышеописанных признаках раскрывают требования, предъявляемые к актам управления, связанные с внешней формой выражения правового акта, которые будут рассмотрены во второй главе работы. Признаки же раскрывают сущностные характеристики понятия.

Следует отметить, что правовые акты государственного управления необходимо отличать от служебных документов, не имеющих правового характера (так как не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретные правовые отношения), таких как протоколы, справки, доклады, рапорта. Они могут быть лишь основанием для издания правовых актов управления. Данные акты содержат определенные положения, имеющие правовое значение, но не являются (в отличие от правовых актов) односторонними государственно-властными предписаниями, которые граждане и организации обязаны исполнять.

Не только органы исполнительной власти издают правовые акты управления, но и органы законодательной и судебной ветвей власти тоже принимают акты управления (приказы, распоряжения, регламенты), основное назначение которых – разрешение внутриорганизационных вопросов. В частности, это акты руководителей органов законодательной власти, прокуроров, председателей судов. Все эти акты необходимы для полного и своевременного выполнения функций, возложенных на определенную ветвь государственной власти².

В работе «Теория и практика ведомственного акта» Ю. Г. Арзамасов обращает особое внимание на принадлежность актов управления к огромному разнообразию правовых актов³. Правовые акты – это письменные документы,

¹ Хаманева Н. Ю. Указ. раб. С.289.

² Боровикова Ю. П. Указ. раб. С. 24.

³ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 155.

выражающие государственную волю, публичные интересы, которые созданы уполномоченным органом или должностным лицом, то есть это формально-юридических носители воли государства. Поэтому правовые акты государственного управления, как действия уполномоченных субъектов управления, необходимо отличать по критериям, представленным в таблице 1, от иных правовых актов – законов и судебных актов.

Таблица 1 – Сравнительный анализ актов законодательных, исполнительных, судебных органов.

№	Критерий	Законы	Правовые акты государственного управления	Судебные акты
1	Ветвь государственной власти, принимающая акт	Законодательная	Исполнительная	Судебная
2	Юридическая сила	Обладают верховенством	Носят подзаконный характер	Принимаются при нарушении правовой нормы, на основе законов и подзаконных актов
3	Юридические свойства	Нормативный характер	Могут быть нормативными и индивидуальными и	Индивидуальный характер

Юридическое значение правовых актов государственного управления, то есть их место в юридической практике, заключается в следующем. Во-первых, правовые акты выступают в качестве юридических фактов, то есть являются фактическими основаниями для создания нового правового

статуса¹: возникновения, изменения или прекращения правоотношений, (например, издание приказа о назначении на должность государственной службы представляет собой фактическое основание для формирования нового статуса – правового статуса государственного служащего; основание возникновения правоотношений, связанных с прохождением государственной службы).

Во-вторых, акты государственного управления могут являться предпосылкой для создания других правовых актов. Например, на основании Указа Президента РФ могут создаваться конкретизирующие правовые акты Правительства РФ или иных федеральных органов исполнительной власти. Подобные акты создаются и на уровне субъекта Российской Федерации: Постановление Правительства Красноярского края «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Красноярского края за I квартал 2017 года»², в котором в преамбуле сказано, что оно издается в соответствии с указом Губернатора Красноярского края от 06.11.2013 № 213-уг «О Методике исчисления величины прожиточного минимума в Красноярском крае».

В-третьих, с точки зрения процессуального права, они могут выступать и в качестве юридических документов – доказательств (при судебном рассмотрении гражданского, уголовного или др. дела)³.

Помимо характеристики признаков и юридического значения «административных актов», профессор Бахрах Д.Н. обращает внимание также на функции данных актов. Остановимся немного подробнее на данной категории. Функция правового акта управления – это регулирующее воздействие на правовые отношения, необходимое для реализации целей и

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. М.: Норма, 2005. С. 357.

² Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Красноярского края за I квартал 2017 года [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 19.04.2017 № 212-П // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

³ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 355.

задач государственного управления¹. Среди основных функций правовых актов государственного управления можно выделить функцию обеспечения публичных интересов, которая заключается в том, что при создании правовых актов, как основной формы государственного управления, учитываются, в первую очередь, интересы государства и общества.

Следующая функция – регулятивная. Акт управления регулирует определенные правоотношения, устанавливает возможные варианты поведения участников отношений в конкретной ситуации. В данном случае субъект государственного управления использует методы и способы, направленные на сохранение общественного порядка, безопасности, основных прав и свобод граждан.

Охранительная функция правовых актов управления начинает действовать тогда, когда правовой порядок нарушен. В этой ситуации возможно применение методов реагирования на незаконность акта государственного управления, нарушающего права и законные интересы как физических, так и юридических лиц.

Д. Н. Бахрах также выделяет еще исполнительную функцию, которая заключается в том, что органы и должностные лица исполняют возложенные на них законом полномочия посредством такой формы государственно-управленческой деятельности, как издание правовых актов².

Исходя из приведенных выше признаков, можно сформулировать следующую дефиницию правового акта государственного управления – это надлежащим образом оформленное, официальное, односторонне-властное волеизъявление компетентного управленческого субъекта в функциональном смысле, изданное на основании и во исполнение вышестоящих актов для достижения целей управления, решения его задач и осуществления функций, с соблюдением законодательно установленной процедуры, и направленное на возникновение юридических последствий.

¹ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 357.

² Там же. С. 358.

Однако, проанализировав признаки и основные подходы к определению актов управления, можно заметить, что данное понятие еще не исследовано исчерпывающим образом. Основная проблема заключается в том, что преобладающая доля научных разработок данного вопроса отражена в работах по административному праву. В общей теории права данной правовой конструкции не отводится много внимания.

1.2 Классификация актов управления

Отдельным актам присущи, наряду с общими признаками, только им свойственные отличительные черты, что и позволяет осуществить их классификацию, которая способствует изучению особенностей отдельных видов актов управления. Изучение классификации правовых актов имеет большое значение как с точки зрения науки, так и практики: помогает понять особенности различных видов правовых актов, их основное предназначение, правила систематизации актов.

В литературе приводится множество вариантов классификации правовых актов государственного управления по различным основаниям.

Наиболее распространенной и важной является классификация, основанием которой являются юридические свойства, которыми обладают правовые акты. Данную классификацию выделяет большинство ученых, среди которых можно назвать Ю. Г. Арзамасова¹, Д. Н. Бахраха², Л. А. Мицкевич³, Л. Л. Попова⁴. В рамках данной классификации выделяют нормативные (профессор Бахрах Д.Н. относит данные акты к «абстрактному правовому регулированию»⁵), индивидуальные (или «индивидуальное правовое регулирование»⁶, по мнению Д. Н. Бахраха) и смешанные акты⁷.

Охарактеризуем каждый вид правовых актов в данной классификации. В законодательстве не дается определения ни нормативному, ни индивидуальному акту. В научной юридической литературе приводится следующее определение нормативных (правоустановительных⁸) актов – это правовые акты, содержащие общеобязательные правила поведения общего

¹ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. С.156.

² Бахрах Д. Н. Указ раб. С. 367.

³ Мицкевич Л. А. Административно-правовой акт: классическая теория и практические проблемы // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: гуманитарные науки. Красноярск, 2015. № 10. С. 2033-2040.

⁴ Попов Л. Л. Указ. раб. С. 196.

⁵ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 354.

⁶ Там же. С. 354.

⁷ Дарбинян А. А. Указ. раб. С.17.

⁸ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 368.

характера, подлежащие неоднократному применению, которые устанавливаются, изменяются или прекращаются правовые отношения¹. Посредством издания нормативных актов органы государственного управления осуществляют свои правотворческие функции, так как основное назначение их деятельности – исполнение законов и других актов высшей юридической силы. В работе О. Н. Ординой дано определение понятия нормативного административно-правового акта, как надлежащим образом оформленного письменного источника административного права, изданного компетентным органом или должностным лицом на основании и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы, необходимого для осуществления управленческих функций, устанавливающего, изменяющего или отменяющего нормы права на территории России².

Кроме доктринального определения есть также и официальное определение, содержащееся в постановлении Конституционного суда РФ 31.03.2015 № 6-П (далее – Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П), согласно которому нормативный правовой акт – это акт общего действия, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на неоднократное применение, содержащиеся в котором правила обязательны для исполнения всеми, так как выражают волю государства³.

В Указе Губернатора Красноярского края № 19-УГ также содержится дефиниция нормативного правового акта, как акта созданного уполномоченным органом или должностным лицом для многократного применения, содержащий правила поведения, соблюдать которые обязаны все (неопределенный круг лиц), основное назначение которого –

¹ Мицкевич Л. А. Административно-правовой акт: классическая теория и практические проблемы // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: гуманитарные науки. – Красноярск, 2015. № 10. С. 2033-2040.

² Ордина О. Н. Указ. раб. С. 9.

³ По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П // «Собрание законодательства РФ». – 13.04.2015. – № 15. – Ст. 2301.

урегулирование общественных отношений¹. Основные признаки нормативного акта, выведенные из данных определений отражены в таблице 2.

Следующий вид правовых актов данной классификации – это индивидуальные («правоприменительные», «распорядительные»²) акты государственного управления, которые являются актами применения норм права к реальной ситуации, а не актами, содержащими общие предписания. Согласно доктринальному определению, это акты, с помощью которых реализуются правовые нормы в определенных общественных отношениях.

Так же, как и для нормативного акта, в Постановлении Конституционного Суда РФ № 6-П содержится определение индивидуального правового акта, к которому относятся акты органов и должностных лиц, в которых отражено государственное распоряжение, издание которых влечет юридические последствия для конкретных граждан и организаций.

В правовых актах субъектов Федерации также раскрывается понятие индивидуального правового акта: например, в Указе Губернатора Красноярского края № 19-УГ содержится следующее определение: это правовой акт, влекущий правовые последствия (создает, изменяет, прекращает права и обязанности) для конкретных лиц. Основные признаки индивидуального акта представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Корпоративный анализ нормативного правового акта и индивидуального правового акта

№	Критерий	Нормативный правовой акт	Индивидуальный правовой акт
1	Тип регулируемых	Однородные	Определенные, конкретные

¹ Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов Губернатора Красноярского края и Правительства Красноярского края, порядка подготовки и издания распоряжений Администрации Губернатора Красноярского края [Электронный ресурс]: Указ Губернатора Красноярского края от 27.02.2006 № 19-УГ (в ред. от 30.05.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

² Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 368.

	общественных отношений		
2	Срок действия	Либо без ограничения срока своего действия (то есть, до тех пор, пока не будут отменены), либо на длительный срок.	Длительный срок (не следует путать с кратностью применений, например, приказ о назначении на должность государственного служащего действует в течение длительного времени, (иногда – всю жизнь), но применяется 1 раз, при назначении на должность).
3	Количество применений	Неоднократность применения	Однократность применения
4	Адресат	Отсутствие конкретного адресата.	Адресован персонально определенным субъектам.
5	По направленности	Направлен на урегулирование общественных отношений	Направлен на разрешение конкретной управленческой ситуации

Однако на практике вопрос отнесения того или иного акта к нормативному или индивидуальному не совсем прост. В частности, в Постановлении Конституционного Суда РФ № 6-П рассматривается вопрос отнесения письма Федеральной налоговой службы РФ (далее – письмо ФНС) к нормативному или индивидуальному акту. Согласно позиции заявителя (ОАО «Газпром нефть»), в п.1 ч.4 ст. 2 ФКЗ РФ «О Верховном Суде Российской Федерации» к полномочиям Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции не отнесено рассмотрение административных дел об оспаривании нормативных правовых актов иных

федеральных органов исполнительной власти¹. Однако акты ФНС, по мнению заявителя, устанавливают для налогоплательщиков не предусмотренные налоговым законодательством обязанности, а значит, по существу являются нормативными правовыми актами.

При этом Конституционный Суд РФ при анализе понятия нормативного акта обращает внимание на то, что данный акт должен соответствовать требованиям к порядку принятия акта, форме акта, порядку введения в действие и опубликования. Однако суд указывает на то, что несоответствие правового акта данным требованиям не может ограничивать право граждан на его оспаривание. При рассмотрении подобных дел суды не вправе ограничиваться формальными требованиями, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права налогоплательщиков, оказывает ли он общерегулирующее воздействие, затрагивает ли он права и обязанности персонально не определенного круга лиц, рассчитан ли он на многократное применение, то есть, обладает ли данный акт нормативными свойствами. Если данный акт не соответствует формальным требованиям нормативного акта, то Конституционный Суд рассматривает вопрос о том, можно ли отнести данное письмо ФНС к индивидуальным актам. Суд приходит к выводу, что нет, так как оно содержит разъяснение законодательства, систематическим образом, а не индивидуально-распорядительным, регулирует отношения в социуме.

В связи с этим, КС РФ относит письмо ФНС к актам федеральных органов исполнительной власти, содержащим разъяснения законодательства. Такой вывод суд аргументирует тем, что подобного рода толкования закона, могут расходиться с его действительным смыслом («выходить за рамки адекватного истолкования»²), тем самым оказывать неоднократное регулирующее воздействие на налоговые правоотношения с участием налогоплательщиков – неопределенного круга лиц. Обязательность содержащихся в письме разъяснений для налогоплательщиков нормативно не закреплена. Но налоговые органы обязаны в правоотношениях

¹ О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 5.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 550.

