

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА, ПРИЗНАКИ И ПОНЯТИЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Упоров Иван Владимирович

доктор исторических наук

кандидат юридических наук

Краснодарский университет МВД России, Краснодар

Аннотация. В работе освещаются теоретические аспекты, связанные с выявлением юридической природы, определением признаков и понятием правовых актов исполнительной ветви власти. Отмечается, что сложность поставленных исследовательских задач заключается в том, что указанные акты являются как нормативными, так и правоприменительными. Тем не менее общий знаменатель имеется, и автор предлагает свое видение по основным заявленным проблемным вопросам, приводя для подтверждения своих выводов примеры и правоприменительной и правоприменительной практики.

Ключевые слова: правовые акты, исполнительная власть, юридическая природа, признаки, власть, управление.

LEGAL NATURE, CHARACTERISTICS AND THE CONCEPT OF ACTS EXECUTIVE POWER

Uporov Ivan Vladimirovich

PhD

Krasnodar University of the MOI of Russia, Krasnodar

Abstract. This paper covers the theoretical aspects related to the identification of the legal nature of certain characteristics and the concept of legal act of the executive branch. It is noted that the complexity of the research problems is that these acts are both regulatory and law enforcement. Nevertheless, there is a common denominator, and the author offers his vision on the main issues of concern stated.

Keywords: legal acts, executive, legal nature, features, power management.

В теории права общепризнанным является положение о том, что правовые нормы, в отличие от иных социальных норм (нормы морали, политики и др.), наиболее жестко закрепляют складывающиеся общественные отношения. Эта жесткость определяется прежде всего возможностью применения мер государственного принуждения в случае нарушения правовых предписаний и вытекает из необходимости закрепления таким способом наиболее важных для общества социальных ценностей. Таким образом, правовое регулирование общественных отношений состоит как из правовых норм, так и из их применения в практике, что вполне логично – ведь если ограничиться только правовыми нормами (нормативными правовыми актами), то в реальности регулирования не будет, поскольку правовые нормы для того прежде всего и издаются, чтобы их применять. При этом правовые акты (как нормативные, так и ненормативные) издаются уполномоченными на то органами (и должностными лицами – однако в дальнейшем мы не будем давать указания на должностных лиц, подразумевая, что в такого рода случаях они подразумеваются).

Учитывая, что предметом нашей работы является вполне конкретная категория юридических документов – правовые акты исполнительной власти, мы будем акцентировать внимание именно на них. И первое, что необходимо выявить, это юридическая природа правовых актов исполнительной власти. Дело в том, что в литературе нередко под юридической природой какого-либо явления зачастую понимают признаки этого явления. Однако, как нам представляется, юридическая природа (в данном случае правовых актов исполнительной власти) является как раз квинтэссенцией таких признаков, своеобразным ядром для понимания сущности явления, которое уже потом описывается (характеризуется) определенными признаками.

В этой связи следует согласиться с О.А. Красавчиковым в том, что сама категория «юридическая природ» уже давно (с дореволюционных

времен) и прочно вошла в научный оборот [1, с. 171]. Вместе с тем до сих пор легального определения этой категории нет, нет на этот счет и доминирующего доктринального понимания. Вместе с тем анализ работ, где исследуется юридическая (правовая) природа различных правовых явлений, дает основания считать, что под юридической природой следует понимать прежде всего социально-правовые истоки (исходные начала, корни) и целеполагание того или иного правового явления.

В этом контексте при определении юридической природы нормативных правовых актов исполнительной власти следует взять во внимание то обстоятельство, что *такие акты не являются первичными актами* – они всегда являются вторичными актами, то есть актами, которые издаются в развитие и для исполнения ранее изданных нормативных актов, принятых на референдуме, нормативных актов представительной власти и, применительно к России, в соответствии с закрепленной в Конституции России системой властеотношений, – в развитие также указов Президента России, решений глав субъектов РФ, глав муниципальных образований (местных администраций), а также для исполнения судебных актов. Например, Конституция России 1993 г. принята всенародным голосованием, и в своей деятельности все органы власти и управления, организации, физические лица должны руководствоваться конституционными нормами. И в этом смысле можно говорить о том, что правовые акты исполнительной власти позволяют реализовать нормативно-правовые акты, принимаемые народом и законодательной (представительной) властью, а также судебной властью.

