

# Оглавление

Тема 1. Теоретические основы принятия и исполнения государственных решений .....	5
1.1. Понятие и функции управленческих решений .....	5
1.2. Особенности государственного решения .....	8
1.3. Виды государственных решений .....	9
1.4. Формы государственных решений.....	11
Тема 2. Принятие и исполнение решений Президентом РФ.....	26
2.1. Полномочия Президента РФ по принятию и исполнению решений и его акты .....	26
2.2. Порядок подготовки, принятия и исполнения актов Президента РФ .....	34
Тема 3. Принятие и исполнение решений органами законодательной власти РФ.....	44
3.1. Полномочия и акты палат Федерального Собрания РФ .....	44
3.2. Порядок принятия Федеральным Собранием РФ законодательных актов .....	52
3.3. Порядок принятия Федеральным Собранием РФ подзаконных и иных актов РФ .....	67
3.4. Порядок принятия законодательных и иных актов законодательными собраниями субъектов РФ .....	70
Тема 4. Принятие и исполнение решений органами исполнительной власти РФ .....	78
4.1. Полномочия и акты органов исполнительной власти РФ.....	78
4.2. Порядок принятия и исполнения актов Правительством РФ.....	88
4.3. Порядок принятия нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти.....	103
4.4. Порядок проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов .....	115
4.5. Порядок принятия и исполнения актов органами исполнительной власти субъектов РФ .....	122
Тема 5. Принятие и исполнение государственных программ .....	133
5.1. Государственная программа как правовой акт.....	133
5.2. Структура и содержание государственной программы РФ.....	136

5.3. Порядок принятия и исполнения государственных программ РФ....	144
5.4. Порядок принятия и исполнения государственных программ субъекта РФ .....	167
Тема 6. Принятие и исполнение административного регламента органами исполнительной власти .....	174
6.1. Понятие и виды административного регламента.....	174
6.2. Структура административного регламента осуществления государственного контроля (надзора) .....	177
6.3. Структура административного регламента предоставления государственных услуг .....	181
6.4. Порядок принятия и исполнения административного регламента осуществления государственного контроля (надзора).....	191
6.5. Порядок принятия и исполнения административного регламента предоставления государственных услуг.....	196
Тема 7. Принятие и исполнение государственных решений в ходе юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти...202	
7.1. Понятие, особенности и виды юрисдикционной деятельности .....	202
7.2. Принятие и исполнение государственных решений в ходе производства по делам об административных правонарушениях.....	205
7.3. Принятие и исполнение государственных решений в ходе дисциплинарного производства .....	255
7.4. Принятие и исполнение государственных решений при рассмотрении жалоб граждан .....	260
Тема 8. Принятие и исполнение решений органами судебной власти РФ	268
8.1. Судопроизводство и акты органов судебной власти РФ .....	268
8.2. Принятие и исполнение решений в ходе конституционного судопроизводства .....	270
8.3. Принятие и исполнение решений в ходе гражданского судопроизводства .....	279
8.4. Принятие и исполнение решений в ходе судебного производства по уголовному делу.....	285
8.5. Принятие и исполнение решений в ходе административного судопроизводства .....	293
Список использованных источников и литературы .....	307

# Тема 1

## Теоретические основы принятия и исполнения государственных решений

### 1.1. Понятие и функции управленческих решений

На уровне организаций число документально оформленных решений достигает в среднем трехсот в год. Выборочный анализ показывает, что четвертую часть всех решений (до 25%) можно было не принимать из-за их неисполнимости. Происходит это по самым разным причинам: нелепости целей, сложности контроля, «обтекаемости» принимаемых мер, отсутствия сроков выполнения, закрепляемости ответственности за конкретными лицами. По существу, отмеченное свидетельствует о браке в управленческой деятельности, порождающем серьезные экономические и социальные последствия (упущенную возможность, нерациональные затраты времени и средств, безответственность, снижение трудовой активности, разложение здорового психологического климата в коллективах). Поэтому организация глубокой проработки управленческих решений, грамотное оформление и соблюдение методологических принципов проведения этой работы приобретают особую актуальность<sup>1</sup>.