² Там же.

с налогоплательщиками руководствоваться данными разъяснения, в результате чего они опосредованно приобретают обязательный характер для налогоплательщиков.

Относительно Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П есть особые мнения судей Ю. М. Данилова и Г. А. Жилина. По их мнению, если заявитель считает, что его права нарушаются в результате применения данного письма, то он должен оспаривать не сам акт ФНС, а действие должностного лица, который следовал данным разъяснениям, по правилам оспаривания индивидуальных актов.

С данной позицией можно было бы согласиться, так как в данном случае имеет место принятие индивидуального акта в виде решения, действия (бездействия) должностного лица ФНС, который при выполнении своих служебных обязанностей должен руководствоваться разъяснениями ФНС. Однако, с другой стороны, налоговые правоотношения имеют свои особенности: во-первых, возможно большое количество жалоб, связанных с опосредованным нарушением прав налогоплательщиков в результате решения, действия (бездействия) должностного лица, которое соблюдает разъяснения, данные в письме ФНС; а во-вторых, признание незаконным решения должностного лица ФНС в конкретной ситуации не прекратит применение данного письма на будущее.

Таким образом, Конституционный Суд указал, что следует внести изменения в законодательство, связанное с судебным рассмотрением дел об оспаривании актов, которые формально не являются нормативными правовыми актами, но содержат разъяснения законодательства и обладают нормативными свойствами. Следует обратить внимание, что данное постановление было принято 31.03.2015, то есть после принятия Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ), но до его введения в действие. В связи с вынесением Постановление Конституционного Суда РФ № 6-П наименование гл. 21 КАС РФ было дополнено фразой «...и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»¹. Также была введена ст. 217.1 КАС РФ «Рассмотрение

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Вопрос отнесения приказа федерального органа исполнительной власти к нормативному или индивидуальному раскрывается в работе С. В. Бошно. Автор говорит о том, что приказ представляет собой формальное требование руководителя служащим¹. В связи с этим отнесение приказов, как, и распоряжений, к разновидности нормативных правовых актов является ошибочным, потому что с гражданами органы власти в отношениях не состоят в данной ситуации. Однако, это не лишает их возможности при помощи индивидуальных актов принимать обязательные правила для граждан. Другая группа ученых признает возможность принятия приказов, обладающих нормативными свойствами, которые, адресованы неопределенному кругу лиц, могут многократно применяться².

Таким образом, важно правильно определить нормативным или индивидуальным является акт. Как отмечал профессор А.В. Мицкевич, это необходимо при подготовке проектов актов государственных органов, публикации и введении в действие принятых правовых актов³.

Существует огромное количество актов, не относящихся только к нормативным или только к индивидуальным, это смешанные акты – третий вид актов данной классификации⁴. Согласно определению, содержащемуся в Указе Губернатора Красноярского края № 19-УГ, к смешанным правовым актам относятся акты, содержащие правила поведения нормативного и индивидуального характера, к которому предъявляются требования, такие же как для нормативного акта. В правовых источниках содержится правило: содержанием нормативных актов могут быть только правовые нормы. Например, согласно ст. 86 Устава Красноярского края, индивидуальные правовые акты не должны включать нормы права, а нормативные – решения,

¹ Бошно С. В. Указ. раб. С. 58.

² Российская юридическая энциклопедия / А. Я. Сухарев. М.: Инфра, 1999. С. 811.

³ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства / А. В. Мицкевич. М.: Юридическая литература, 1967. С. 15-16.

⁴ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 368.

действия (бездействия)¹. Но на практике это правило выполняется не всегда.

В литературе различают простые и сложные смешанные правовые акты государственного управления. Содержание простого смешанного акта можно разделить на нормативную и индивидуальную составляющие. В разных структурных частях акта содержатся нормы права, что является свойством нормативного акта, и индивидуальные предписания – свойства индивидуального акта. Содержание сложного смешанного акта невозможно разделить на нормативную и индивидуальную составляющие. В одной структурной части (например, в одном предложении) содержится и норма права, и индивидуальное предписание.

Для четкого понимания и разграничения данных видов смешанных актов, приведем следующие примеры. Простой смешанный акт имеет следующую структуру: 1. Утвердить ... 2. Контроль за выполнением постановления возложить на [ФИО]². Кроме того примером может служить Приказ Министерства транспорта Красноярского края³, в котором в первой части устанавливается временное прекращение движения транспортных средств по дорогам общего пользования, а во второй – контроль за исполнением возлагается на конкретное должностное лицо.

К числу сложных смешанных актов может быть отнесено решение руководителя правоохранительных органов об оцеплении участков местности при осуществлении действий по пресечению массовых нарушений

¹ Устав Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (в ред. от 19.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

² Об утверждении Порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы [Электронный ресурс]: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 09.01.2017. № 3 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Об установлении временного прекращения движения транспортных средств по отдельным автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Красноярского края, а также участкам таких автомобильных дорог в период проведения с 02.08.2016 по 07.08.2016 спортивных мероприятий открытых чемпионата и первенства Красноярского края по велоспорту – шоссе [Электронный ресурс]: Приказ Министерства транспорта Красноярского края от 18.07.2016 № 3/52-Н // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

правопорядка (ст. 16 Федерального закона РФ «О полиции»¹).

Практическое значение классификации по юридическим свойствам заключается в следующем. Во-первых, от субъекта управления и его государственных функций зависит полномочие по изданию конкретного вида правового акта. Во-вторых, каждый вид акта должен быть надлежащим образом оформлен: постановление, распоряжение, приказ. В-третьих, для каждого вида свойственна собственная процедура создания. В-четвертых, существуют различные порядки защиты в случае нарушения прав и свобод граждан данными видами правовых актов.

Следующая классификация – в зависимости от формы выражения различают письменные и устные акты. По общему правилу, правовые акты имеют письменную форму. Она предусмотрена правовыми нормами, посвященными правовому положению органа, или может быть специальное установлена письменная форма (например, постановление о вынесении предупреждения, согласно ст. 3.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), оформляется в письменной форме²). Как отмечал профессор Н. Г. Александров, в письменном правовом акте в объективированном виде отражается волеизъявление субъекта управления³. Письменные акты, в основном, имеют бумажную форму выражения. Однако, сегодня, в связи с развитием техники, все чаще встречаются случаи обличения правовых актов в электронную форму. Например, таким образом могут быть оформлены, согласно ч. 5.1 ст. 29.10 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении; или, согласно ч. 8 ст. 11 Федерального закона РФ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в

¹ О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. 31.12.2001. № 256.

³ Основы теории государства и права: учебное пособие / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1963. С. 430.

отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, решения об аккредитации.

При решении задач, требующих незамедлительного реагирования, в транспортной, в военной сфере, при чрезвычайных обстоятельствах и т.д. правовые акты могут иметь устную форму приказов, распоряжений и команд, которые также влекут правовые последствия².

Некоторые акты носят конклюдентную форму, которая посредством действий лица выражает его волю вступить в правоотношения. Например, это могут быть дорожные знаки, сигналы регулировщика.

Еще одна классификация в зависимости от субъекта, издающего акт, различают акты, принятые органами в институциональном смысле, и акты, принятые органами в функциональном смысле. При характеристике понятия «государственное управление» в параграфе 1 гл. 1 мы уже говорили об органах исполнительной власти в институциональном и функциональном смысле. Например, к числу органов в функциональном смысле относится Государственная корпорация «Росатом», которой в полном объеме переданы полномочия по нормативно-правовому регулированию в сфере использования атомной энергии (ст. 8 Федерального закона РФ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»³). Отличительной особенностью актов органов исполнительной власти является возможность их обжалования в суде. Согласно п. 6 ст. 8 указанного закона, граждане вправе оспорить в Верховный Суд РФ нормативный акт, изданный Корпорацией. Таким образом, «Росатом», не являясь органом исполнительной власти в институциональном смысле, но являясь им в функциональном смысле и может издавать правовые акты госуправления.

Четвертая классификация, приведенная в работе Ю. Н. Старилова, –

¹ О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 01.07.2011 № 170-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 04.07.2011. № 27. Ст. 3881.

² Попов Л. Л. Указ. раб. С. 196.

³ О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон Российской Федерации от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6078.

в зависимости от органа, который издает поименованные законодательно акты¹. Например, согласно ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения². Правительство РФ – постановления и распоряжения (ст. 23 ФКЗ «О Правительстве РФ»³), первые – нормативные, вторые – нет. Согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», федеральные органы исполнительной власти издают акты в форме приказов, инструкций, постановлений, распоряжений, правил⁴.

Если говорить об органах исполнительной власти на уровне субъекта (на примере Красноярского края), то Губернатор Красноярского края издает указы и распоряжения (ст. 136 Устава Красноярского края, п. 2.2. Указа Губернатора Красноярского края № 19-УГ), Правительство Красноярского края – постановления и распоряжения (ст. 137 Устава Красноярского края, п. 2.2 Указа Губернатора Красноярского края № 19-УГ, ст. 15 Закона Красноярского края «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края»⁵).

Муниципальные правовые акты могут быть актами государственного управления, как уже упоминалось, при делегировании отдельных государственно-властных полномочий.

Ученые выделяют еще одну классификацию видов правовых актов государственного управления, критерием которой является количество участвующих в издании акта органов исполнительной власти. В связи с этим различают акты единоличные, то есть принятые одним органом

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 332-357.

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 14.05.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ. 15.03.2004. № 11. Ст. 945.

⁵ О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

исполнительной власти, и совместные – принятые двумя или несколькими органами. Это могут быть совместные приказы министерств. Данные акты обладают процедурной особенностью: ни один из органов, участвовавших в издании, не вправе самостоятельно отменить, изменить, дополнить данный акт. Органы государства могут принимать совместные акты с негосударственными организациями, например, с профсоюзными органами или представителями союза работодателей. Примером совместного правового акта является, Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения РФ от 10.07.2013 № 301Н/449Н¹.

Среди основных причин издания совместного издания актов можно выделить следующие: межотраслевой характер функций органов и необходимость единообразного регулирования однотипных отношений в различных сферах государственного управления. От совместных правовых актов нужно отличать акты по согласованию, которое не означает совместной воли органов, а отражает условие принятия одним органом такого акта.

Приведенную выше классификацию необходимо отличать от классификации, предложенной в учебной литературе, в зависимости от способа принятия акта². По данному критерию можно выделить следующие виды правовых актов: коллегиальные акты, которые принимаются коллегиальным органом на специальном заседании в итоге проведенного голосования, например Правительством РФ, Правительством Красноярского края; единоличные акты – правовые акты, принимаемые единоличным органом, осуществляющим государственное управление. Примером могут служить Указы Президента РФ, Указы Губернатора Красноярского края.

В зависимости от объема полномочий субъекта управления акты могут быть: дискреционными; принимаемыми на основе альтернативных

¹ Об утверждении перечня санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения Российской Федерации от 10.07.2013 № 301Н/449Н // Российская газета. 16.08.2013. № 6157.

² Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 373.

полномочий; принимаемыми при отсутствии возможности выбора¹. Данная классификация связана с появлением административного усмотрения при принятии юридически значимого решения, причины появления которого: динамика государственного управления, постоянное появление новых задач, требующих разрешения; непосредственное регулирующее воздействие общих норм, содержащих руководящие начала, принципы; наличие в нормах права множества оценочных категорий (уважительные причины, в случае необходимости, исходя из потребностей, в соответствии с обстоятельствами).

Дискреционными являются акты, которые принимаются в условиях свободного усмотрения. Например, решение призывной комиссии об отказе в замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой в случае, если факты не соответствуют доводам гражданина о противоречии военной службы его убеждений или вероисповеданию (ч. 4 ст. 12 Федерального закона РФ «Об альтернативной гражданской службе»²).

Следующий вид – акты, принимаемые на основе альтернативных полномочий, предоставляющих возможность выбора. Примером может быть ст. 20.1 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за мелкое хулиганство в виде административного штрафа или административного ареста, ч. 2 ст. 7.1 Закона Красноярского края «Об административных правонарушениях» предусматривает наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа за нарушение правил торговли³.

Акты, так называемой «связанной администрации», принимаются при отсутствии возможности выбора. Примером может быть назначение на должность государственного гражданского служащего по результатам конкурса (ст. 22 Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)⁴.

¹ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 373.

² Об альтернативной гражданской службе: Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3030.

³ Об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 02.10.2008 № 7-2161 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации

По направленности действия акта различают внешненаправленные и внутриорганизационные акты. Первые ориентированы на оказание управленческого воздействия за пределы системы государственных органов. Такие отношения относятся к типу «государство-гражданин». Примером может служить ответ органа или должностного лица на обращение гражданина, связанное с нарушением его прав и свобод. Второй вид правовых актов регулирует отношения в пределах механизма государства. Такие отношения относятся к типу «орган-орган», «орган-служащий», «служащий-служащий». Например, это может быть приказ о назначении на должность или межведомственный запрос какого-нибудь документа.

