

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

*Уповор И.В. Правовые акты исполнительных органов в системе властеотнoшений: основные характеристики // Академия педагогических идей «Новация». – 2017. – № 08 (август). – АРТ 112-эл. – 0,4 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

**УДК 342**

**Уповор Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

## **ПРАВОВЫЕ АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СИСТЕМЕ ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ**

*Аннотация:* В статье раскрывается природа, признаки правовых актов, издаваемых органами исполнительной ветви власти, показывается их роль в системе властеотнoшений современной России. Отмечается, что правовые акты исполнительных структур с целью реализации их функций могут и должны издавать как нормативно-правовые акты, так и правоприменительные акты – в отличие от органов законодательной (представительной) ветви власти (издают нормативно-правовые акты) и судебной ветви власти (издают правоприменительные акты). Обосновывается авторская трактовка понятия рассматриваемой категории правовых актов.

*Ключевые слова:* исполнительные органы, ветви власти, нормативные акты, правоприменительные акты, признаки, общественные отношения.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

**Uporov Ivan Vladimirovich,**

Doctor of History, Candidate of Sciences, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Russia, Krasnodar

## **LEGAL ACTS OF EXECUTIVE BODIES IN THE SYSTEM POWER: BASIC CHARACTERISTICS**

*Annotation:* The article reveals the nature, signs of legal acts issued by the bodies of the executive branch of power, their role in the system of power relations of modern Russia is shown. It is noted that legal acts of executive structures with the purpose of realizing their functions can and should issue both normative legal acts and law enforcement acts - unlike the bodies of the legislative (representative) branch of power (issue normative legal acts) and the judicial branch of power (publish Enforcement acts). The author's interpretation of the concept of the category of legal acts under consideration is substantiated.

*Key words:* executive bodies, branches of power, normative acts, law enforcement acts, signs, public relations.

Одним из критерием классификация правовых актов в теории права является критерий отнесения к той или иной ветви власти. Согласно ст. 10 Конституции России «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» [1]. В литературе в этой связи справедливо отмечается, что «смысл принципа разделения властей состоит в первую очередь не в

разграничении функций, а в недопущении средоточия всей власти в одной из ее ветвей, установления ее "единовластия", а говоря иначе - диктатуры. Естественно, принцип разделения властей не действует автоматически: он нуждается в *средствах обеспечения* в виде определенных правовых гарантий и механизмов - в системе сдержек и противовесов» [2; 3].

Одним из указанных средств обеспечения функционирования каждой ветви власти является издание правовых актов, которые являются обязательными для исполнения и которые издаются органами каждой ветви власти. Вместе с тем с классификация правовых актов пока остается на доктринальном уровне, несмотря на попытки их законодательного закрепления [4, с. 830-828]. Рассмотрим более подробно правовые акты, которые исполнительными структурами в системе властеотношений, то есть органами исполнительной ветви власти. Этими актами проводятся в жизнь законодательные и иные нормативно-правовые акты, а также судебные акты, то есть исполнительные акты – это всегда подзаконные, вторичные акты. Соответственно основная сложность выявления юридической природы правовых актов исполнительной власти заключается в том, что требуется под один общий знаменатель интегрировать сразу две группы правовых актов исполнительной власти: как нормативные правовые акты, так и правоприменительные акты, которые правомочны издавать исполнительные органы власти, в отличие от законодательной ветви власти (издают нормативно-правовые акты) и судебной ветви власти (издают правоприменительные акты).