Проблема принятия решений носит фундаментальный характер, что определяется ролью, которую они играют в любой сфере человеческой деятельности. Исследования этой проблемы относятся к числу междисциплинарных, поскольку выбор способа действий – это результат комплексной увязки различных аспектов: информационного, экономического, психологического, логического, организационного, математического, правового, технического и др.

Синтезируя различные компоненты можно утверждать, что управленческие решения выступают способом постоянного воздействия управляющей подсистемы на управляемую (субъекта на объект управления), которое, в конечном счете, ведет к достижению поставленных целей.

---

<sup>1</sup> Юкаева В. С. Управленческие решения: учебное пособие. М. Дашков и К<sup>о</sup>, 2009.

Однако, управленческое решение не самоценно. Оно не принимается просто так или ради самого процесса его принятия. Управленческие решения, по сути, **есть реакции на какие-либо проблемы**. С последними человек сталкивается ежедневно, если не ежечасно. Так, чувство голода, бесспорно, является проблемой, и чтобы ее решить он должен совершить определенные действия – приготовить еду самому или же поесть в заведения общественного питания. Подавляющее большинство проблем, в том числе и управленческого характера, являются рутинными, т. е. обычными, повторяющимися, с решением которых человек настолько свыкся, что перестает их попросту замечать. В ходе разработки управленческих решений, какими обыденными они не казались, это обстоятельство важно помнить всегда, дабы деятельность руководителя не походила на описанный Р. Мертоном вид девиантного поведения – ритуализм.

Проблема в самом общем смысле – это противоречивая ситуация требующего своего разрешения. Следует обратить внимание на смысловую разницу между терминами «противоречие» и «противоположность». В первом случае на объект управления воздействуют такие явления, которые препятствуют его нормальному функционированию.

Решение как процесс предполагает временной интервал, в течение которого оно разрабатывается, принимается и реализуется. Решение как акт выбора включает этап принятия решений с соблюдением особых правил. Решение как результат выбора – это волевой акт, ориентированный на наличие альтернатив, сопредельных целей и мотивов поведения лица принимающего решения.

Учитывая вышесказанное и разнообразие в подходах к определению термина «управленческое решение» представляется наиболее удачной следующая ее формулировка.

**Управленческое решение представляет собой акт субъекта управления (индивидуального или группового лица), направленный на разрешение назревшей проблемы.**

Бесспорно, качественное решение должно опираться на знания объективных законов функционирования управляемой системы и анализ информации о ее состоянии, но игнорирование

этого со стороны субъекта управления не означает того, что управленческое решение перестает быть таковым.

Помимо понятия для характеристики управленческого решения необходимо выделить ряд его **функций**, а именно направляющей, координирующей и мотивирующей, свидетельствующих о многогранности данного понятия.

**Направляющая** функция решений проявляется в том, что они принимаются исходя из **долговременной стратегии развития организации**, конкретизируются в многообразных задачах. Одновременно решения являются направляющей основой для реализации общих функций управления – планирования, организации, контроля, мотивации, которые реализуются через посредство решений.

**Координирующая** роль решений отражается в необходимости **согласования действий исполнителей для реализации решений** в утвержденные сроки и соответствующего качества.

**Мотивирующая** функция решений реализуется через систему организационных мер (приказы, постановления, распоряжения), экономических стимулов (премии, надбавки), социальных оценок (моральные факторы трудовой активности, самоутверждение личности, творческая самореализация).

Эффективность каждого управленческого решения в значительной мере зависит от выполнения и соотношения указанных функций, как в ходе его подготовки, так и на этапе внедрения. С учетом этого управленческое решение становится реальным инструментом достижения поставленных целей.