В правовых актах исполнительной власти, таким образом, находит отражение воля народа и сформированных при его участии (путем выборов) законодательных (представительных) органов, обладающих полномочиями издавать правовые акты [2, с. 37]. Эта воля закрепляется в соответствующих документах (в Конституции России, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных об-

разований, разного рода концепциях, стратегиях, целевых программах и т.д.) и реализуется в деятельности исполнительной власти, в том числе и прежде всего в форме правовых актов, причем как нормативных, так и правоприменительных. В развитие этого тезиса в литературе Р.Н. Иванов, рассуждая о сущности нормативных правовых актов исполнительной власти, отмечает, что юридическая природа такого рода актов включает в себя следующие составляющие: а) это регулятор социальных отношений, являющиеся предметом деятельности соответствующих органов; б) неперсонифицированность нормативных правовых актов; в) действие этих актов распространяется на неопределенное количество случаев, то есть не ограничивается однократным исполнением [3, с. 16].

Однако такой достаточно распространенный подход вызывает определенные возражения. Дело в том, что вряд ли указание на неперсонифицированность и многократность действия нормативных правовых актов следует относить к сущности актов именно исполнительной власти, поскольку это свойство относится ко всем нормативным правовым актам (издаваемых как представительной, так и исполнительной властью, а в ряде случаев и судебной властью – применительно к организации деятельности судов), а не только к актам, издаваемых органами исполнительности власти. К тому же второй и третий факторы отражают не столько юридическую природу правовых актов, сколько их признаки (о признаках речь пойдет ниже).

Вместе с тем следует согласиться, что указание на нормативные акты исполнительной власти *как регулятора общественных отношений*, что действительно является одной из характеристик юридической природы нормативных актов исполнительной власти.

Однако нам не удалось обнаружить в научно-правовой литературе особенностей юридической природы не нормативных актов исполнительной власти, а правоприменительных (ненормативных, индивидуальных) актов исполнительной власти, учитывая, что исполнительная

власть издает как нормативные, так и правоприменительные правовые акты. Так, на федеральном уровне Правительство России в соответствии с ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [4] является высшим исполнительным органом государственной власти России (ст. 1), который организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации (ст. 4). В рамках такой исполнительной деятельности Правительство Российской Федерации для осуществления указанных функций принимает соответствующие как нормативные, так и правоприменительные акты, причем, учитывая, что Правительство Российской Федерации функционирует на федеральном уровне и соответственно возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 1 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), то доля нормативных актов этого органа исполнительной власти заметно выше, чем, например, доля нормативных актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и тем более органов исполнительной власти (местных администраций) муниципальных образований, где в силу своего статуса (нижнее звено публичной власти) преобладают правоприменительные (ненормативные) акты.

Примером издания Правительством Российской Федерации нормативного акта являются «Правила передачи активов, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании средствами выплатного резерва, с которой прекращаются (расторгаются) договор доверительного управления средствами выплатного резерва и договор доверительного управления средствами пенсионных накопле-

ний застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, вновь назначенной государственной управляющей компании средствами выплатного резерва» от 4 октября 2012 г., которые, в свою очередь, были утверждены в соответствии с п. 18.2 ст. 18 ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» [5]. Такого рода акты (отмеченные выше «Правила...») издаются Правительством Российской Федерации в большом количестве. Если иметь в виду правоприменительные акты, то примером может быть утверждение Постановлением Правительства Российской Федерации федеральной целевой программы «"Русский язык" на 2011-2015 годы» [6].

И соответственно основная сложность выявления юридической природы правовых актов исполнительной власти, на наш взгляд, как раз и заключается в том, что требуется под один общий знаменатель интегрировать сразу две группы правовых актов исполнительной власти: 1) нормативные правовые акты; 2) правоприменительные акты.