Здесь возникает вопрос: если нормативные акты исполнительной власти регулируют общественные отношения, что совершенно очевидно, то обладают ли таким свойством акты правоприменительные? Мы полагаем, что

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

в контексте исследуемой темы правоприменительные акты исполнительной власти создают новые общественные отношения в сфере полномочий органов исполнительной власти между конкретными субъектами, на которых распространяется действие правоприменительного акта. И одновременно совокупность правоприменительных актов исполнительной власти также определенным образом регулирует данную сферу общественных отношений, и в этом смысле мы поддерживаем мысль Н.Г. Савосиной о том, что акты правоприменительных органов, так же, как и нормативные акты, входят в структуру механизма правового регулирования [5, с. 26]. Другое дело, что такая регулирующая функция правоприменительных актов, безусловно, менее выражена, здесь нет непосредственного регулирования (как собственно правовыми нормами), а имеет место опосредованное регулирование – это выражается, в частности, в двух аспектах. Во-первых, правоприменительные акты обобщаются, и результаты такого обобщения влияют на правосознание субъектов нормотворческой деятельности, которые соответствующим образом, исходя из практики, корректируют ранее принятые нормативные акты. Во-вторых, правоприменительные акты влияют также на общественное сознание, стимулируя граждан действовать тем или иным образом. Соответственно есть основания считать, что природа правовых актов исполнительной власти заключается в том, что эти акты, будучи средством реализации нормативно-правовых актов, принимаемых народом и законодательной (представительной) властью, а также актов судебной власти, создают новые правоотношения между конкретными субъектами, на которых распространяется действие правовых актов исполнительной власти, и одновременно определенным образом

(опосредовано) регулируют общественные отношения в сфере полномочий органов исполнительной власти.

Что касается признаков таких актов, то в правовой литературе разброс мнений по этому поводу, с одной стороны, достаточно узкий, то есть по ряду признаков имеется явно доминирующее мнение, а с другой стороны по некоторым признакам ведутся дискуссии и высказываются едва ли не противоположные мнения. Так, самим собой разумеющимся является такой признак актов исполнительной власти, как их подзаконность, на что ранее мы уже обращали внимание. Следующий признак, не вызывающий принципиальных дискуссий в научно-правовой литературе, заключается в том, что они имеют государственно-властный характер.

Вместе с тем этот признак нуждается в существенном уточнении по меньшей мере по двум аспектам. Во-первых, использование слова «государственный» в термине «государственно-властный характер», прочно вошедшем в оборот из советского прошлого, не учитывает особенностей властеотношений, установленных Конституцией России, в которой предусматриваются как государственные органы исполнительной власти - на федеральном и региональном уровнях, так и муниципальные органы исполнительной власти - на муниципальном уровне. В этой связи правильнее вести речь не о государственно-властном характере, а о публично-властном характере правовых актов исполнительной власти. Во-вторых, социальные отношения со временем настолько усложняются, что правовые акты исполнительной власти не всегда имеют властный характер. Как отмечает С.Н. Братановский, характер властного предписания имеют не все акты исполнительной власти, например, при выдаче специального разрешения, лицензии, свидетельства, допуска и т.д. издаются акты, не являющиеся

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

властными, из чего следует, что властный характер имеют только те правовые акты, которые издаются ими в одностороннем порядке и содержат обязательные к исполнению предписания [6, с. 502]. Нужно также иметь в виду, что органы исполнительной власти издают, как отмечалось, не только правоприменительные, но и нормативные правовые акты, которые предполагают определенную диспозитивность действий субъектов соответствующих правоотношений. И в этом смысле, например, утверждение о том, что «любой акт применения, так же как норма права, представляет собой властное предписание и носит государственно-обязательный характер» [7] мы считаем неточным. Вместе с тем нужно признать, что акты властного характера являются преобладающими.

С этим признаком связан и следующий признак правовых актов исполнительной власти – они являются актами управления. В литературе указывается, что акт государственного управления – это выражение волеизъявления субъекта исполнительной власти, и такое его свойство обусловлено самой общественной природой права и государственного управления и имеет своим основанием сознательно-волевой характер вообще всей общественной жизни, где процессы осуществляются с определенным целеполаганием, и с помощью таких актов воля органов государственного управления может обеспечить возникновение юридического эффекта в виде установления изменения или отмены правовых норм или возникновения, изменения, прекращения конкретных правоотношений в сфере государственного управления [6, с. 504]. С таким подходом в целом следует согласиться.

