

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ
КАК КРИТЕРИЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ
ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

С. В. Бартенева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 19 августа 2010 г.

Аннотация: в статье рассматриваются актуальные вопросы реализации правовых актов управления. Обосновывается, что их качественная реализация является обязательным условием справедливого правового воздействия. Однако для выполнения данного требования необходимо формирование механизма реализации, отражающего специфические особенности отдельных видов актов. В этом процессе существенное значение придается развитию теории правовых актов управления.

Ключевые слова: справедливость, воздействие, правовой, акт, управление, реализация, теория, классификация, механизм, специфика, особенности, принципы, стадии, формы, условия, цели.

Abstract: in article pressing questions of realization of legal certificates of management are considered. Proves, that their qualitative realization is an obligatory condition of fair legal influence. However for performance of the given requirement formation of the mechanism of the realization reflecting specific features of separate kinds of certificates is necessary. In this process essential value is allocated to development of the theory of legal certificates of management.

Key words: validity, influence, legal, certificate, management, realization theory, classification, mechanism, specificity, features, principles, stages, forms, conditions, purposes.

Вопросы справедливости правового воздействия постоянно привлекали и привлекают и будут привлекать внимание правоведов, философов, политологов, специалистов иных отраслей научного познания и всех мыслящих индивидов. О соотношении категорий «право» и «справедливость» велось и ведется немало дискуссий и полемик, поскольку, как отмечает В. В. Субочев, «право – нормативное выражение диалектического единства интересов личности, общества и государства»¹, что в свою очередь должно основываться на балансе справедливых реализации и ограничения в реализации этих интересов.

Однако из поля зрения исследователей нередко выпадает положение о том, что говорить о справедливости права и правового воздействия возможно лишь в том случае, когда нормативные положения получают свою реализацию. Не реализованные в правовой практике юридические установления делают саму идею правового воздействия общей декларацией, которая имеет лишь воспитательный, декларативно-политический характер. Ярким примером правовой «несправедливости» может служить

¹ Субочев В. В. Законные интересы. М. : Норма, 2008. С. 14.

© Бартенева С. В., 2010

ситуация с реализацией конституционного положения о праве на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Так, положение п. 3 ст. 59 Конституции РФ определяет, что «гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой»². Следует отметить, что о справедливости данной нормы говорить весьма сложно. Во-первых, длительный период эта норма вообще не применялась, поскольку не имела механизма своей реализации, а Федеральный закон от 25 июля 2002 г.³, определивший альтернативную гражданскую службу как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву, вступил в силу только с 1 января 2004 г. Во-вторых, Конституция РФ не устанавливает никаких требований к условиям прохождения альтернативной гражданской службы. В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. закреплены крайне непривлекательные условия прохождения такой службы. В частности, срок альтернативной гражданской службы в 1,75 раза превышает срок военной службы по призыву и составляет от 21 до 42 месяцев в зависимости от даты направления гражданина Российской Федерации для ее прохождения. При этом меньший срок (от 18 до 36 месяцев) установлен для лиц, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов. Граждане проходят альтернативную гражданскую службу, как правило, за пределами территорий субъектов РФ, в которых они постоянно проживают. Кроме того, лица, проходящие альтернативную службу, чаще всего направляются на низкооплачиваемые и не требующие высокой квалификации работы. В силу этого привлекательность альтернативной службы крайне низка, что ставит под сомнение справедливость такого подхода к правовому регулированию данной сферы. Очевидно, что, вопреки справедливости, данные нормы закона связаны со стремлением законодателя увеличить количество лиц, призывающихся на военную службу, и фактически нивелируют конституционное право на замену военной службы альтернативной. Таким образом, отсутствие в Конституции РФ гарантий для лиц, стремящихся реализовать указанное право, позволяет законодателю фактически упразднить его⁴.

Реализация права, а следовательно, и реальная справедливость правового воздействия напрямую связаны с реализацией правовых актов всех уровней и юридической силы. Именно поэтому, думается, вопрос о меха-

² Конституция Российской Федерации : Основной закон от 12 декабря 1993 г. (с послед. изм. и доп.). М., 2010.

³ Об альтернативной гражданской службе : федер. закон от 25 декабря 2002 г. № 113-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 1. Ст. 22; № 29. Ст. 3122.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий : (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Юстицинформ, 2007. С. 204.