Однако, вопрос отнесения внутриорганизационных актов к правовым актам государственного управления является спорным. Основное назначение исполнительной власти – исполнение законов, регулирование общественных отношений вовне государственного аппарата. Внутриорганизационные акты, обеспечивают деятельность самого органа и носят факультативный характер. Поэтому правовыми актами государственного управления должны признаваться внешненаправленные, а не внутренние акты¹.

По территории действия правовые акты управления подразделяются на акты, действующие на всей территории Российской Федерации (например, Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти»), территории субъекта Федерации (примером может служить Постановление Правительства Красноярского края²), межтерриториальные (охватывающие несколько субъектов РФ, например, Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения на определенной территории³)¹.

Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

¹ Мицкевич Л. А. Административно-правовой акт: классическая теория и практические проблемы // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: гуманитарные науки. Красноярск, 2015. № 10. С. 2033-2040.

² Об утверждении Примерного положения об оплате труда работников краевых государственных бюджетных учреждений, подведомственных агентству молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 01.04.2015 № 142-П (ред. от 15.11.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

³ О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и

Д. Н. Бахрах в данной классификации выделяет также такой вид, как административные акты локального характера, которые регулируют отношения на строго определенной части территории².

По характеру компетенции органов, издающих правовые акты, различают акты общего, отраслевого и межотраслевого управления³. Акты общего управления издаются субъектами государственного управления общей компетенции – Правительством РФ⁴, правительствами субъектов Российской Федерации⁵. Эти акты регламентируют важнейшие вопросы во всех отраслях и сферах управления.

Социальные отношения в конкретной сфере деятельности урегулированы правовыми актами отраслевого управления, изданными субъектами управления отраслевой компетенции (например, министерствами), которые обязаны соблюдать находящиеся в подчинении органы, должностные лица, служащие, а также физические и юридические лица, вступающие в отношения, регулируемые данными правовыми актами. Например, Приказ Министерства внутренних дел РФ⁶, Приказ Министерства образования Красноярского края⁷.

Ингушской Республики: Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1970 // Собрание законодательства РФ. 10.10.1994. № 24. Ст. 2599.

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 332-357.

² Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 370.

³ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 332-357.

⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // Российская газета. 05.03.2010. № 5125.

⁵ О распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства в водных объектах Красноярского края между пользователями на 2017 год [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 24.03.2017 № 155-П // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

⁶ Об утверждении Перечня воинских должностей офицеров, которые могут замещаться гражданским персоналом во внутренних войсках МВД России: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.04.2014 № 323 (ред. от 22.09.2015) // Российская газета. 27.05.2014. № 117.

⁷ Об утверждении Порядка регламентации и оформления отношений государственной и муниципальной образовательной организации и родителей (законных представителей) обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, а также детей-инвалидов в части организации обучения по основным общеобразовательным программам на дому или в медицинских организациях [Электронный ресурс]: Приказ

Органы межотраслевой компетенции (например, федеральные службы) принимают межотраслевые акты управления, которые обязательны для исполнения всеми органами, должностными лицами, а также гражданами и организациями. Пример – Приказ Госстандарта РФ от 18.07.94 № 125¹.

Еще одна классификация – по характеру воздействия на адресатов акта государственного управления. В соответствии с данным критерием различают благоприятствующие, обременяющие и смешанные акты.

Благоприятствующие правовые акты государственного управления влекут для гражданина возникновение какого-либо полезного эффекта. Например, это может быть выдача разрешения (лицензии) на занятие предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами (ст. 1 ФЗ РФ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²) или освобождение от исполнения обязанностей по уплате налогов лиц, достигших пенсионного возраста (ст. 361.1 Налогового кодекса РФ³), или принятие решения о признании гражданина малоимущим для последующей постановки на учет для получения жилого помещения (ст. 3 Закона Красноярского края «О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края»⁴).

Обременяющие правовые акты содержат положения, оказывающие неблагоприятные последствия для лица (запреты, наказания). Примером может служить назначение административного наказания в виде лишения специального права на определенный срок (ст. 3.8 КоАП РФ), решение об

Министерства образования Красноярского края от 26.08.2015 № 48-11-04 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

¹ Об утверждении порядка проведения поверки средств измерений: Приказ Госстандарта РФ от 18.07.94 (ред. от 26.11.2001) № 125 // Российские вести. 18.08.94. № 154.

² О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 09.05.2011. № 19. Ст. 2716.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.

⁴ О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 20.06.2006 № 19-4833 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

отказе в признании гражданина малоимущим и, как следствие, отсутствие возможности постановки на учет для получения жилого помещения (ст. 3 Закона Красноярского края «О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края»).

Смешанные акты, одновременно содержащие и бремя, и благо для гражданина. В качестве примера можно привести случай выдачи разрешения на строительство многоквартирного дома, но не двадцатипятиэтажного, а семнадцатипятиэтажного. В данном случае лицу все же разрешается строить дом, что является благом для него, однако количество этажей меньше запланированного, что является негативным последствием для застройщика.

Профессор Д.Н. Бахрах выделяет классификацию в зависимости от выполняемой функции¹ (этот критерий рассмотрен в работе О. Н. Ординой²). В связи с этим различают следующие виды актов: 1) информационные (связанные со сбором, получением, обработкой, анализом информации); 2) прогнозирующие (создание вариантов развития системы государственного управления); 3) планирующие (содержат перечень необходимых действий, показателей, необходимых для развития системы управления); 4) организационные (формируют систему управления); 5) распорядительные (регулируют отношения в сфере управления); 6) руководящие (определяют правила поведения и полномочия подвластных субъектов); 7) координирующие (устанавливают связи между отдельными звеньями системы для решения общих задач); 8) контрольно-надзорные (фиксирующие соответствие фактических обстоятельств установленному эталону); 9) регулирующие (устанавливают правила для обеспечения правопорядка).

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что приведенный анализ классификаций правовых актов управления по различным основаниям, полезен на практике, так как позволяет выделить фундаментальные свойства

¹ Бахрах Д. Н. Указ. раб. С. 369.

² Ордина О. Н. Указ. раб. С. 17.

актов. Например, практическое значение классификации по юридическим свойствам заключается в том, что, во-первых, каждый субъект управления наделяется определенными полномочиями на издание конкретного вида правового акта и другой акт издать не вправе; во-вторых, от того, нормативным или индивидуальным является акт зависит внешняя форма его выражения и наименование: указ, постановление, распоряжение, приказ; в-третьих, для каждого вида акта закреплены собственная процедура создания и порядок защиты в случае нарушения прав и свобод граждан данными видами правовых актов. Данная классификация является базовой, так как от нее зависит практическое значение других классификаций по различным критериям: в зависимости от уполномоченного субъекта, по наименованию акта. Очень важно определиться с тем, орган в институциональном или функциональном смысле издает акт, потому что, это позволит правильно определить субъектов, которым предоставлено право издавать правовые акты государственного управления, надлежащим ли образом эти органы наделены государственными полномочиями, в каких пределах. Чтобы исключить злоупотребление со стороны субъектов, издающих правовые акты управления, нужно определиться в пределах их усмотрения, от этого зависит дискреционный акт, акт на основе альтернативных полномочий или акт «связанной компетенции» вправе издавать полномочный субъект. Классификация по одному основанию дополняется классификацией по другому, что обогащает информацию о том или ином виде акта. Исследования в области классификации актов управления необходимо продолжать, поскольку не создана общая система актов управления.

Глава 2. Законность правовых актов государственного управления

2.1 Виды требований, предъявляемых к актам государственного управления

Правовые акты государственного управления необходимы для регулирования общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности. Содержательная часть акта разрабатывается для достижения указанных в нем целей. Поэтому правовой акт управления должен обладать юридической силой: соответствовать требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, форме, так и к порядку принятия и издания. Ученые говорят о том, что значение правовых актов управления в механизме правового регулирования и требований, которые предъявляются к ним, недооценивается¹.

На первый взгляд может показаться, что вопросы о признаках правового акта государственного управления и требованиях, предъявляемых к нему, тождественны. Однако это не так. В юридической литературе ученые данные понятия разграничивают. Так, по мнению Ю. Н. Старилова, признаки – это основные характеристики сущности акта, а требования – это условия его законности и целесообразности².

В юридической литературе представлены различные мнения по вопросу требований к актам управления. В частности, по мнению Д.Н. Бахраха и С. Д.Хазанова, качество и результативность регулирующего воздействия правового акта государственного управления напрямую зависят от соответствия акта требованиям законности, сформулированным в законодательстве³.

Некоторые ученые раскрывают требования к правовым актам при описании их признаков. Например, в своей работе начала 20 века

¹ Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. Научно-практическое пособие / Р. Ф.Васильев. М.: Юриспруденция, 2000. С. 13.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 270.

³ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. раб. С. 28-29.

А. И. Елистратов указывает в качестве основных характеристик правомерности акта компетентность административного учреждения; законность содержательной части акта; соответствие формальным требованиям; соответствие цели закона¹. Ю. А. Тихомиров также анализирует требования, предъявляемые к правовым актам управления, в качестве их признаков².

Другие авторы называют требования, как один из признаков правового акта государственного управления, а далее посвящают предъявляемым к правовым актам требованиям отдельный параграф (А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов).

На сегодняшний день в Российской Федерации нет единого нормативного правового акта, который бы содержал весь перечень универсальных требований, предъявляемых к актам государственного управления: нет закона «Об административных процедурах» или закона «О нормативных правовых актах». Министерством юстиции РФ был подготовлен проект Федерального закона РФ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», однако он не был принят. На необходимость принятия унифицированного нормативного правового акта указывают многие ученые, например Ю. П. Боровикова³, О. Н. Ордина⁴, Р. С. Саркисов⁵ и др. По мнению Ю. Г. Арзамасова, требования законности должны быть исчерпывающим образом закреплены в главе закона или в отдельном законе⁶. Несмотря на то, что акты управления могут быть как нормативные, так и индивидуальные, Ю. Г. Арзамасов указывает, что достаточно принятия одного правового документа, в котором были бы отражены требования, предъявляемые к форме и содержанию как нормативных, так и

¹ Стариков Ю. Н. Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: хрестоматия / Ю. Н. Стариков. Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 545.

² Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. М.: 2001. С. 98.

³ Боровикова Ю. П. Указ. раб. С. 23-24.

⁴ Ордина О. Н. Указ. раб. С. 11.

⁵ Саркисов Р. С. Указ. раб. С. 47.

⁶ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 161.

индивидуальных актов¹.

Требования, которые предъявляются к правовым актам, содержатся в различных источниках права. Общие требования законности закреплены в Конституции РФ и распространяются на все общественные отношения, в том числе связанные с созданием правовых актов государственного управления. Так же некоторые требования к форме и содержанию акта сформулированы в правовых актах, посвященных правовому статусу органов исполнительной власти (например, в ФКЗ РФ «О Правительстве Российской Федерации»). Подзаконные правовые акты также содержат требования, предъявляемые к правовым актам управления (примером может быть Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² (далее – Постановление Правительства РФ № 1009). Некоторые требования могут быть сформулированы и нормативными правовыми актами, издаваемыми на уровне субъекта Российской Федерации (в качестве примера можно привести Указ Губернатора Красноярского края «Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов Губернатора Красноярского края и Правительства Красноярского края, порядка подготовки и издания распоряжений Администрации Губернатора Красноярского края»). Однако, стоит отметить, что вышеперечисленные акты не содержат четкий исчерпывающий перечень требований. Они прослеживаются в тексте вышеперечисленных нормативных актах и могут быть сформулированы в качестве предъявляемых к актам управления требований при помощи использования метода логического толкования.

Законность правового акта государственного управления возможна

¹ Арзамасов Ю. Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2007, № 5. С. 3-9.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (в ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 18.08.1997. № 33. Ст. 3895.

только при условии его соответствия всем требованиям, которые предъявляются как к содержанию, так и к форме и процедуре принятия акта. В данном случае, как утверждает профессор Ю.Н. Старилов, под законностью подразумевается соблюдение не только материальных, но и процессуальных административно-правовых норм¹.

В юридической литературе требования, которые предъявляются к правовым актам управления, сгруппированы. Например, ученые выделяют две группы: «требования с позиции юридического содержания»² и «требования к порядку издания акта»³.

В работе Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова «Формы и методы деятельности государственной администрации» авторы объединяют требования в три группы. Первая – целесообразность и полезность для публичных интересов (обоснованность, учет существующих условий, своевременность принятия). Вторая – законность (компетентность принимающего акт субъекта; соответствие акта материальному и процессуальному закону). Третья группа – организационно-технические требования (правильное оформление акта, соблюдение правил государственного языка и т. д.)⁴.

В учебной литературе в качестве основных требований к актам управления указывают также: во-первых, требования, относящиеся к разработке и принятию акта; во-вторых, требования к вступлению его в действие; в-третьих, требования к содержанию и форме акта⁵.

В.И. Новоселов подразделил требования законности актов органов управления на две самостоятельные группы: требования, предъявляемые к форме и содержанию правовых актов, и требования, предъявляемые к

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 270.

² Алехин А. П. Указ. раб. С.214.

³ Там же. С. 215.

⁴ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. раб. С. 28-29.

⁵ Российское административное право: учебник / Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев, В. М. Манохин. М.: Юрист, 1996. С. 161-164.

процедуре их издания¹.