С публично-властным характером правовых актов исполнительной власти непосредственно связан и такой их признак, как односторонний характер принятия такого акта, то есть, как отмечает А.А. Смирнова, адресаты, на которых должно распространяться действие правовых актов исполнительной власти, «не могут влиять на решения органа исполнительной власти», и здесь необходимо вести речь об односторонне-волевой составляющей правового акта органа исполнительной власти, имея в виду, что вопрос об издании правового акта решается волей одного субъекта - органа исполнительной власти [8, с. 38]. Однако, на наш взгляд, здесь требуется уточнение юридического характера, при котором выражение «влиять» представляется неудачным. Дело в том, что орган исполнительной власти с правовой точки зрения действительно не обязан учитывать мнение адресатов, однако это не значит, что адресаты не могут влиять на волю органа (должностного лица) исполнительной власти – они могут влиять и влияют, например, путем выражения своего мнения в средствах массовой информации, в обращениях и заявлениях в органы исполнительной власти, во время приема по личным вопросам, через общественные организации и т.д. Другое дело, что такое влияние является неформальным, и орган исполнительной власти может воспринять, а может не воспринять, например, доводы и аргументы адресатов правовых актов, но, подчеркнем еще раз, обязанности учитывать мнение адресата у органа (должного лица) исполнительной власти нет.

Далее, все правовые акты исполнительной власти, далее, издаются надлежащими органами исполнительной власти, то есть органами, уполномоченными издавать такие акты. Уполномочивание осуществляется не иначе, как юридическим способом, то есть в правовых актах более

высокого уровня закрепляется правовой статус органа исполнительной власти, в том числе определяются полномочия по изданию правовых актов. Так, Минюст России на основании Указа Президента Российской Федерации, утвердившим Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации [9] обладает полномочиями, закрепленными в Разделе II Положения, в том числе «обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности ... обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности ... участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации» [9] и т.д. Эти и другие полномочия не могут осуществляться без издания Минюстом России соответствующих правоприменительных актов.

Отметим еще такие общепризнанные признаки правовых актов исполнительной власти, как издание его в письменном виде и по процедуре, которая закрепляется в правовых актов, причем это касается вообще всех правовых актов, и на этих признаках в силу их очевидности мы не останавливаемся. Ряд авторов выделяют такой признак, как обеспечение их мерами государственного принуждения [10, с. 82]. Однако здесь нужно заметить, что возможность применения мер принуждения является признаком прежде всего института юридической ответственности, а не

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

**(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)**

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

правого акта (как нормативно-правового, так и правоприменительного характера). Кроме того, меры принуждения применяются только тогда, когда имеет место правонарушение, то есть когда правовой акт исполнительной власти не исполняется адресатом, и данное обстоятельство также указывает на то, что оно (государственное принуждение) в первую очередь характеризует юридическую ответственность, а не правовой акт, за нарушение которого эта ответственность приводится в исполнение. Соответственно мы не считаем целесообразным выделять признак обеспеченности правовых актов исполнительной власти мерами государственного принуждения в качестве самостоятельного признака рассматриваемых правовых актов.

К этому мы добавим, что субъекты издания правовых актов исполнительной власти – должностные лица органов исполнительной власти, в отличие от субъектов издания правовых актов законодательной (представительной) власти, не имеют непосредственного мандата доверия от народа, то есть они не избираются населением, а формируются решениями законодательных (представительных) органов власти. Данное обстоятельство тесным образом связано с отмеченным выше обстоятельством о том, что правовые акты исполнительной власти являются вторичными по отношению к правовым актам законодательной (представительной) власти, поскольку законодательные (представительные) органы формируются путем выборов, во время которых народ выражает свою волю, и, естественно, именно эти органы издают первичные акты, определяющие правила поведения на всех уровнях территориально-публичных образований (государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) и во всех сферах общественных отношений. Исключение могут составлять только избираемые

лица, осуществляющие исполнительную власть (главы субъектов РФ, главы муниципальных образований). Очевидно, что Президент России также имеет мандат доверия народа.