Важно социальное содержание выбранного способа действий, так как оно отражается на жизни управленца, всех, кто с ним работает, то есть на интересе организации, коллектива. Не всякое экономически выгодное решение может быть эффективным в социальном плане. Примером тому может служить решение о росте производительности труда, сопряженное с нарушением техники безопасности, ухудшением условий труда работающих. В связи с этим чувство ответственности не должно покидать руководителя при выборе окончательной альтернативы. Просчет функционального исполнителя в аппарате управления имеет частный характер, ошибка руководителя при

принятии решений является своего рода браком и отражается на результатах работы, политике организации в целом, а в крайних случаях может привести к ее ликвидации, потере рабочих мест, иметь глубокие социальные последствия.

## 1.2. Особенности государственного решения

Как уже указывалось, по своей сути любые управленческие решения есть реакция на какие-либо проблемы. Не является исключением особый вид управленческих решений – государственных. Но в данном параграфе необходимо описать не общие, а отличительные черты государственного решения.

**Основное** отличие связано с субъектом принятия и реализации решения. Таковым выступает государственный орган. Из специфики его статуса вытекают остальные признаки государственного решения. Это, во-первых, **внешняя направленность решения**. Объектом в большинстве своём будут выступать те лица, которые не являются частью этого государственного органа. Во-вторых, государственное решение – это **властный акт**, содержащий в себе тот или иной вид государственного повеления (дозволение, запрет, предписание). В-третьих, публично-властное воздействие должно приобрести **правовую форму** (об это более подробно будет рассказано ниже).

Четвертой особенностью государственного решения можно назвать то, что в качестве объекта воздействия выступает **социальные общность или процесс**. Результатом управляющего воздействия будут те или иные социальные изменения.

Бессспорно, что в государственном органе могут приниматься решения, не обладающие всеми вышеназванными признаками. К примеру, акты, регламентирующие вопросы внутриорганизационного характера (регламент служебного времени). Данные решения хоть и выражены в правовой форме, но не обладают внешней направленностью.

Другим примером могут служить различные аналитические операции, целью которых будет оценка внешней среды государственного органа. Здесь присутствуют только первая и последняя особенность из перечисленных выше.

Подобные решения не будут сколько-нибудь отличаться от таковых принятых в любой другой организации. В это связи в определенной степени можно согласиться с теми авторами, которые утверждают, что государственное управление как вид деятельности может осуществляться только в правовой форме<sup>2</sup>. В противном случае в управленческом воздействии не будет отражена сущность и специфика государства (или государственного органа) как субъекта управления.

То же, верно, если в качестве субъекта принятия и исполнения решения выступают коммерческие организации с государственным участием (ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ОАО «Сбербанк» и другие). Конечно, тип взаимоотношений, учитывая их неформальные составляющие в том числе, между государством и названными организациями может приобретать весьма любопытную форму, но это мало что меняет, по сути.

Исходя из обозначенного можно определить государственное решение **как целевой публично-властный акт воздействия государственного органа, направленный на социальные общности или процессы и обладающей соответствующей правовой формой.**

### 1.3. Виды государственных решений

Многообразие общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество видов государственных решений и соответственно действий властного характера. Государственное управление, как правило, направлено на решение проблем двух типов: оригинальные (нетривиальные) и однотипные, повторяющиеся. Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть **оригинальными** либо **типичными (рутинными)**. Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач. В большинстве случаев целесообразно

---

<sup>2</sup> Солдатов А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации. Учебник. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006.

стандартизировать как технологию решения повторяющихся однотипных задач, так и формы предоставления информации.

Государственные решения бывают в известной мере **политическими и административными**. Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т. е. высшими органами государственной власти, либо лицами, замещающие государственные должности (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие). Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства.

По критерию гласности полезно обозначить **открытые и закрытые** формы управленческих решений. Открытые формы доступны всем, закрытые оформляют решения, обычно связанные с госбезопасностью, оперативно-розыскной, разведывательной, военной, частично внешнеполитической и подобной деятельностью, требующей соблюдения государственной тайны и режима секретности.

Помимо указанного государственные решения можно систематизировать их по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т. д.

По **субъектам управления**:

- а) общенародные (выборы, референдум);
- б) федеральные, региональные (субъектов федерации), местные;
- в) законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти;
- г) единоличные, коллегиальные.

По **целям и времени действия** – стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).