В результате, требования могут быть систематизированы следующим образом: требование об издании правового акта государственного управления компетентным органом; требования к содержанию акта; требования к форме внешнего выражения; требования к процедуре подготовки, обсуждения, принятия, издания, государственной регистрации (если это требуется), опубликования и вступления в силу, исполнения актов управления.

Требование об издании правового акта уполномоченным органом исполнительной власти или должностным лицом, закреплено в пп. а п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, п. 1 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009. Органы исполнительной власти с помощью правовых актов осуществляют законодательно закрепленную за ними компетенцию, действуя в рамках своих полномочий. Точное следование данному требованию, по мнению Ю. П. Боровиковой, обеспечивает эффективность и законность деятельности государственных органов².

В учебной литературе указывается на то, что вышестоящий орган при создании правового акта не должен вмешиваться в компетенцию подчиненных ему органов и должностных лиц³.

Значение полномочности органов исполнительной власти и их должностных лиц заключается в том, что они вообще имеют право издавать правовые акты; они уполномочены издавать правовой акт по данному вопросу (соблюдены правила разграничения предметов ведения; определенный субъект имеет законодательно закрепленные полномочия на издание правового акта по конкретному вопросу).

Это требование, по мнению некоторых ученых-административистов, является фундаментальным, потому что от него зависит подведомственность

¹ Новоселов В. И. Указ. раб. С. 30-32.

² Боровикова Ю. П. Указ. раб. М., 2004. С. 6.

³ Алехин А. П. Указ. раб. С.214.

дел, а также права и обязанности органов и их должностных лиц¹. Таким образом, соблюдение данного требования обеспечивает законность, содержательность и обоснованность правовых актов государственного управления.

Следующая группа требований – требования к содержанию правового акта государственного управления.

Во-первых, правовой акт должен соответствовать положениям законов. Это правило в общем виде закреплено в ст. 15, ч. 3 ст. 90, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, в п. 1 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009. Оно означает, что акт не может противоречить Конституции РФ, международным договорам, действующим федеральным законам, а также, если речь идет о принятии правового акта государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации, то в этот перечень также входят конституции и уставы субъектов Федерации, законодательные акты субъектов Федерации.

Кроме того правовой акт управления должен учитывать положения нормативных актов вышестоящих органов исполнительной власти (Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ, нормативных актов иных федеральных исполнительных органов власти и исполнительных органов субъектов Федерации).

Можно согласиться с позицией А. В. Злобина, который считает, что данное требование обусловлено федеративным устройством России, а также субординацией органов, принимающих правовые акты управления².

Таким образом, акты госуправления должны обеспечивать действие актов большей юридической силы, так как они создаются для конкретизации и исполнения правил, содержащихся в законодательных актах, что необходимо для достижения той цели, которую ставил перед собой законодатель.

¹ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. раб. С. 30.

² Злобин А. В. Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Злобин. Саратов, 2013. С. 8.

Во-вторых, должны быть соблюдены правила о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (а именно: между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ). Данное требование к содержанию правового акта управления сформулировано в Конституции РФ, а так же в п. 5 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009, указывается на обязательность договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае возникновения противоречия между федеральным законом и правовым актом органа субъекта Федерации, изданным в пределах исключительного ведения субъекта Федерации, действует акт, принятый органом субъекта (ст. 76 Конституции РФ). В остальных случаях при противоречии применению подлежат нормативные акты федеральных органов исполнительной власти.

Проанализировав данное требование, можно сказать, что оно тесно связано с первым, так как разграничение предметов ведения зафиксировано в Конституции РФ. Значит, если не будет противоречия Основному закону, то будут соблюдены правила о разграничении предметов ведения.

В-третьих, в содержании акта должны быть отражены основания для его издания, а также цели, задачи и последствия его принятия. Для их разъяснения в правовых актах выделяется вступительная часть – преамбула (п. 6 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009). Ю. Н. Стариков называет данное требование, как требование «юридической обоснованности»¹.

Четвертое требование к содержанию акта управления заключается в том, что он не должен ограничивать либо нарушать права и законные

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 274.

интересы граждан, и юридических лиц. Это требование гарантируется ст. 55 Конституции РФ. Данное правило связано с первым требованием, так как права и законные интересы граждан и организаций закрепляются в законах и нормативных правовых актах органов исполнительной власти, которым не должен противоречить принимаемый правовой акт государственного управления.

Данное требование имеет значение и для процессуального права, так как заявитель в исковом заявлении обязан указать на то, какие его права, свободы и законные интересы нарушаются данным актом (ст. 125 КАС РФ).

Ученые уделяют особое внимание необходимости соблюдения цели закона при издании правовых актов государственного управления. Как указывает Ю. Н. Старилов, А. И. Елистратов еще в начале 20 века писал, что особый интерес впервые стал проявляться к данной проблеме во Франции. Критерием правомерности в те времена было соблюдение цели, закрепленной в законе. Даже при соблюдении всех остальных требований, предъявляемых в тот период к правовым актам, при нарушении целесообразности правовой акт управления подлежал отмене¹.

Данная проблема сохраняет свое значение и сегодня. Причиной этому является отсутствие регламентации единой процедуры издания нормативных правовых актов, распространение коррупции. При таких обстоятельствах правовой акт может издаваться в интересах узкого круга лиц, нарушая права и законные интересы всех остальных граждан.

Третья группа – требования, предъявляемые к форме правового акта государственного управления, которые сформулированы в пп. б п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, п.п. 3, 6, 9, 17 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009, п. 5 Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил делопроизводства в

¹ Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: хрестоматия / Ю. Н. Старилов. Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 549-550.

федеральных органах исполнительной власти» (далее – Постановление Правительства РФ № 477)¹, и которые включают в себя правила: 1) об указании всех необходимых реквизитов, подписей, печатей, публикации на специальных бланках; 2) об изложении текста в соответствии с определенной структурой (части, разделы, главы, параграфы, пункты и т. п.); 3) о стиле изложения текста, который должен быть ясным, четким и лаконичным (Ю. А. Тихомиров называет это правило следующим образом: использование «нормативного языка, специфических юридических понятий и терминов»²); 4) об отсутствии слов и терминов, которым может быть дано неоднозначное толкование; 5) о соблюдении грамматических и пунктуационных правил русского языка.

Текст правового акта управления разделяется на главы, обозначаемые римскими цифрами, далее главы делятся параграфы или сразу на статьи, статьи включают в себя части, пункты и подпункты (п. 6 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009). Аналогичные правила сформулированы в нормативном правовом акте Красноярского края: Указе Губернатора Красноярского края «Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов Губернатора Красноярского края и Правительства Красноярского края, порядка подготовки и издания распоряжений Администрации Губернатора Красноярского края».

Например, в Постановлении Правительства РФ № 477 закреплено, что документ должен иметь следующие обязательные реквизиты: наименование субъекта, издающего акт (это может быть орган исполнительной власти или должностное лицо); указание на вид документа; заголовок; дата; индекс; текст (его составляющие части); подписи. Могут быть предусмотрены и иные реквизиты, например, отметка об утверждении; отметка о заверении копии; отметка о согласовании с другим органом исполнительной власти; указание

¹ Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 (в ред. от 26.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 22.06.2009. № 25. Ст. 3060.

² Тихомиров Ю. А. Указ. раб. С. 101.

на приложения; имя адресата; фамилия исполнителя и номер его телефона и др.¹. Нормативные акты, подлежащие государственной регистрации, должны содержать информацию о номере государственной регистрации.

В нормативном правовом акте таблицы, графики, карты, схемы оформляются в качестве приложений, при этом в основном тексте делаются ссылки на них (Правила, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009). Соблюдение данного требования необходимо в связи с тем, что приложения могут иметь нормативный характер, в частности содержать типовые документы, и поэтому могут оспариваться в суде отдельно от основного акта, а если последний не содержит нормативных предписаний, то можно оспорить приложение².

Несмотря на то, что данные требования носят формальный характер (в теории их называют «организационно-техническими»³, «культурой оформления административного акта»⁴, «правила юридической техники»⁵), их не следует недооценивать, так как от них зависит дальнейшее действие принятого правового акта государственного управления. По мнению А. П. Коренева, это требование дисциплинирует субъекта, издающего правовой акт государственного управления, потому что требует сосредоточенность при разработке⁶. Например, требование делать в акте ссылку на закон, на основании которого он принимается, ведет к тому, что субъекту управления необходимо тщательно исследовать акт с точки зрения его законности. Требование о подписании акта управления позволяет установить ответственное за его содержание лицо. Как отмечают Т. В. Худойкина, А. В. Ярунин, «формальная составляющая» указывает на

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 276.

² О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1, январь, 2008.

³ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Указ. раб. С. 30.

⁴ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 275.

⁵ Тихомиров Ю. А. Указ. раб. С. 101.

⁶ Корнев А. П. Указ. раб. С. 181-182.

самостоятельность конкретного документа¹.

Еще одна группа требований – соблюдение нормативно установленного порядка подготовки, обсуждения, принятия, издания, государственной регистрации (если это требуется), опубликования и вступления в силу, исполнения актов управления (контроль за исполнением, возможность внесения в акт изменений и дополнений). Например, если акт издается коллегиальным органом, то необходимо его коллегиальное обсуждение, голосование и т.п. Может возникнуть необходимость в специальных знаниях специалистов и экспертов, к которым обращаются при подготовке проекта правового акта управления. Проект подготавливается структурным подразделением федерального органа исполнительной власти с учетом его функций и компетенции, а разработка сложных правовых актов может осуществляться рабочими группами (абз. 4 п. 4 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009).

Например, если согласно установленному в законе правилу согласование является обязательным, или, если акт содержит правила поведения, затрагивающие права и обязанности других федеральных органов исполнительной власти, то проект нормативного правового акта подлежит согласованию с данными органами (п. 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009).

Если между ранее изданными актами и подготавливаемым правовым актом возникают противоречия, то разработчик правового акта управления должен предложить вариант изменения и дополнения или признания утратившими силу ранее изданных актов (п. 7 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009). По мнению ученых-административистов соблюдение данного требования важно при подготовке проектов актов². Это необходимо для того, чтобы принимаемые акты

¹ Худойкина Т. В., Ярунин А. В. О требованиях к форме и содержанию некоторых нормативных правовых актов в российском законодательстве // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Материалы XII Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Волжский университет им. В. Н. Татищева. 2015. Саранск, 2015. С. 251.

² Алехин А. П. Указ. раб. С. 215.

изначально соответствовали законодательным требованиям, чтобы не возникало последствий их несоблюдения.

В случае законодательно закрепленного правила, нормативные акты управления должны пройти государственную регистрацию, которая осуществляется Министерством юстиции РФ. Оно ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Согласно п.п. 10-20 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009, нормативные правовые акты управления, затрагивающие права, свободы и обязанности физического или юридического лиц, имеющие межведомственный характер, должны пройти процедуру государственной регистрации.

Необходимость соблюдения порядка опубликования и вступления в силу правовых актов управления устанавливается пп. в, г п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ, п. 17 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009. Данный порядок устанавливается в нормативных правовых актах. Правила опубликования закреплены в Указе Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹. Если данный порядок не будет соблюден, то акт не вступит в силу, следовательно, не сможет быть регулятором общественных отношений и не сможет повлечь возникновение, изменение или прекращение правоотношений (п. 10 Указа Президента РФ², п. 19 Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1009).

Данные правила устанавливаются нормами, регулирующими управленческий процесс (Ю. Н. Стариков называет их «административно-процессуальными нормами»³).

¹ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 (в ред. от 29.05.2017) // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

² Там же.

³ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков.

Указанное требование очень важно. Нормы, регулирующие порядок создания акта управления, устанавливаются с целью обеспечения правильности и эффективности актов государственного управления. Эффективность регулирующего воздействия правового акта, достижение целей, для которых он создавался, зависит от качества процессуальных форм подготовки и исполнения акта¹.

Ю. А. Тихомиров, помимо описанных выше, выделяет следующее требование, предъявляемое к актам управления, в качестве самостоятельного: соответствие акта классификации, установленной на законодательном уровне². Это требование, предъявляемое к правовым актам, указано в ст. 6 Проекта Федерального закона РФ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»³.

Исходя из вышесказанного, можно систематизировать требования, предъявляемые к актам государственного управления. Во-первых, требование к соблюдению компетенции при издании правового акта управления. Во-вторых, требования к содержанию акта (оно включает в себя требования соблюдения законов и нормативных правовых актов, соблюдения правил разграничения предметов ведения, необходимость обоснованности и целесообразности акта; при этом издание правового акта государственного управления не должно нарушать права и законные интересы граждан и организаций). В-третьих, требования к форме правового акта (то есть внешнему выражению текста: разделение на главы, статьи, части, пункты; отражение реквизитов, печатей; юридико-технические правила изложения текста и его стиль). Наконец, требования к порядку издания правового акта, который включает как создание акта (подготовку проекта правового акта государственного управления, обсуждение, принятие), так и регистрацию,

М.: Норма, 2002. С. 273.

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 273.

² Тихомиров Ю. А. Указ. раб. С. 102.

³ О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона Российской Федерации. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru>.

опубликование (если они обязательны), вступление в силу, исполнение.