С учетом изложенного определим дефиницию правовых актов исполнительной власти. В этой связи заметим, что данный вопрос являлся предметом исследований еще дореволюционных ученых. Так, по мнению В.В. Ивановского, управленческие (административные) правовые акты есть не что иное, как «государственные нормы, исходящие от административных установлений, в противоположность законодательным и судебным; в таком виде, как исполнение или осуществление закона» [11, с. 125]. Его современник Н.И. Лазаревский придерживался аналогичного суждения – это акты, «издающиеся помимо народного представительства» [12, с. 54]. В советском государстве имело место дальнейшее развитие данного понятия. Например, С. С. Студеникин полагал, что под актами государственного управления следует понимать «юридические формы исполнительной и распорядительной деятельности органов советского государства, осуществляющих полномочия в пределах своей компетенции, на основе и во исполнение законов и в установленном законом порядке» [13, с. 42]. Такой подход преобладал длительное время. В конце 1980-х гг. в рамках «перестроечной» гласности стали появляться более широкие трактовки. Так, Р.Ф. Васильев определял акты управления как «властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и

во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный документ, содержащий соответствующие веления (предписания)» [14, с. 34].

Однако такое определение представляется неоправданно громоздким и, кроме того, здесь нет отграничения акта управления от правового акта исполнительной власти, что можно объяснить особенности правовой культуры того времени, когда теории разделения властей и соответствующая терминология только-только входили в широкий научный оборот, и уже с середины 1990-х гг. все активнее используются термины «правовые акты органов исполнительной власти» и укороченный вариант – «правовые акты исполнительной власти». В последние годы в теории административного права и управления большей частью при формулировании понятия правовых актов исполнительной власти повторяются, видоизменяются и уточняются указанные выше определения. Так, предлагается следующее определение правового акта управления (административного акта) – это «правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) с целью достижения целей управления, решения его задач и осуществления управленческих функций» [15, с. 321]. Однако с учетом приведенных выше рассуждений (например, не все акты исполнительной власти имеют государственно-властный характер), такая дефиниция представляется неполной и излишне затеоретизированной.

Согласно суждению Б.В. Россинского правовой акт исполнительной власти есть «юридически властное, одностороннее волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности» [26, с. 64]. Здесь также наблюдается излишний акцент на властность и одновременно отсутствуют другие, важные, на наш взгляд, аспекты. С учетом изложенного мы полагаем, что под правовыми актами исполнительной власти следует понимать подзаконные акты, издаваемые (принимаемые) уполномоченными на то органами исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней, имеющие одностороннее действие на адресатов и реализующие волю народа и решения представительной власти в сфере государственного и муниципального управления в целях наиболее эффективного обеспечения интересов общества, государства и личности.

#### Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 21. 08. 2017).
2. Полянский И.А., Комарова В.В. Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. N 1.
3. Коврякова Е.В. Концепции представительных систем и их практическое воплощение в государственном механизме // Lex russica. 2016. N 11. С. 77 - 90.
4. Гайворонская Я.В. Система правовых актов Российской Федерации // Lex russica. 2013. N 8. С. 830 - 838.
5. Савосина Н.Г. К вопросу о защите интересов таможенных органов в суде // Юридический мир. 2014. N 5. С. 25 - 29.
6. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть. М.: Директ-Медиа, 2013.

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

**(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)**

**Сайт:** [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

**e-mail:** [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

7. Елисеев Б.П., Сvirкин В.А. Воздушное право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2012.
8. Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9.
9. Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1313 (ред. от 23.04.2017) "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" // Справочно-правовая система «Консультант +» (дата обращения – 21. 08. 2017).
10. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.
11. Ивановский В. В. Учебник административного прав. Казань, 1911.
12. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1908.
13. Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1949.
14. Васильев Р. Ф. Акты управления. М., 1987.
15. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2006.
16. Россинский Б. В. Административное право. М., 2000.

***Дата поступления в редакцию: 21.08.2017 г.***

***Опубликовано: 25.08.2017 г.***

***© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2017***

***© Упоров И.В., 2017***