низме и принципах реализации управленческих актов должен стать одним из важнейших элементов теории правовых актов управления. Значимость института реализации правовых актов управления обусловлена и тем, что управленческий акт, изданный в целях практической реализации положений акта большей юридической силы, обязательно должен получить собственную реализацию, поскольку в противном случае не будет достигнута и общая цель правового регулирования – формирование правосознания, правового поведения и правоотношений соответствующего вида.

Именно такое целевое назначение правовых актов управления позволяет утверждать, что в механизме правового регулирования реализация данного вида актов занимает особое место, поскольку только с их помощью предписания законов и других нормативных актов высших органов государственной власти реализуются на практике, что обеспечивает определенные начала справедливости правового воздействия. Таким образом, можно сделать вывод о том, что реализация управленческих актов является специальным инструментом, юридическим средством воздействия на существующие и возникающие отношения в социуме, в отдельных случаях способствующим прекращению правоотношений. Следовательно, вопросы реализации данных актов должны получить глубокое осмысление и развитие как в правовой доктрине, так и в процессе практического правового воздействия.

Тем не менее, вопросам реализации правовых актов управления ни учеными-правоведами, ни практикующими юристами не уделяется достаточного внимания. В частности, в современной правовой науке практически отсутствуют объемные (комплексные) исследования, посвященные вопросам реализации правовых актов управления, а в значительном множестве работ лишь подчеркивается необходимость должного обеспечения реализации правовых актов управления. Однако и исследователи, и практики отмечают, что проблема реализации актов – одна из главных проблем. В связи с этим предлагается создавать управления и отделы правового мониторинга, которые бы не только анализировали нормотворческую деятельность своего органа и других субъектов, но и осуществляли анализ реализации нормативных актов⁵.

Отметим, что качество реализации актов напрямую зависит от «разработанности» теории, поскольку сам процесс реализации тесно связан с содержательными особенностями актов и существенно различается для отдельных категорий. Очевидно, что здесь прослеживается связанность процесса реализации с видами правовых актов. Теорией актов хорошо разработаны различные критерии классификации правовых актов управления⁶. Отдельные виды классификации получили и нормативное

⁵ См.: Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Понятие и функции мониторинга нормативных актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 35.

⁶ См., например: Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты : учеб.-практ. пособие. М., 2000.

закрепление. Например, на основе такого критерия классификации, как юридическая форма, в постановлении Правительства РФ определено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений⁷.

Очевидно, что реализация, например, приказа будет существенно отличаться от реализации, например, правил, поскольку, несмотря на отсутствие легального определения этих видов актов, практика использует приказ, *как правило*, для точечного (разового) волеизъявления, в то время как правила – акт, рассчитанный на многократность применения – опять же, *как правило*, без временных ограничений⁸.

Возвращаясь к теоретической классификации правовых актов управления, также обоснуем взаимосвязанность вида акта и специфики его реализации. Например, в зависимости от того, какие основные элементы правовой системы выражают правовые акты, С. С. Алексеев выделяет такие разновидности, как: нормативные акты; интерпретационные акты; акты применения права (индивидуальные); акты реализации прав и обязанностей (в частности, договоры)⁹.

Что касается нормативных актов, то, несмотря на то, что их действие «абстрагировано от конкретных субъектов, конкретных жизненных случаев»¹⁰, процесс их реализации в значительной мере унифицирован. Здесь требуется не отдельное действие отдельного субъекта, а совокупность механизмов реализации, в частности, определение субъектного состава, обладающего соответствующим правовым статусом; ресурсная,

⁷ См.: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895; 1997. № 50. Ст. 5689; 1998. № 47. Ст. 5771; 1999. № 8. Ст. 1026; 2006. № 29. Ст. 3251; 2009. № 2. Ст. 240; № 12. Ст. 1443.