В процессуальных кодексах содержится правило о том, что суд, рассматривая дело об оспаривании акта, проверяет соблюдение требований, предъявляемых к нормативному и индивидуальному правовому акту, как условие его законности (например, в КАС РФ и в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ)). Это обусловлено тем, что законность правовых актов управления, как нормативных, так и индивидуальных, может быть оспорена административным истцом. Проанализировав ч. 8 ст. 213 КАС РФ, можно выделить следующие требования, на соблюдение которых проверяется нормативный правовой акт: во-первых, соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан; во-вторых, полномочность субъекта на принятие нормативного правового акта; в-третьих, акт должен соответствовать требованиям относительно его формы и вида; в-четвертых, процедура принятия акта; в-пятых, необходимо соблюдение правил введения в действие, в том числе порядка опубликования, государственной регистрации и вступления в силу; наконец, правовой акт государственного управления должен соответствовать актам высшей юридической силы. В ч. 4 ст. 194 АПК РФ сформулированы следующие требования к содержанию и форме правового акта: во-первых, соответствие правового акта государственного управления актам большей юридической силы; во-вторых, принятие акта компетентным органом¹.

Немного отличаются требования, предъявляемые к индивидуальным правовым актам. В ч. 9 ст. 226 КАС РФ указываются следующие требования, соблюдение которых выясняет суд при рассмотрении дела об оспаривании акта: во-первых, соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций; во-вторых, оспариваемое решение, действие (бездействие) должны быть приняты в пределах полномочий разработчика акта; в-третьих,

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

в случае, если установлен порядок принятия решения, совершения действия (бездействия), он должен быть соблюден; в-четвертых, необходимо наличие оснований для принятия решения, совершения действия (бездействия), если они предусмотрены нормативными правовыми актами; в-пятых, правовой акт государственного управления должен соответствовать вышестоящим актам. В соответствии с ч. 4 ст. 200 АПК РФ суд осуществляет проверку следующих требований: соответствие актам большей юридической силы; наличие полномочий на принятие акта; отсутствие или наличие нарушения прав и законных интересов заявителя.

Таким образом, в учебной литературе требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления, группируются учеными в следующем порядке: требования к содержанию, требования к форме, требования к процедуре издания. В процессуальных актах, сформулировано правило, согласно которому суд проверяет, есть ли нарушения прав, свобод и законных интересов заявителя; издан ли акт компетентным органом; соблюдены ли требования к форме и виду правового акта; соблюдены ли правила принятия акта, введения в действие (в том числе, порядок государственной регистрации, опубликования, вступления в силу); и, наконец, соответствие актам большей юридической силы. Порядок изложения законодательно закрепленных требований в учебной литературе и процессуальных актах различен. Подобное ранжирование законодателем требований можно объяснить следующим.

Первое, что проверяет суд – наличие или отсутствие нарушения прав, свобод и законных интересов заявителя. Это правило связано с правом граждан, закрепленным в ст. 55 Конституции РФ. Также это может быть связано с процедурой возбуждения процесса. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, в случае если из административного искового заявления не следует нарушение прав, свобод и законных интересов заявителя, то суд отказывает в принятии заявления. Но суд может по ошибке принять данное административное исковое заявление, тогда необходимо прекратить

производство по делу. В случае, если нарушения прав нет, то и нет необходимости данному субъекту оспаривать правовой акт, у заявителя нет ни материальной, ни процессуальной заинтересованности в исходе дела, потому что его права, свободы и законные интересы не нарушаются.

Далее суду нужно проверить компетенцию органа на издание правового акта. Компетенция – это совокупность полномочий по определённым вопросам¹. Полномочие – право и обязанность по принятию от имени государства правовых актов и совершению иных действий, имеющих публичный характер². Каждый орган государственной власти и каждое должностное лицо наделяется для исполнения своих полномочий определёнными правами и обязанностями. Для обеспечения конституционно закреплённого принципа разделения властей, а также для самостоятельности органов внутри исполнительной ветви власти, необходимо соблюдение данного требования.

От того, какой орган вправе принять правовой акт по данному вопросу, зависит следующий аспект, который проверяет суд – вид и форма акта. На законодательном уровне закрепляются виды актов, принимаемых органами исполнительной власти. Например, согласно ст. 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения, согласно ст. 115 Конституции РФ, Правительство РФ принимает постановления и распоряжения. В зависимости от того, какой правовой акт (нормативный или индивидуальный) принимается, зависит то, в форме постановления или распоряжения, указа или распоряжения он будет принят.

От вида и формы акта зависит процедура принятия, а также введения в действие акта, потому что законодательно закреплены особенности данных процедур. Например, многие нормативные правовые акты проходят правовую и антикоррупционную экспертизу, Министерство юстиции РФ осуществляет их государственную регистрацию, проходят процедуру

¹ Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 33.

² Там же. С. 33.

официального опубликования. Индивидуальные акты в силу их характера не проходят данных процедур, а доводятся до сведения адресата.

И, наконец, правовой акт государственного управления проверяется на соответствие актам высшей юридической силы. Это связано с тем, что если акт управления нарушает права заявителя или издан в нарушение компетенции, или нарушает процедуру издания, то значит, он уже нарушает правовые акты, в которых закреплены эти права, компетенция и процедура. Следовательно, только, если правовой акт управления соответствует первым трем требованиям законности, можно приступать к проверке соответствия другим актам большей юридической силы.

Сущность соблюдения рассмотренных требований к правовым актам государственного управления заключается в обеспечении законности при регулировании общественных отношений, то есть, если требования, которые предъявляются к правовым актам государственного управления, не выполняются, то возникает вопрос о законности данных актов.

2.2 Последствия принятия актов, не соответствующих требованиям законности

Правовой акт государственного управления может регулировать общественные отношения только в случае, если он соответствует всем предъявляемым к его форме и содержанию требованиям. Поэтому для эффективности и непротиворечивости правового регулирования необходимо своевременно устранять дефекты в правовых актах управления, чтобы не возникало негативных последствий их несоблюдения для граждан и организаций.

В учебной литературе указывается на то, что правовой акт государственного управления должен обладать юридической силой, то есть он должен выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти, а для этого необходимо всецело соответствовать ее задачам и функциям¹. В связи с этим, по общему правилу, действует презумпция действительности акта государственного управления, потому что он создается властным субъектом, который обязан законно осуществлять свои функции, гарантировать и защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц². Следовательно, презюмируется, что правовые акты государственного управления соответствуют предъявляемым к ним требованиям, пока не доказано обратное. В соответствии с позицией А. И. Елистратова, если бы каждый сомневался в законности правового акта, то возникла бы угроза правопорядку, так как правовые предписания, изложенные в акте, этот гражданин не выполнял³.

В связи с этим важен анализ законности принимаемого или принятого акта государственного управления, потому что он обязателен для исполнения всеми, кому адресован, а в случае неисполнения или нарушения акта

¹ Алехин А. П. Указ. раб. С.218.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 281.

³ Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: хрестоматия / Ю. Н. Старилов. Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 552.

управления могут применяться и принудительные меры.

В случае, если соответствие акта управления требованиям законности ставится под сомнение, то уполномоченным субъектом в установленном законом административном или судебном порядке проводится проверка. Незаконность акта управления должна быть подтверждена в рамках законодательно закрепленной процедуры решениями органов исполнительной власти или судебными решениями.

В законодательстве Российской Федерации, нет единого понятия, обозначающего правовые акты, не соответствующие требованиям законности. Встречаются различные формулировки «неконституционный», «незаконный», «недействительный», «недействующий» акт. По мнению Е. Н. Каменевой, необходимо в законе объединить данные понятия в одно – «дефектный акт», – и раскрыть его содержание¹. В своей работе автор приводит возможную формулировку дефиниции, согласно которой дефектным является правовой акт, созданный с нарушением требований к содержанию, форме, процедуре². Д.С. Андреев также исследовал вопросы дефектных актов. Ученый исследует в общем виде дефектные акты, а также анализирует дефектность актов, которые содержат в себе нарушение отдельных требований законности – принятие акта с нарушением компетенции, процедуры. При этом в своей работе автор приводит еще более детальные классификации. Например, может нарушаться компетенция по предмету, по территории и по времени³.

В юридической литературе различают ничтожные и оспоримые акты. Приводятся различные основания для данной классификации. В отечественной доктрине большинство ученых придерживаются «теории существенного нарушения» при отнесении дефектного акта к ничтожному

¹ Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 93-94.

² Там же. С. 83-84.

³ Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты, принятые с нарушением компетенции // Законодательство. М.: 2010. № 9. С. 54.

или оспоримому (А. Ф. Евтихийев¹, Р. Ф. Васильев² и др.). Ничтожные правовые акты имеют существенные изъяны, в качестве примера А. Ф. Евтихийев приводит несовпадение воли заявителя с волей органа, принимающего решение; предметную некомпетентность «административного органа»; противоречие законам, регулирующим публичный порядок, «добрые нравы и нравственность»³. Несущественный порок присущ оспоримому акту, к которому ученый относит нарушение территориальной компетенции или процедуры принятия акта⁴.

А. П. Алехин в качестве критерия классификации называет «условие к отмене»⁵. Так, ничтожные акты подлежат безусловной отмене, потому что в них ничтожно само властно-публичное волеизъявление. Примером может быть правовой акт, содержащий призыв к совершению преступления.

А. П. Коренев критерием разграничения ничтожных и оспоримых актов называет «очевидность дефекта»⁶. А. А. Жданов говорит о том, что любое лицо, которое является участником правоотношений, урегулированных ничтожным актом, может обнаружить нарушение требований законности, и поэтому вправе не исполнять его⁷. Однако, стоит отметить, что понятие «очевидность» является оценочным и зависит от субъективного усмотрения. Поэтому, при недостаточности обстоятельств, указывающих на ничтожность акта управления (неочевидности), только специальный орган уполномочен на констатацию данного факта.

Советский ученый О. Э. Лейст, не поддерживал точку зрения о делении дефектных актов на «ничтожные» и «оспоримые». По его мнению, данные понятия разработаны для гражданской сферы и не применимы к «административным актам», потому что сторона сделки в гражданском праве

¹ Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925. С. 172-173.

² Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие / Васильев Р. Ф. М., 1970. С. 104.

³ Евтихийев А. Ф. Указ. раб. С. 172-173.

⁴ Там же. С. 172-173.

⁵ Алехин А. П. Указ. раб. С. 217.

⁶ Коренев А. П. Указ. раб. С. 183-184.

⁷ Жданов А. А. О действительности актов государственного управления // Правоведение. 1964. № 1. С. 51-60.

может не оспаривать сделку, а согласиться с ее негативными последствиями, что не приемлемо в публичной сфере¹. Автор не поддерживает и формулировку «ничтожный акт». Ученый выделяет акты, которые являются неправильными (противоправными) действиями отдельных лиц, а не государственных органов.

В. В. Нырков делит дефекты актов в зависимости от «существенности нарушения», однако, несущественные недостатки, по мнению автора, не влекут отрицательных последствий, а существенные – ведут к особым мерам: санкциям и защите². Таким образом, только последняя группа актов будет оцениваться с точки зрения ничтожности и оспоримости. И в зависимости от того, какой интерес нарушается – публичный или частный, – и будет деление актов на ничтожные и оспоримые, соответственно³.

Исходя из представленных позиций, можно сделать вывод, что в юридической литературе данный вопрос носит дискуссионный характер. Можно привести основные критерии, по которым нужно различать ничтожные и оспоримые правовые акты (таблица 3).

Таблица 3 – Сравнительный анализ ничтожного и оспоримого правовых актов государственного управления

№	Критерий	Ничтожные акты	Оспоримые акты
1	Момент, с которого акт считается недействительным	С момента издания акта (именно поэтому важна процедура подготовки, принятия и вступления в силу акта).	С момента вынесения уполномоченным органом (чаще всего судом) решения, подтверждающего недействительность акта. Поэтому акт до момента принятия

¹ Лейст О. Э. Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. М.: Госюриздат, 1962. С.124.

² Нырков В. В. Недействительность и эффективность правовых актов // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 3. С. 212.

³ Там же. С. 217.

			решения является действительным и порождает юридические последствия.
2	Необходимость доказывания	Не нуждается в доказывании, административный орган или суд могут только констатировать, а не установить, недействительность.	Только в случае предоставления неопровержимых доказательств нарушения требований законности акт управления признается недействительным, в противном случае акт продолжает порождать юридические последствия. Этот вопрос решается уполномоченным органом в соответствии с закрепленной в законе процедурой.
3	Возможность исправления дефектов	Не могут быть исправлены в связи с существенностью нарушения.	Могут быть исправлены.

В юридической литературе приводятся различные способы обеспечения законности актов государственного управления. Например, Ю. Н. Стариков, рассматривает такие способы: 1) отмена акта управления (в том числе автор рассматривает внесение необходимых изменений или

дополнений); 2) приостановление действия акта; 3) обжалование; 4) вынесение акта прокурорского надзора¹. В работе Ю. А. Тихомирова содержится следующий перечень средств: 1) приостановление действия актов; 2) отмена актов вышестоящими органами; 3) представление прокурора об устранении нарушения закона; 4) протест прокурора; 5) обжалования актов в суд общей юрисдикции; 6) отказ в регистрации акта при регистрации нормативных актов министерств в Минюсте РФ, при регистрации юридических лиц, при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т.п.; 7) изменение и отмена акта управления издавшим субъектом².