**По масштабу действия** – общегосударственные; региональные (в пределах одного и нескольких субъектов РФ); локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные.

**По нормативной природе** – нормативные и ненормативные.

**По юридической силе** – высшие (конституционные), законодательные; подзаконные.

**По видам государственного управления** – гражданские, военные.

**По формам правовых актов** – законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов федерации); указы (царские, президентские); постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений); декреты; указания, предписания, инструкции и т. д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договоры и соглашения.

**По форме изложения** – письменные, устные.

**По значимости для исполнения** – обязательные, рекомендательные.

**По характеру воздействия** – стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие, но при этом и свойственные таким решениям, характерные признаки<sup>3</sup>.

#### 1.4. Формы государственных решений

Под **формой государственных решений** следует понимать внешне выраженное действие государственного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

---

<sup>3</sup> Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. – 366 с.

Формы управленческих решений многообразны. Следовательно, единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

Выбор тех или иных форм зависит от многих **обстоятельств**. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

Регламентация форм государственных решений осуществляется правовыми нормами. Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус государственного органа (должностного лица). Это, например, положения о министерствах, должностные инструкции и т. п. Внутриорганизационная деятельность субъектов государственной власти может регламентироваться правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах, посвященных, например, организации делопроизводства.

Наиболее значимы формы, связанные с реализацией правоприменительных, правоустановительных и правоохранительных функций государственной власти; они вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

Классификация форм государственных решений может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение **на правовые и неправовые**. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы всегда влекут за собой **четко выраженные юридические последствия**. Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов государственной власти, совершение которых непременно влечет за собой изменение правового поля (совокупности прав и обязанностей

различных субъектов права). К примеру, сотрудник полиции применил к лицу, нарушивший требования закона о запрете распития алкогольных напитков в общественных местах, меру наказания в виде административного штрафа. Изменения правового поля в данном случае очевидно: у правонарушителя появилась обязанность претерпеть неблагоприятные последствия применения к нему мер государственного принуждения, т. е. заплатить штраф.

К правовым формам государственных решений относятся:

- правовые акты;
- договоры (например, административный договор);
- иные юридически значимые действия, вызывающие определенные правовые последствия (регистрация фактов, выдача справки о месте работы, составление административных протоколов и т. д.).

Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Они подразделяются на:

- решения организационно-технического характера;
- решения материально-технического характера.

К первым относят такие решения как разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, изучение и обобщение опыта, подбор кадров и т. д.

Решения материально-технического характера носят вспомогательную роль в управленческой деятельности. К такого рода решениям они относят работу с информацией, проведение исследований, разработок, подготовку к изданиям и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т. п.<sup>4</sup>

**Правовые формы решений могут быть классифицированы** по ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: **основные** (издание правовых актов) и **базирующиеся на них, т. е. различные действия**, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность

---

<sup>4</sup> Солдатов А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации. Учебник. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006.

(регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т. п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигаемым результатам: **позитивное регулирование** (утверждение программ социально-экономического развития и т. п.) либо реакция на **негативные** явления в сфере государственного управления;

в) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

г) по адресату: вся система государственной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата какого-либо органа (самоорганизация);

д) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

е) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

ж) по инициативности: используемые субъектами государственной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

з) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

и) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

к) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

Также необходимо отметить, что все правовые формы государственных решений по целенаправленности подразделяются на внутренние и внешние.

Внутренние правовые формы решений имеют место внутри организации, ведомства, органа. Они используются для решения организационно-штатных вопросов, для руководства сотрудниками, подразделениями. Их внешнее выражение проявляется в издании нормативных или индивидуальных правовых актов управления, регулирующих организационные отношения внутри субъекта права.

Внешние правовые формы решений затрагивают интересы нескольких субъектов государственного управления. Они проявляются вне организации, ведомства в издании уполномоченным субъектом права нормативных или индивидуальных правовых актов управления для решения непосредственно тех задач, для которых он и был создан<sup>5</sup>.