⁸ В качестве примеров, подтверждающих данное утверждение, можно назвать: *приказы*: об утверждении (Об утверждении форм документов, используемых в процессе лицензирования в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»: приказ Минфина РФ от 07.04.2008 № 38н (с послед. изм. и доп.) // Бюллетень норм. актов федер. органов исполнительной власти. 2008. № 22; Рос. газ. 2009. 31 марта); об обеспечении (Об обеспечении деятельности по осуществлению государственного финансового контроля : приказ Минфина РФ от 25.12.2008 № 146н // Рос. газ. 2009. 4 марта); незначительное количество некоторых иных видов, например, «о порядке», «о реализации», «об организации работ» и др.; *правила*: Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895; № 50. Ст. 5689; 1998. Ст. 5771; 1999. № 8. Ст. 1026; 2006. № 29. Ст. 3251; 2009. № 2. Ст. 240; № 12. Ст. 1443.

⁹ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 199.

¹⁰ Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С. 8.

в том числе и материальная, финансовая обеспеченность; нередко – издание индивидуальных актов и т.п. А вот с интерпретационными актами дело обстоит иначе. Поскольку их суть – документальное выражение официального толкования, содержащее правоположения, разъяснения смысла юридических норм (например, постановления Конституционного Суда РФ, пленумов Верховного Суда РФ, Арбитражного Суда РФ), то и никаких иных элементов для их реализации, кроме круга соответствующих субъектов, не требуется.

Существенные особенности присутствуют и при реализации актов индивидуального применения права (например, распоряжения руководителей органов или учреждений, приказы начальствующего состава военной и правоохранительной службы и т.п.). Индивидуальные акты широко распространены в практике государственно-управленческой деятельности, так как они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления, а следовательно, непосредственной формой реализации права. Кроме того, именно индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти.

Акты индивидуального применения права отражают многогранный характер отношений в обществе, так как они принимаются практически всеми органами управления. Индивидуальные акты управления, в свою очередь, подразделяют на оперативно-исполнительные и правоохранительные¹¹. Первые характеризуются тем, что с их помощью реализуются диспозиции норм права нормативных актов (приказ о передаче ресурсов, решение о выдаче страховки и т.п.). Вторые издаются с целью реализации (обеспечения, защиты) различных видов прав от их нарушений (постановление о наложении штрафа на правонарушителя, приказ об объявлении выговора нарушителю трудовой дисциплины и т.п.)¹².

Таким образом, содержание процесса реализации правового акта напрямую зависит от вида акта или, если говорить более обобщенно, от его положения в системе классификации правовых актов. Вместе с тем, поскольку реализация представляет собой осуществление, исполнение¹³, воплощение предписаний актов в реальное поведение субъектов права, то и говорить об абсолютной уникальности реализации в зависимости от видовой принадлежности акта не вполне оправданно. Так, реализация любого вида акта управления:

- базируется на общих принципах: законность, эффективность, принцип целевой связанности и согласованности целей законов и подзаконных актов и др.;

¹¹ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1999. С. 96.

¹² См.: *Арзамасов Ю. Г.* О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5.

¹³ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 2003. С. 671.

• имеет общие базовые стадии:

1) установление нормативного предписания, подлежащего реализации (возбуждение процесса реализации);

2) определение совокупности механизмов реализации управленческого акта, с помощью которых будет осуществлен перевод предписаний акта в конкретное содержание субъективных прав и юридических обязанностей;

3) практическая реализация положений акта, т.е. их воплощение в правовую практику, выражающееся в установлении, изменении либо прекращении соответствующих правоотношений;

• осуществляется в соответствующих формах, «набор» которых достаточно четко определен правовой наукой и представлен в виде исчерпывающего перечня форм реализации права; соблюдение, исполнение, использование, правоприменение, а также форм реализации именно подзаконных актов: «во исполнение закона» и «на основании закона»;

• осуществляется на общих условиях, поскольку отсутствие некоторых из обстоятельств (условий) правовой действительности делает невозможной саму реализацию административных актов. Например, прекращение юридической силы нормы закона, во исполнение или на основе которого был издан управленческий акт, отсутствие ресурсной (материальной, кадровой, организационной, финансовой и т.п.) обеспеченности и др.

Обобщая сказанное, можно говорить о том, что реализация любого акта управления есть совокупность определенных элементов, приемов и способов практического воплощения положений актов большей юридической силы в конкретные права и обязанности субъектов права. Причем данная совокупность используется не хаотично, а в строгой последовательности, основанной на общих принципах реализации актов, что является содержанием понятия «механизм реализации правовых актов».