Таким образом, вышеперечисленные способы реагирования на нарушение требований законности отличаются, во-первых, указанием на орган, уполномоченный сделать вывод о законности акта (орган исполнительной власти или суд), во-вторых, закреплением заявителя, который инициирует соответствующую деятельность органа исполнительной власти или суда (прокурор или гражданин). Исходя из вышесказанного, можно сгруппировать возможные способы устранения незаконности актов: отмена акта управления; обжалование актов (во-первых, в административном порядке – в государственном органе; во-вторых, в судебном порядке - в судах общей юрисдикции, арбитражных судах); акты реагирования прокурора на несоответствие требованиям законности.

При отмене правовой акт управления перестает порождать те правовые последствия, для достижения которых он был издан. О. В. Луконькина дает определение отмены правового акта, как исключение правового акта из правовой системы путем принятия властного решения о прекращении регулирующего воздействия акта управления на общественные отношения³.

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 266-329.

² Тихомиров Ю. А. Указ. раб. С. 103.

³ Луконькина О. В. Отмена правовых актов по законодательству современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Луконькина. Саранск, 2010. С. 10.

В юридической литературе различают «основания» и «поводы» отмены актов управления. «Основанием» признается установленное в ходе проверки уполномоченного органа действие, в результате которого происходит нарушение одного или нескольких требований законности, предъявляемых к правовым актам государственного управления¹. Согласно позиции, высказанной О. В. Луконькиной, важнейшим основанием отмены правового акта управления служит препятствующее исполнению закона ухудшение регулирующего воздействия акта управления². Автор разделяет основания на фактические и юридические. Несоответствие содержания акта изменяющимся общественным реалиям является фактическим основанием, а законодательно зафиксированные полномочия субъектов реагировать на фактические основания – юридические³. Помимо оснований Р. Н. Любимова выделяет «поводы», которые возбуждают процесс рассмотрения вопроса о юридической силе акта управления. К ним относятся: сообщения средств массовой информации, итоги проверок, проводимых надзорными органами, сообщения из органов прокуратуры, следствия, полиции и т. д. По мнению автора, основной признак поводов для проверки правового акта заключается в их обязывающем характере, то есть при поступлении сообщения уполномоченные субъекты должны провести проверку данного акта⁴.

Нормативными актами устанавливается порядок отмены правовых актов государственного управления. Отмена правовых актов является одной из главных функций многих государственных органов (общей и специальной компетенции) и должностных лиц различных уровней. Возможность и порядок отмены правовых актов управления, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ, устанавливаются как федеральным

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов. М.: Норма, 2002. С. 296.

² Луконькина О. В. Основания отмены правовых актов по законодательству Российской Федерации // Социально-политические науки. 2011. № 1. С. 58.

³ Там же. С. 58-59.

⁴ Любимова Р. Н. Ответственность органов за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. М., 2000. № 3. С. 54-58.

законодательством¹, так и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. к ч. 3 ст. 90, п. л ч. 3 ст. 103, ч. 1 ст.109, ч. 2 ст. 113 Устава Красноярского края).

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, Президент РФ уполномочен отменить акты Правительства РФ в случае их противоречия вышестоящим нормативным правовым акта. Правительство РФ имеет право отменять акты иных федеральных органов исполнительной власти (ст. 12 ФКЗ РФ «О Правительстве Российской Федерации»), за исключением актов федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент РФ (Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел и др.), последние вправе отменять глава государства.

Губернатор Красноярского края уполномочен отменять правовые акты Правительства края, иных органов исполнительной власти края (п. к ч. 3 ст. 90 Устава Красноярского края); Правительство Красноярского края имеет право отменять акты органов, ему подчиненных (п. л ч. 3 ст. 103 Устава Красноярского края); Законодательное Собрание края напрямую не отменяет правовые акты государственного управления, однако оно вправе внести предложение в высший орган исполнительной власти Красноярского края об отмене изданных им нормативных правовых актов (ч. 1 ст. 109 Устава Красноярского края).

В юридической литературе дискуссионным является вопрос относительно того, вправе ли орган, принявший правовой акт, самостоятельно отменить его. По мнению Ю. Н. Старилова, отмена правового акта управления возможна в двух проявлениях: первое – когда отмену осуществляет орган (должностное лицо), которые приняли данный акт управления (здесь возможны две ситуации – орган самостоятельно или вышестоящий орган или должностное лицо производят отмену); второе –

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

когда правовой акт управления отменяется органами, имеющими на это законодательно установленные полномочия в случае его несоответствия принципу законности¹. Согласно другой точке зрения, высказанной в учебной литературе, отмена акта возможна по решению исполнительного органа (должностного лица), издавшего его, при этом отмена может быть и не связана с несоблюдением предъявляемых к форме и содержанию акта требований². То есть авторы, придерживающиеся последней точки зрения, причинами отмены считают объективные случаи, когда, например, в основу принятия акт были положены фальсифицированные данные, недостоверная информация, а не нарушения требований к форме и содержанию изданного правового акта. Это правило скорее относится к индивидуальным правовым актам, так как именно они принимаются, в частности, и на основе предоставленной заявителем информации.

Сложность в разрешении данной проблемы связана также с тем, что на сегодняшний день законодатель четко не регулирует возможность отмены органом (должностным лицом) принятых ими актов управления. С одной стороны, запрет отмены правового акта органом, принявшим его, будет дисциплинировать должностных лиц, принимающих акты государственного управления, потому что их действия по изданию акта изначально будут направлены на добросовестное исполнение своих обязанностей, так как в будущем его изменить сам орган не сможет. С другой стороны, в некоторых случаях отсутствие у органа права отменить принятый им акт может привести и к негативным последствиям. Например, если заявитель умышленно представил недействительные документы в орган исполнительной власти, которые были положены в основу издания правового акта государственного управления. И в этом случае, чтобы признать правовой акт государственного управления недействительным, нужно будет

¹ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2002. С. 293.

² Алехин А. П. Указ. раб. С.216.

обратиться к судебному или административному порядку обжалования, что займет определенное время.

Как утверждает О. В. Луконькина, применяя такой способ устранения нарушений требований законности, как отмена, необходимо не допустить ошибки или злоупотребления. В противном случае отмена правовых актов может привести к негативным последствиям, среди которых возможны уголовно наказуемые деяния, такие как злоупотребление должностными полномочиями и получение и дача взятки¹. Такой способ, как отмена правовых актов управления, по мнению автора, необходим для соблюдения принципа верховенства закона, обеспечения единообразия и достаточности правового регулирования; ясности правовых актов для граждан и организаций².

Таким образом, разрешить данную проблему возможно путем издания единого Федерального закона «Об административных процедурах» или Федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором были бы четко зафиксированы основания для отмены правовых актов государственного управления, сроки отмены, субъекты, уполномоченные на осуществление данной деятельности, регламентирована возможность общественного контроля беспристрастности и обоснованности отмены правовых актов.

От отмены правового акта нужно отличать приостановление его действия, служащее временной мерой, в ходе которой устанавливается информация, подтверждающая или опровергающая законность правового акта. Оно не всегда влечет утрату юридической силы акта управления, потому что он может продолжить действовать либо отменяется. Например, согласно ст. 85 Конституции РФ, право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ предоставляется Президенту РФ при условии, если они изданы в противоречие вышестоящим актам,

¹ Луконькина О. В. Отмена правовых актов по законодательству современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Луконькина. Саранск, 2010. С. 7.

² Там же. С. 10.

международным обязательствам или нарушают прав и свобод граждан до решения этого вопроса соответствующим судом. Правительство РФ для реализации принятых им правовых актов в пределах своей компетенции имеет право приостанавливать акты федеральных органов исполнительной власти (ст. 12 ФКЗ РФ «О Правительстве Российской Федерации»).

Помимо отмены возможно обжалование правового акта государственного управления в связи с нарушением требований законности, то есть подача заинтересованным лицом заявления в судебном или административном порядке, в результате которого уполномоченные орган государственной власти или должностное лицо разрешает спор, возникший между предполагаемыми сторонами спорного административного правоотношения¹. Данное право физических и юридических лиц гарантировано ст. 46 Конституции РФ.

В российском законодательстве установлено два порядка обжалования правовых актов управления: административный и судебный. Первый осуществляется вышестоящим органом исполнительной власти или должностным лицом, второй – судом. В обоих случаях основанием возбуждения процесса проверки является жалоба, поданная лицом, предполагающим, что акт управления нарушает его права, свободы, законные интересы. Необходимо отметить, что обжалование правового акта управления не влечет за собой автоматического признания его недействительным; подача жалобы, соответствующей установленным в законе к ней требованиям, лишь возбуждает процесс проверки.

Законодательно административная процедура обжалования урегулирована в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»², а право граждан воспользоваться данным порядком гарантировано ст. 33 Конституцией РФ. Данный порядок присущ оспариванию индивидуальных

¹ Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. М., 1998. № 12. С. 29–36.

² О порядке рассмотрения обращений граждан: Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.

правовых актов. Его суть заключается в том, что гражданин направляет свое обращение (чаще всего в форме жалобы) в вышестоящий орган управления по отношению к органу или должностному лицу, принявшему правовой акт, нарушающий права, свободы, законные интересы заявителя. Вышестоящий орган, рассматривая жалобу, осуществляет контрольные функции по отношению к подчиненному ему органу или должностному лицу. В результате принимается решение, содержащее выводы относительно законности, обоснованности и целесообразности обжалуемого решения или действия (бездействия). Гражданину направляется соответствующий ответ. О. И. Короткова, отмечает, что административный порядок обжалования выполняет не только функцию защиты нарушенного права, но и информационную, так как предоставляет властям информацию о случаях нарушения прав граждан¹.

При выборе судебного порядка заявитель может обратиться в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, или в Конституционный Суд РФ, или в конституционные (уставные) суды субъекта РФ. От обжалования нужно отличать проверку конституционности актов, которую осуществляет Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ. На сегодняшний день конституционные (уставные) суды не созданы, однако, это позволило бы в судебном порядке отменять незаконные акты, противоречащие конституциям и уставам субъектов РФ². Поэтому в рамках данного вопроса будет рассмотрено подробно только обжалование в суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

В случаях, если акт применен в отношении заявителя или он регулирует общественные отношения с участием заявителя, что, по его мнению, нарушает права, свободы и законные интересы, то это лицо имеет

¹ Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 4. С. 5.

² Чепурнова Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации // Российская юстиция. 1999. № 3. С. 4.

право обратиться в суд общей юрисдикции с административным иском заявлением об оспаривании нормативного правового акта, согласно ст. 208 КАС РФ. Если лицо предполагает, что 1) нарушаются его права, свободы и законные интересы, 2) создаются препятствия к реализации их прав, свобод и законных интересов или 3) на них незаконно возлагаются обязанности, оно имеет право оспорить индивидуальный правовой акт, в соответствии с ч. 1 ст. 218 КАС РФ. На истца (административного истца) не возложена обязанность доказывать в процессе судебного разбирательства незаконность обжалуемого акта. Законность акта должен доказывать орган, принявший его. Таким образом, в этом случае презумпция законности правового акта государственного управления не признается.

Административное исковое заявление, по общему правилу, гражданин или организация вправе подать в течение всего времени действия нормативного правового акта и в течении трех месяцев с момента, когда заявитель узнал о нарушении его прав, свобод, законных интересов индивидуальным актом. Существуют и специальные сроки для подачи заявления, предусмотренные ст. ст. 208, 219 КАС РФ. После принятия административного искового заявления, в процессе судебного разбирательства суд выясняет: соблюдены ли установленные в законе требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления. Данный вопрос был рассмотрен в 1 параграфе данной главы.

Если суд в результате судебного исследования придет к выводу, что нормативный правовой акт недействующий, он не может применяться с даты, отраженной в судебном решении. Кроме того не подлежат применению нормативные правовые акты меньшей юридической силы, содержание которых включает положения недействующего акта. Суд может постановить, что индивидуальный правовой акт не соответствует нормативным правовым актам и нарушает права, свободы, законные интересы заявителя, а также обязать орган или должностное лицо, принявший акт, устранить данные нарушения, о чем сообщить суду и административному истцу в течение

месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

В мотивировочной части решения о признании нормативного правового акта соответствующим федеральному законодательству суд констатирует следующие обстоятельства: компетенция на издание правового акта управления, а также права административного истца не нарушены, заявители неправильно толкуют нормы права или не разграничивают общую и специальную норму права (например, ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» и УПК РФ), не различают регулирующие и охранительные нормы (ПДД РФ и КоАП РФ), обжалуемый акт, который не является нормативным (например, ГОСТ, так как на сегодняшний день стандартизация в России носит добровольный характер). Следует отметить, что нормативный акт признается недействующим в случаях наличия в нем прямого нарушения закона или в случае, если в подзаконном акте ограничительным образом регулируются отношения по сравнению с законом.