Правовые акты управления являются основной юридической формой реализации задач и функций государственной власти. Наиболее **значимые свойства**, определяющие юридическую природу **правового акта**, следующие:

а) представляет собой **юридический вариант управленческого решения**. Путем его издания государственный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

б) издается только **полномочным субъектом государственной власти** в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством;

в) это юридически **властное волеизъявление соответствующего субъекта государственной власти**, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

г) представляет **одностороннее волеизъявление указанного субъекта**;

д) определяет **правила должного или возможного поведения**;

---

<sup>5</sup> Солдатов А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации. Учебник. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006.

е) является **основой для возникновения, изменения или прекращения правоотношений**;

ж) занимает определенное место в **иерархической системе** правовых актов, что означает соответствие акта данного органа государственной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы государственной власти;

з) **как правило**, издается в качестве **письменного юридического документа**, но может быть выражен и устно (например, распоряжение сотрудника полиции предъявить документы);

и) **издается с соблюдением определенных, официально установленных правил** (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и проч.;

к) **может быть** в установленном действующим законодательством порядке **опротестован или обжалован**;

л) в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое **юридическое последствие правоохранительного характера**, а именно наступление ответственности виновной стороны.

Таким образом, **правовой акт – одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта государственной власти, направленное на установление правовых норм или возникновение, изменение и прекращение правоотношений в целях реализации задач и функций государственной власти.**

Цели, задачи и функции государственной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

Основной критерий их классификации – юридические свойства актов.

В соответствии с ним правовые **акты управления подразделяют** на нормативные и индивидуальные (еще их называют ненормативными или правоприменительными), а также акты толкования.

**Нормативные акты** непосредственно выражают регулятивную функцию государственного решения. В них содержатся правовые нормы, регулирующие однотипные общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т. е. персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

В дополнении к сказанному нормативный правовой акт обладает следующими свойствами:

1. Нормативный правовой акт создается в результате **правотворческой** деятельности компетентных органов государства или всенародным волеизъявлением (референдумом). Правотворческая деятельность представляет собой такую государственную деятельность, которая состоит в издании норм права, а также в совершенствовании и отмене устаревших правовых норм.

2. Нормативный правовой акт оформляется в виде официального государственного документа, который имеет **обязательные атрибуты**: название акта (закон, указ, постановление); наименование органа, принявшего акт (парламент, президент, правительство, местный орган власти).

3. В нормативных актах нормы права группируются по определенным структурным образованиям: разделам, главам, статьям.

4. Ими определяются не только общие правила поведения (законы), но и **решаются конкретные общественные проблемы и задачи** (программы приватизации, демонополизации и т. п.).

5. **Формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений.** Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т. п.;

6. **Осуществляется охрана установленного в государстве порядка отношений.**

Классификация нормативный правовой акт производится по различным основаниям: по юридической силе; по содержанию; по объему и характеру действия; субъектам, их издающим.

По юридической силе все нормативные правовые акты подразделяются на законы и подзаконные акты. Юридическая сила нормативного правового акта является наиболее существенным признаком их классификации. Она определяет их место и значимость в общей системе государственного нормативного регулирования.

В соответствии с теорией и практикой правотворчества акты вышестоящих правотворческих органов обладают более высокой юридической силой, чем акты нижестоящих правотворческих органов. Последние издаются на основе и во исполнение нормативных актов, издаваемых вышестоящими правотворческими органами.

Нормативные правовые акты классифицируются также по содержанию. Такое деление в известной мере условно. Условность эта объективно объясняется тем, что не во всех нормативно-правовых актах содержатся нормы однородного содержания. Имеются акты, содержащие нормы только одной отрасли права (например, трудовое, семейное, уголовное законодательство). Но наряду с отраслевыми нормативными актами действуют и акты, имеющие комплексный характер. Они включают нормы различных отраслей права, обслуживающих определенную сферу общественной жизни. Хозяйственное, торговое, военное, морское законодательство – примеры комплексных нормативно-правовых актов.