Что касается названных особенностей реализации актов в зависимости от их видовой принадлежности, то они, по нашему мнению, проявляются лишь в части определения «набора» требующихся для их реализации элементов механизма реализации. Например, реализация положений постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»¹⁴ потребует «задействования» практически всех элементов механизма реализации, в то время как реализация постановления Правительства РФ «Об удостоверении беженца»¹⁵ предопределяет только

С. В. Баргенева. Реализация правовых актов управления...

¹⁴ Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций : постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3520; 2009. № 21. Ст. 2564.

¹⁵ См.: Об удостоверении беженца (вместе с «Положением о порядке оформления, выдачи и обмена удостоверения беженца») : постановление Правительства РФ от 12 декабря 1995 г. № 1227 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 51. Ст. 5070; 2001. № 18. Ст. 1861; 2009. № 2. Ст. 211.
9. Заказ 454

изменение сложившихся в этой сфере правового регулирования правоотношений, которое предполагает лишь «корректирование» материально-организационных и кадровых ресурсов и порядка делопроизводства.

Еще один аспект реализации управленческих актов связан с тем, что управленческие отношения могут практически воплощаться только теми субъектами, в тех параметрах, по тем правилам, с той интенсивностью и по отношению к тем объектам, которые определены соответствующими нормативными правовыми актами. Авторы учебника под редакцией Л. Л. Попова указывают, что «реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений. В этом процессе участвуют все стороны указанных отношений, но, естественно, по-разному, т.е. в соответствии с их административно-правовым статусом»¹⁶.

Следовательно, реализация положений актов управления имеет две стороны: а) следование установленным актами правилам со стороны государства, его органов и должностных лиц; б) осуществление таких правил в поведении граждан, должностных лиц, органов государства.

Причем важно иметь в виду, что всё изложенное выше относится не только к реализации правовых актов управления, издаваемых органами исполнительной власти, но и к иным видам актов государственного управления – и законодательные, и судебные органы власти в своей работе не могут обойтись без актов управления (приказов, распоряжений и т.п.). Однако, как справедливо отмечает Ю. Г. Арзамасов, установление и реализация норм права – это характерный признак именно органов государственной власти, в основном органов исполнительной ветви власти в государстве, так как именно они в отличие от других субъектов правоотношений в соответствии со своей нормативно установленной компетенцией, участвуя в реализации государственной политики, в определенной сфере осуществляют разнообразные управленческие функции¹⁷.

Помимо общей цели справедливости правового воздействия, реализация правовых управленческих актов преследует и такие цели, как:

- обеспечение реализации государственной (муниципальной) власти;
- практическое воплощение государственно-властных функций;
- формирование общественных отношений нового вида, определенного законодательными актами;
- разрешение индивидуально-конкретных дел и т.д.

Особо следует подчеркнуть необходимость комплексного подхода к развитию общей теории правовых актов. По нашему мнению, качественное и эффективное развитие института реализации актов невозможно без детального уяснения и уточнения базовых вопросов общетеоретического плана. Поэтому представляется, что содержание современной теории

¹⁶ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 156.

¹⁷ См.: Арзамасов Ю. Г. Указ. соч.

правовых актов управления должно быть расширено и должно включать, как минимум, следующие центральные (базовые) составляющие, которые позволят говорить не только о справедливости правового воздействия и совершенствовании научной доктрины, но и о концептуальном развитии института правовых актов управления:

само понятие правового акта управления, исследованное через призму его «триединой» природы;

классификация (виды) правовых актов управления и их систематизация;

требования законности, предъявляемые к правовым актам управления;

процедуры издания правовых актов управления и их место в системе административно-процессуальной деятельности;

процедуры устранения юридических коллизий в сфере издания и реализации правовых актов управления;

механизм и принципы реализации правовых актов управления;

контроль за реализацией правовых актов управления;

ответственность в сфере административного нормотворчества и реализации нормативных правовых актов;

анализ (оценка) эффективности механизма реализации правовых актов управления и научное моделирование дальнейшего совершенствования административно-правового регулирования.

Воронежский государственный университет

Бартенева С. В., преподаватель кафедры административного и муниципального права

E-mail: s.barteneva@bk.ru

Тел.: 8 (4732) 55-07-19

Voronezh State University

Barteneva S. V., Teacher of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: s.barteneva@bk.ru

Tel.: 8 (4732) 55-07-19