В резолютивной части указывается, что решение по делу об оспаривании нормативного правового акта или сообщение об этом должно быть опубликовано в том же официальном печатном издании, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт (п. 2 ч. 4 ст. 215 КАС РФ). Данное правило связано с требованием опубликования нормативного правового акта, затрагивающего права, свободы и законные интересы граждан и организаций. При несоблюдении данного требования нормативный правовой акт не может применяться. Решение о признании недействующим нормативного акта может затрагивать права, свободы и законные интересы других граждан, не участвовавших в процессе, но отношения которых могут быть урегулированы признанным не действующим актом, поэтому и возникает необходимость опубликования решения в том же печатном издании, где был опубликован нормативный акт. После вступления решения суда в законную силу другие лица не могут второй раз обжаловать нормативный акт, который уже был признан

недействующим.

В арбитражные суды оспариваются нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы интеллектуальных прав, указанные в ч. 1 ст. 191 АПК РФ. В результате принятия решения суда оспариваемый нормативный акт так же, как и по КАС РФ, может быть признан не соответствующим акту большей юридической силы и недействующим. Индивидуальные правовые акты оспариваются по правилам АПК РФ только в случае, если они затрагивают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В случае удовлетворения искового заявления решение, действие (бездействие) признаются незаконными.

При написании данной работы были проанализированы решения Верховного суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) по делам об оспаривании нормативных правовых актов, которые были рассмотрены ВС РФ в качестве первой инстанции в 2016 году¹ (статистические данные представлены в таблице 4). Анализ судебной практики рассмотрения судами Красноярского края административных дел об оспаривании нормативных правовых актов за 2016 год приведен в таблице 5.

Оспариваемые правовые акты регулируют общественные отношения в различных сферах жизнедеятельности: паспортный и визовый режимы, право собственности и другие вещные права, защита прав потребителей, жилищное право, трудовые, социальные отношения, образование, безопасность дорожного движения и др.

¹ Решения ВС РФ по административным делам (первая инстанция), 2016: сборник / Лебедев В.М. – М.: Норма, 2017. – С. 54-481.

Таблица 4 – Корпоративный анализ решений Верховного Суда Российской Федерации, а также общие данные по России

	НПА					ИПА				
	Всего	Признаны не соответствующими федеральному		Признаны соответствующими федеральному		Всего	Признаны не соответствующими федеральному		Признаны соответствующими федеральному	
		Кол-во	Кол-во	%	Кол-во		%	Кол-во	Кол-во	%
В ВС РФ	149	19	12,8	130	87,2	31	3	9,6	28	90,4
Всего по РФ	2752	1415	51,4	1337	48,6	113508	55343	48,8	58165	51,2

Таблица 5 – Сравнительный анализ решений районных (городских) судов Красноярского края

	НПА					
	Всего	Признаны не соответствующими федеральному законодательству			Признаны соответствующими федеральному законодательству	
		Кол-во	Кол-во	%	Кол-во	%
В Красноярском краевом суде	6	3	50	3	50	

Всего за 2016 год в Министерстве юстиции РФ было зарегистрировано 4357 нормативных правовых актов. Дела об оспаривании данных актов, согласно ст. 21 КАС РФ, рассматриваются в Верховном Суде РФ. Таким образом, в 2016 году из числа зарегистрированных нормативных правовых

актов были признаны Верховным Судом РФ не соответствующими законодательству 19 нормативных актов, что составляет 12,8 %. С учетом уровня современной юридической техники подготовки правовых актов эта цифра небольшая. Однако, необходимо стремиться к тому, чтобы правовые акты, не соответствующих федеральному законодательству, не издавались, так как они порождают нестабильность в правовом регулировании, нарушают права граждан и организаций. Из числа нормативных правовых актов Красноярского края, внесенных в Федеральный регистр актов субъектов Российской Федерации Управлением Министерства юстиции по Красноярскому краю (3236 нормативных правовых актов), только 3 были признаны не соответствующими федеральному законодательству, что составляет менее 1 % (0,09%) от общего количества внесенных в регистр нормативных правовых актов Красноярского края. Это связано с тем, что нормативный правовой акт на уровне субъекта РФ подлежит тщательной проверке: проводится правовая экспертиза проекта нормативного акта Правовым управлением Губернатора Красноярского края, кроме того территориальный орган Министерства юстиции РФ в соответствующем субъекте Федерации проводит правовую и антикоррупционную экспертизу проекта данных актов.

Подводя итог анализу судебного и административного порядка обжалования нормативных и индивидуальных правовых актов, можно отметить их достоинства и недостатки. Достоинства процедуры рассмотрения дел об оспаривании в судах заключаются в следующем: 1) суд – специально уполномоченный государственный орган, созданный для осуществления правосудия от имени государства. Он независим от других ветвей власти, объективен при рассмотрении дела (оспариваемый акт принят не подчиненным ему органом или должностным лицом); 2) законодательно закреплена процедура рассмотрения дела, обе стороны равны перед судом, имеют равные права (заявитель ввиду того, что является более слабой стороной, не обязан доказывать незаконность оспариваемого акта). Однако, в

связи с загруженностью судов, сроки судебного рассмотрения превышают сроки рассмотрения жалобы в административном порядке, который возможен при обжаловании индивидуальных актов. Законодательное закрепление права на административное обжалование способствует развитию правовой культуры общества, так как таким образом граждане проявляют свою активность.

Кроме того осуществление надзора за соответствием законам правовых актов государственного управления является способом реагирования на нарушение требований, предъявляемых к форме и содержанию правовых актов управления. Ст. 129 Конституции РФ посвящена правовому регулированию в общем виде устройства прокуратуры РФ. Права и обязанности прокурора, способы реагирования на нарушения закона, в том числе и на нарушения требований законности правовых актов государственного управления, установлены в Федеральном законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ») ¹. В соответствии с ч. 1 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ», прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, а также соответствием законодательству принимаемых правовых актов. Прокуратура РФ является правоохранительным органом, поэтому ее основной функцией является – надзор за законностью.

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» предусматривает несколько способов реагирования прокурором на нарушение требований, предъявляемых к правовым актам государственного управления: опротестование и вынесение представления. В учебной литературе указывается, что основаниями вынесения акта прокурорского реагирования могут являться выявленное государственными органами нарушение закона, обзор жалоб граждан, поступающих в прокуратуру, которые предоставляют

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

информацию о случаях нарушения требований закона¹. Согласно ст. 23 указанного ФЗ, в случае противоречия правового акта закону, прокурор приносит протест: 1) в орган (должностному лицу), принявший данный акт; 2) в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу); 3) в суд. Обращение прокурора в суд регулируется процессуальным законодательством, в частности ч. 1 ст. 39 КАС РФ.

В ФЗ «О прокуратуре РФ» четко закреплённых случаев, в которых выносится протест прокурора, нет. В юридической литературе приводятся следующие примеры: протест приносится при наличии в акте коррупциогенных факторов; при подтверждении в ходе прокурорской проверки несоответствие акта государственного управления правовым актам большей юридической силы; при принятии нормативного правового акта с нарушением компетенции издающего акт субъекта или с нарушением процедуры принятия акта². Таким образом, как указывает Е. Р. Ергашев, целесообразность принесения протеста выражается в следующем: во-первых, устранении нарушений закона, их последствий; во-вторых, восстановлении нарушенных прав и законных интересов граждан³. С. В. Филиппенко говорит о том, что акты прокурорского надзора должны быть конкретными и обоснованными, подтвержденными фактами, потому что последствиями невыполнения этих требований может быть признание протеста незаконным или его неисполнение, что повлечет обращение в суд⁴.

Срок рассмотрения протеста составляет 10 дней. В исключительных случаях сроки рассмотрения протеста могут быть сокращены, в этом случае они указываются в тексте акта прокурорского надзора. Однако, в законе не раскрывается понятие «исключительные случаи». В юридической литературе предлагается определение, согласно которому под исключительными

¹ Алехин А. П. Указ. раб. С.333.

² Филиппенко С. В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, менеджмент и право. Екатеринбург, 2014. № 1. С. 112.

³ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / Е. Р. Ергашев. М.: Издательство Юрайт, 2011. С.143.

⁴ Филиппенко С. В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. Екатеринбург, 2014. № 3. С. 129.

обстоятельствами понимаются случаи возникновения опасных последствий или их угрозы¹. Примером может быть рассмотрение протеста на постановление об административном аресте, который подлежит рассмотрению в течение суток (ч. 2 ст. 30.10 КоАП РФ). Причины сокращения срока связаны с тем, что данное административное наказание ограничивает права и свободы граждан (в частности, конституционное право на свободу передвижения) и, при нарушении закона, должно быть незамедлительно освобождено. При коллегиальном рассмотрении протеста об этом сообщается прокурору, так как он вправе участвовать при рассмотрении. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что влечет отмену правового акта управления, либо оставлен без удовлетворения.

Следующая форма реагирования – представление прокурора. Согласно ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ», оно содержит указание об устранении нарушений закона, следовательно, поэтому оно направляется в орган или должностному лицу, которые компетентны устранить допущенные нарушения. Представление рассматривается безотлагательно, а меры по устранению нарушений принимаются в течение месяца со дня внесения представления. О результатах сообщается в письменной форме прокурору.

При законодательном регламентировании не указываются случаи, при которых прокурор вносит представление. Но нарушения, служащие основанием для внесения представления, должны отличаться от нарушений, являющихся основанием для принесения протеста. В противном случае, данные акты прокурорского надзора подменяли бы друг друга. С. В. Филипенко указывает на то, что, если органы государственной власти обязаны, но не принимают нормативный правовой акт (законодательный или подзаконный)², или если правовой акт принят и действует, но в нем

¹ Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: дис. ...канд. юрид. наук / С. Н. Бабаев. Воронеж, 2002. С. 85.

² Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Электронный ресурс]: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 // Справочно-

отсутствуют обязательные положения, прокурор выносит представление, а не приносит протест, так как юридически не существует норма права, не соответствующая законодательству¹.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что эффективность правовых актов государственного управления, их регулятивных свойств зависит от наличия или отсутствия в них различных дефектов. Для того, чтобы правовая система была единой и непротиворечивой, необходимо оценивать акт с точки зрения законности на протяжении всего времени действия акта, чтобы не допустить возникновения неблагоприятных последствий. Можно согласиться с точкой зрения А. В. Апрыткина, согласно которой важен мониторинг качественных характеристик действующих правовых актов². Таким образом, основной для законодателя должна быть превентивная цель, чтобы не допустить нарушения требований законности.

правовая система КонсультантПлюс. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹ Филипенко С. В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, менеджмент и право. 2014. № 1. С. 113.

² Апрыткин А. В. Прекращение действия нормативных правовых актов: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А. В. Апрыткин. Н.Новгород, 2011. С. 5.

Заключение

Любая правовая система включает в себя не только законы, но и подзаконные правовые акты, в том числе правовые акты органов исполнительной власти. Значение последних в системе правового регулирования заключается в том, что они позволяют реализовать правовые нормы, содержащиеся в законодательных актах. Основная часть вопросов в различных сферах жизнедеятельности регламентирована именно подзаконными актами.

Правовой акт государственного управления – это надлежащим образом оформленное, официальное, односторонне-властное волеизъявление компетентного управленческого субъекта в функциональном смысле, изданное на основании и во исполнение вышестоящих актов для достижения целей управления, решения его задач и осуществления функций, с соблюдением законодательно установленной процедуры, и направленное на возникновение юридических последствий. Данный правовой институт еще не исследован полностью.

В юридической литературе приводится множество вариантов классификаций правовых актов государственного управления по различным основаниям. Классификация, поддерживаемая большинством ученых, – по юридическим свойствам акта. В связи с этим выделяют нормативные, индивидуальные и смешанные акты. На практике сложно разграничить данные виды актов. В Постановлении Конституционного Суда РФ рассматривается вопрос отнесения акта федеральной службы к нормативному или индивидуальному. Результатом принятия данного Постановления стало внесение изменений в принятый, но еще не вступивший в силу КАС РФ. Практическая значимость данного анализа заключается в том, что проанализированы и представлены основные аргументы Суда, который ввел новую правовую категорию: акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами.

Практическое значение классификации в том, что она помогает систематизировать акты, выделить их основные черты, определить уполномоченного на издание акта субъекта, а как следствие, форму акта и процедуру издания. На сегодняшний день не разработана общая система актов управления, объединяющая все или основные классификации.

Чтобы правовой акт управления мог оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения, он должен обладать юридической силой, то есть соответствовать требованиям законности: требованию к соблюдению компетенции при издании правового акта управления; требованию к содержанию акта; требованию к форме правового акта; требованию к порядку издания правового акта, который включает как создание акта (подготовку проекта правового акта государственного управления, его обсуждение, принятие), так и регистрацию, опубликование (если они обязательны), вступление в силу, исполнение. В законодательстве отсутствуют четкие, единые требования, предъявляемые к актам управления. Они содержатся в различных нормативных актах и могут быть сформулированы в качестве предъявляемых к актам управления требований при помощи использования метода логического толкования.