**По объему и характеру действия нормативные правовые акты подразделяются:**

- на акты общего действия, охватывающие всю совокупность отношений определенного вида на данной территории;
- на акты ограниченного действия – распространяются только на часть территории или на строго определенный контингент лиц, находящихся на данной территории;
- на акты исключительного (чрезвычайного) действия. Их регулятивные возможности реализуются лишь при наступлении



исключительных обстоятельств, на которые рассчитан акт (военных действий, стихийных бедствий).

По основным субъектам государственного правотворчества нормативные правовые акты можно подразделить на акты законодательной власти (законы); акты исполнительной власти (подзаконные акты); акты судебной власти (юрисдикционные акты общего характера).

Закон главный и преимущественный нормативный правовой акт современного государства. Он содержит правовые нормы, которые регламентируют наиболее важные стороны общественной и государственной жизни. Определение закона можно сформулировать следующим образом: это нормативный правовой акт, принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны.

Из данного определения вытекают признаки закона как основного источника права, как нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой:

1) законы принимаются высшими представительными органами государства или самим народом в результате референдума;

2) законы принимаются по основным, наиболее существенным вопросам общественной жизни, которые требуют оптимального удовлетворения интересов личности;

3) законы принимаются в особом законодательном порядке, что не присуще подзаконным нормативным правовым актам;

4) законы не подлежат контролю или утверждению со стороны какого-либо другого органа государства. Они могут быть отменены или изменены только законодательной властью. Конституционный или другой аналогичный суд может признать закон, принятый парламентом, неконституционным, однако отменить его может только законодательный орган;

5) законы представляют собой ядро всей правовой системы государства, они обуславливают структуру всей совокупности нормативно-правовых актов, юридическую силу каждого из них, субординацию нормативно-правовых актов по отношению друг к другу.

Ведущее и определяющее положение законов в системе нормативных правовых актов государства выражает одно из основных требований законности – верховенство закона в регулировании общественных отношений. Ни один подзаконный акт не может вторгаться в сферу законодательного регулирования. Он должен быть приведен в соответствие с законом или немедленно отменен.

В свою очередь законы подразделяются на конституционные и обыкновенные. Конституционные законы определяют основные начала государственного и общественного строя, правовое положение личности и организаций. На основе конституционных законов строится и детализируется вся система нормативных правовых актов. Конституция по отношению к другим нормативным правовым актам, в том числе и законам, обладает высшей юридической силой. Обыкновенные законы принимаются и действуют в строгом соответствии с конституционными актами, регламентируют определенные и ограниченные сферы общественной жизни.

Подзаконные нормативные правовые акты – это правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не противоречат ему. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, они базируются на юридической силе законов и не могут противостоять им. Эффективное регулирование общественных отношений имеет место тогда, когда общие интересы согласуются с индивидуальными интересами. Подзаконные акты как раз и призваны конкретизировать основные, принципиальные положения законов применительно к своеобразию различных индивидуальных интересов.

По своему содержанию подзаконные акты, как правило, являются актами органов исполнительной власти. По субъектам издания и сфере распространения они подразделяются на общие, региональные и местные, ведомственные и внутриорганизационные акты.

**Общие подзаконные акты.** Это нормативные правовые акты общей компетенции, действие которых распространяется на всех лиц в пределах территории страны. По своей юридической силе и значению в системе правового регулирования общие

подзаконные акты следуют за законами. Посредством подзаконных актов осуществляется государственное управление обществом, координируются экономические, социальные и другие вопросы общественной жизни.

К общим подзаконным актам относятся нормотворческие предписания высших (центральных) органов исполнительной власти. Они исходят от президента страны или главы правительства. В зависимости от формы государственного правления (президентской или парламентской республики) нормативные правовые акты высшей исполнительной власти находят внешнее выражение в двух разновидностях подзаконных актов: нормативные указы президента и постановления правительства.

**Нормативные указы президента.** В системе подзаконных актов они обладают высшей юридической силой и издаются на основе и в развитие законов. Полномочия президента в правотворческой деятельности определяются конституцией страны или специальными конституционными законами. Они регламентируют самые разнообразные стороны общественной жизни, связанные с государственным управлением.