По общему правилу, действует презумпция действительности акта государственного управления. Однако, если требования законности нарушены, то это ведет к определенным последствиям, связанным с соответствующим реагированием компетентных органов. Акт может быть отменен вышестоящим органом. Дискуссионным является вопрос, связанный с отменой правового акта управления издавшим его органом. Гражданин может обратиться в административном или судебном порядке в компетентный орган, что является предпосылкой для начала деятельности соответствующих органов государственной власти, связанной с проверкой соответствия правового акта управления требованиям законности. Актами реагирования прокурора на нарушение требований, предъявляемым к правовым актам государственного управления, является протест и

представление об устранении нарушений закона. В результате анализа судебной практики рассмотрения Верховным Судом РФ и районными (городскими) судами Красноярского края административных дел об оспаривании правовых актов государственного управления выявлена следующая тенденция: в 2016 году из числа зарегистрированных нормативных правовых актов были признаны Верховным Судом РФ не соответствующими законодательству 19 нормативных актов, что составляет 12,8 %; из числа нормативных правовых актов Красноярского края, внесенных в Федеральный регистр актов субъектов Российской Федерации Управлением Министерства юстиции по Красноярскому краю, только 3 были признаны не соответствующими федеральному законодательству, что составляет менее 1 % от общего количества внесенных в регистр нормативных правовых актов Красноярского края.

Следует отметить, что для эффективности и непротиворечивости правового регулирования необходимо своевременно устранять дефекты в правовых актах управления, чтобы не возникало негативных последствий их несоблюдения для граждан и организаций.

Важное значение имеет принятие единого закона «Об административных процедурах» или закона «О нормативных правовых актах». Его основные положения должны раскрывать не только определение понятия «правовой акт государственного управления», но и содержать основные классификации актов, требования, предъявляемые к форме, содержанию и процедуре разработки проекта, принятия, издание, государственной регистрации, опубликования (или доведения до сведения адресата), вступления в силу, исполнения акта государственного управления, а также способы реагирования на незаконность актов (раскрывая не только характеристику способов, но и компетентных субъектов их осуществления).

Список использованных источников

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 14.05.1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 22.12.1997. – № 51. – Ст. 5712.
3. О Верховном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 5.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 15.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 10.02.2014. – № 6. – Ст. 550.
4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 20.11.1995. – № 47. – Ст. 4472.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 12.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 07.08.2000. – № 32. – Ст. 3340.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Российская газета. – 31.12.2001. – № 256.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации:

Федеральный закон Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3012.

9. Об альтернативной гражданской службе: Федеральный закон Российской Федерации от 25.07.2002 № 113-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 29.07.2002. – № 30. – Ст. 3030.

10. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

11. О порядке рассмотрения обращений граждан: Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства РФ. – 08.05.2006. – № 19. – Ст. 2060.

12. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федеральный закон Российской Федерации от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 03.12.2007. – № 49. – Ст. 6078.

13. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

14. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон Российской Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 09.05.2011. – № 19. – Ст. 2716.

15. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 01.07.2011 № 170-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. – 04.07.2011. – № 27. – Ст. 3881.

16. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-

ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391.

17. О введении чрезвычайного положения на части территорий Республики Северная Осетия и Ингушской Республики: Указ Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1970 // Собрание законодательства РФ. – 10.10.1994. – № 24. – Ст. 2599.

18. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 (ред. от 29.05.2017) // Собрание законодательства РФ. – 27.05.1996. – № 22. – Ст. 2663.

19. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Собрание законодательства РФ. – 15.03.2004. – № 11. – Ст. 945.

20. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 18.08.1997. – № 33. – Ст. 3895.

21. Об утверждении правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 22.06.2009. – № 25. – Ст. 3060.

22. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых

актов»): Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) // Российская газета. – 05.03.2010. – № 5125.

23. Об утверждении порядка проведения поверки средств измерений: Приказ Госстандарта РФ от 18.07.94 (ред. от 26.11.2001) № 125 // Российские вести. – 18.08.94. – № 154.

24. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Электронный ресурс]: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

25. Об утверждении перечня санаторно-курортных учреждений (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения), в которые предоставляются при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи: Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ и Министерства здравоохранения Российской Федерации от 10.07.2013 № 301Н/449Н // Российская газета. – 16.08.2013. – № 6157.

26. Об утверждении Перечня воинских должностей офицеров, которые могут замещаться гражданским персоналом во внутренних войсках МВД России: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.04.2014 № 323 (ред. от 22.09.2015) // Российская газета. – 27.05.2014. – № 117.

27. Об утверждении Порядка представления декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду и ее формы [Электронный ресурс]: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 09.01.2017. № 3. // Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

28. Устав Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 (в ред. от 19.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

29. О порядке определения размера дохода и стоимости имущества в целях признания граждан малоимущими на территории края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 20.06.2006 № 19-4833 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

30. Об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 02.10.2008 № 7-2161 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

31. О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края [Электронный ресурс]: Закон Красноярского края от 10.07.2008 № 6-1930 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

32. Об утверждении порядка подготовки и издания правовых актов Губернатора Красноярского края и Правительства Красноярского края, порядка подготовки и издания распоряжений Администрации Губернатора Красноярского края [Электронный ресурс]: Указ Губернатор Красноярского края от 27.02.2006 № 19-УГ (ред. от 30.05.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

33. Об утверждении Примерного положения об оплате труда работников краевых государственных бюджетных учреждений, подведомственных агентству молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 01.04.2015 № 142-П

(ред. от 15.11.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

34. О распределении квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для организации любительского и спортивного рыболовства в водных объектах Красноярского края между пользователями на 2017 год [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 24.03.2017 № 155-П // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

35. Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Красноярского края за I квартал 2017 года [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Красноярского края от 19.04.2017 № 212-П // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

36. Об утверждении Порядка регламентации и оформления отношений государственной и муниципальной образовательной организации и родителей (законных представителей) обучающихся, нуждающихся в длительном лечении, а также детей-инвалидов в части организации обучения по основным общеобразовательным программам на дому или в медицинских организациях [Электронный ресурс]: Приказ Министерства образования Красноярского края от 26.08.2015 № 48-11-04 // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

37. Об установлении временного прекращения движения транспортных средств по отдельным автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Красноярского края, а также участкам таких автомобильных дорог в период проведения с 02.08.2016 по 07.08.2016 спортивных мероприятий открытых чемпионата и первенства Красноярского края по велоспорту – шоссе [Электронный ресурс]: Приказ Министерства транспорта Красноярского края

от 18.07.2016 № 3/52-Н // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. – Режим доступа: <http://www.zakon.krskstate.ru>.

38. О нормативных правовых актах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федерального закона Российской Федерации. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru>.

Судебная практика:

39. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48 // Бюллетень Верховного Суда РФ" – № 1. – январь, 2008.

40. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П // «Собрание законодательства РФ». – 13.04.2015. – № 15. – Ст. 2301.

Литература:

41. Административное право Российской Федерации: учебник ИГП РАН/ Н. Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2005. – 556 с.

42. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

43. Административное право России: учебник / Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2010. – 513 с.

44. Административное право Российской Федерации / А. П. Алехин. – М.: Зерцало-М, 2005. – 608 с.

45. Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты,

принятые с нарушением компетенции // Законодательство. – 2010. – № 9. – С. 54-61.

46. Апрыткин А. В. Прекращение действия нормативных правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Апрыткин. – Н.Новгород, 2011. – 15 с.

47. Арзамасов Ю. Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, 2007. – № 5. – С. 3-9.

48. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография / Ю. Г. Арзамасов. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 480 с.

49. Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления: дис. ...канд. юрид. наук / С. Н. Бабаев. – Воронеж, 2002. – 288 с.

50. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учебное пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – 176 с.

51. Боровикова Ю. П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис....канд. юрид. наук / Ю. П. Боровикова. – М., 2004. – 28 с.

52. Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 51-60.

53. Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие) / Р.Ф. Васильев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.

54. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие / Р. Ф. Васильев. – М.: изд-во Моск. ун-та, 1970. – 108 с.

55. Дарбинян А. А. Понятие правовых актов органов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 6. – С. 16-17.

56. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Харьков: Юридическое издательство НКЮ УССР, 1925. – 356 с.
57. Елистаров А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистаров. – М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. – 332 с.
58. Жданов А. А. О действительности актов государственного управления // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 51-60.
59. Жилин Г. А. Признание нормативных актов недействительными // Российская юстиция. – 1998. – № 7. – С. 42.
60. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии. Научно-практическое пособие / Р. Ф. Васильев. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.
61. Злобин А. В. Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Злобин. – Саратов, 2013. – 27 с.
62. Каменева Е. Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук / Е. Н. Каменева. – М., 2002. – 199 с.
63. Канунникова Н. Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления // Административное право и процесс. – М.: Юрист, 2016. – № 3. – С. 8-10.
64. Князев С. Д. Административное право: учебное пособие / С. Д. Князев. – Владивосток, 1997. – 116 с.
65. Коренев А. П. Административное право России: учебник в 3 частях. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М.: МЮИ МВД РФ, 1996. – 280 с.
66. Короткова О. И. Признание ответов органов государственной власти и местного самоуправления на обращения граждан не соответствующими требованиям законодательства как толчок к необходимости реформирования правовой модели взаимоотношений государства и гражданина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 4. – С. 5-8.

67. Лейст О. Э. Санкции в советском праве / О. Э. Лейст. – М.: Госюриздат, 1962. – 238 с.
68. Луконькина О. В. Отмена правовых актов по законодательству современной России: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Луконькина. – Саранск, 2010. – 36 с.
69. Луконькина О. В. Основания отмены правовых актов по законодательству Российской Федерации // Социально-политические науки. – 2011. – № 1. – С. 58-61.
70. Любимова Р. Н. Ответственность органов за вред, причиненный актами, не соответствующими закону, незаконными действиями (бездействием) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 3. – С. 54 –58.
71. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства / А. В. Мицкевич. – М.: Юридическая литература, 1967. – 172 с.
72. Мицкевич Л. А. Административно-правовой акт: классическая теория и практические проблемы // Журнал Сибирского федерального университета. Серия: гуманитарные науки. – Красноярск, 2015. – № 10. – С. 2033-2040.
73. Мицкевич Л. А. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» // Актуальные проблемы юридической науки: тезисы докладов. – Красноярск: РУМЦ ЮО, 2005. – С. 259-267.
74. Новоселов В. И. Законность актов управления / В. И. Новоселов – М.: Юридическая литература, 1968. – 108 с.
75. Нырков В. В. Недействительность и эффективность правовых актов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2009. – № 3. – С. 212-217.
76. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. – М.: Наука, 1997. – №6. – С. 5-33.
77. Ордина О. Н. Нормативные правовые акты федеральных органов

исполнительной власти как источник административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. Н. Ордина. – М., 2011. – 25 с.

78. Основы теории государства и права: учебное пособие / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1963. – 563 с.

79. Петров Г. И. Вопросы теории советского административного права // Советское государство и право. – 1950. – № 12. – С. 59.

80. Петров Г. И. Советское административное право. Часть Общая: учебное пособие / Г. И. Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1960. – 344 с.

81. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / Е. Р. Ергашев. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – 435 с.

82. Решения ВС РФ по административным делам (первая инстанция), 2016: сборник / В. М. Лебедев – М.: Норма, 2017. – 640 с.

83. Российская юридическая энциклопедия / А. Я. Сухарев. – М.: Инфра, 1999. – 1100 с.

84. Российское административное право: учебник / Ю. С. Адушкин, З. А. Багишаев, В. М. Манохин. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.

85. Рыжов В. С. К судьбе государственного управления // Государство и право. – М.: Наука, 1999. – № 2. – С. 14-22.

86. Саркисов Р. С. Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» как эффективный инструмент осуществления правовой политики // Юридическая мысль. – 2008. – № 3. – С. 44-47.

87. Словарь иностранных слов / И. В. Лехин, Ф. Н. Петров. – М.: Русский язык, 1979. – 805 с.

88. Старилов Ю. Н. Российское полицейское (административное) право: конец XIX - начало XX века: хрестоматия / Ю. Н. Старилов. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 618 с.

89. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю. Н. Старилов – М.: Норма, 2002.

– 618 с.

90. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М.: 2001. – 652 с.

91. Филиппенко С. В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 128-133.

92. Филиппенко С. В. Проблемы применения актов прокурорского реагирования на современном этапе развития Российского государства // Бизнес, менеджмент и право. – 2014. – № 1. – С. 112.

93. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.

94. Худойкина Т. В., Ярунин А. В. О требованиях к форме и содержанию некоторых нормативных правовых актов в российском законодательстве // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. Материалы XII Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Волжский университет им. В. Н. Татищева. 2015. – 2015. – С. 251-258.

95. Чепурнова Н. Конституционный (уставный) суд как орган судебного контроля за законностью правовых актов субъекта Федерации // Российская юстиция. – 1999. – № 3. – С. 2-4.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«Сибирский федеральный университет»
Юридический институт
кафедра конституционного, административного и муниципального
права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

подпись инициалы, фамилия

« 15 » 06 20 18 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

40.03.01 – Юриспруденция

Правовые акты органов исполнительной власти

Руководитель

Мицк 04.06.18
подпись, дата

профессор, к.ю.н
должность, ученая степень

Л. А. Мицкевич
инициалы, фамилия

Выпускник

И.А. Попкова 28.05.2018
подпись, дата

И. А. Попкова
инициалы, фамилия

Красноярск 2018