**Постановления правительства.** Это подзаконные нормативные акты, принимаемые в контексте с указами президента и призванные в необходимых случаях урегулировать отдельные вопросы государственного управления экономикой, социальным строительством, здравоохранением, народным образованием, строительством вооруженных сил и т. д.

**Региональные и местные подзаконные акты.** Это нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления. Действие этих актов ограничено подвластной им территорией. Нормативные предписания данных органов обязательны для всех лиц, проживающих на данной территории. Это могут быть нормативные решения или постановления главы субъекта, совета, муниципалитета, мэрии, префекта по самым различным вопросам местного характера.

**Ведомственные нормативные правовые акты** (приказы, инструкции). В ряде стран определенные структурные подразделения правительственных органов (министерства, ведомства) также наделяются правотворческими функциями, которые

делегируются законодательной властью, президентом или правительством. Это нормативные правовые акты общего действия, однако они распространяются лишь на ограниченную сферу общественных отношений (таможенные, банковские, транспортные, государственно-кредитные и другие).

**Внутриорганизационные подзаконные акты.** Это такие нормативно-правовые акты, которые издаются различными организациями для регламентации своих внутренних вопросов и распространяются на членов этих организаций. В рамках, определенных актами высшей юридической силы, внутриорганизационные нормативные акты регулируют самые разнообразные отношения, возникающие в конкретной деятельности государственных органов.

Система нормативных правовых актов современных государств неоднородна. Это объясняется особенностями форм государственного правления, многовековыми традициями отдельных стран, национальными и другими факторами. Тем не менее подавляющее большинство нормативных правовых систем строится по признаку степени юридической силы акта. Нижестоящие акты в интересах стабильности общественной жизни и ее оптимальной организованности должны соответствовать предписаниям актов вышестоящих органов.

Степень юридической силы нормативных правовых актов может быть различна, но степень обязательности содержащихся в них норм абсолютно одинакова для всех тех, к кому относятся их предписания. Это принципиальное положение составляет основу функционирования правового государства<sup>6</sup>.

**Акты толкования** – это один из видов правового акта компетентного органа, направленный на разъяснение содержания правовых предписаний.

Эти акты по многим свойствам сходны с нормативными актами:

- а) являются продуктом волевой деятельности;
- б) имеют целевой характер;
- в) обладают обязательностью;

---

<sup>6</sup> Хропанюк В. Н. Теория государства и права учебник. Москва: Омега-Л, 2011.

г) им присуща иерархичность, определяемая статусом объекта и субъекта толкования;

Однако наиболее важно, как представляется, указать на особенности актов толкования. Они таковы:

а) не устанавливают новых норм права, не отменяют и не изменяют их, хотя в некоторых случаях восполняют правовые пробелы;

б) уточняют, конкретизируют правовые предписания;

в) не имеют самостоятельного регулятивного значения, а могут применяться только в связи с интерпретируемыми правовыми предписаниями;

г) дают возможность объективировать результат познания (уяснения) нормативных предписаний;

д) имеют юридическую силу и практическое значение только в течение срока действия правового предписания, т. е. разделяют его юридическую судьбу;

е) могут влиять на систему ценностей, сложившуюся в обществе;

ж) способны разрешать противоречия, возникшие между правовыми предписаниями.

Пишутся акты толкования в произвольной форме. Даже для актов судебного толкования не разработаны какие-либо формы, образцы, типовая структура<sup>7</sup>.

Данные акты выступают источником права в тех случаях, когда в силу неясности, противоречивости или неопределенности нормативных предписаний компетентный орган вынужден конкретизировать или уточнить содержание правовых норм или создавать новые нормы вследствие обнаруженных пробелов в праве.

Можно утверждать, что наибольшее влияние на содержание актов толкования оказывает юридическая практика. Последняя формируется исходя из правового опыта, накопленного компетентными органами, и интересов субъектов управления. Зачастую суды и органы исполнительной власти отходят от

---

<sup>7</sup> Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М. Норма: ИНФРА-М, 2011.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

[e-Univers.ru](http://e-Univers.ru)