Итак, если нормативные акты исполнительной власти регулируют общественные отношения, то какова же особенность в этом отношении правоприменительных актов? Мы полагаем, что 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 [7, 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. В этой связи А.А. Малюшин указывает на то, что посредством правоприменительных актов осуществляется индивидуальное правовое регулирование, в то время как нормативными актами – общее правовое регулирование [8, с. 52]. Однако с таким подходом («индивидуальное регулирование») трудно согласиться. Дело в том, что, на наш взгляд, регулирование предполагает формирование стимулов для нормативного поведения, то есть регулирование всегда означает сообщение субъектам права (доведение до их сведения) вполне определенных норм, которые следует соблюдать, или, иначе говоря, регулирование предусматривает неединичность издания в определенной сфере общественных отношений правоприменительных актов, поскольку на основе единственного такого акта невозможно сделать никакого регулирующего обобщения.

С учетом всего этого мы полагаем, что *юридическая 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.

Далее, исходя из такого понимания юридической природы правовых актов исполнительной власти, обратимся к признакам таких актов. В административно-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, в связи с чем некоторые дискуссионные позиции будут нами рассмотрены.

Прежде всего необходимо отметить, что *правовые акты исполнительной власти являются подзаконными актами*. Еще во времена СССР советский административист А. Нашиц в этой связи указывал на то, что подзаконный характер правовых актов исполнительной власти связан с тем, что их стабильность, а также доверие к такого рода актам зависит и от стабильности тех законов, в развитие которых исполнительная власть издает свои акты [9, с. 169]. Если данную оценку наложить на современную российскую правовую реальность, то нельзя не видеть того, что интенсивная изменчивость, то есть нестабильность российских законов, передается и на правовые акты исполнительной власти. Так, принятый в 2001 г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях подвергался множеству изменений – невероятно, но по состоянию на 1 января 2017 г. было издано более четырехсот пятидесяти федеральных законов о внесении и дополнений в этот кодекс. А между тем в Главе 22 КоАП РФ предусмотрены несколько десятков органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и соответственно они должны также менять свою как правоприменительную, так и правоформирующую практику, что, как отмечает А.А. Смирнова, создает об-

становку «нестабильности и отсутствия должного доверия к органам власти» [2, с. 37].

Следующий признак, характеризующий правовые акты исполнительной власти, 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 СССР, напомним, все органы власти без исключения были органами государственной власти, а муниципалитеты в нынешнем их статусе и виде отсутствовали). Конечно, этот вопрос не является принципиальным, тем более, что органы местного самоуправления в теоретических рассуждениях можно рассматривать в более широком плане и абстрагироваться от терминологических особенностей, предусмотренных конституционными нормами (например, в философии, социологии, теории государства и права и др.), однако, в рамках административного права это, на наш взгляд, делать необходимо. 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. (то есть когда имеет место разрешительная деятельность органов исполнительной власти) издаются акты, не являющиеся властными, из чего следует, что властный характер имеют только те правовые акты, которые издаются ими в одностороннем порядке и содержат обязательные к исполнению предписания [10, 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» [11] мы считаем неточным и не соответствующим реалиям сегодняшнего дня. Однако акты властного характера являются *преобладающими*.

С этим признаком связан и следующий признак правовых актов исполнительной власти – они являются актами управления. И опять же в большинстве случаев по-прежнему в этом случае говорится об «актах государственного управления», упуская из виду, что управление имеет место также и на муниципальном уровне, поэтому данный признак целесообразно рассматривать как *отнесения правовых актов исполнительной власти к актам государственного и муниципального управления*. В литературе при характеристике этого признака 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 возник-

новения, изменения, прекращения конкретных правоотношений в сфере государственного управления [10, с. 504]. С таким подходом в целом следует согласиться (с учетом нашего замечания о целесообразности вести речь не о «государственном» управлении, а о «государственном и муниципальном» управлении).

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 [2, с. 38]. Как пишет в этой связи Д.Н. Бахрах, односторонне-волевой характер актов органов исполнительной власти обнаруживается также и в том, что для их издания (равно как и для отмены или изменения) не требуется согласия тех, на кого распространяется действие этих актов [12, с. 140-142].

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, подчерк-

нем еще раз, *обязанности* учитывать мнение адресата у органа (должного лица) исполнительной власти нет.

В этом признаке проявляется также особенность публично-правового управления, при котором преобладает односторонний порядок принятия правовых актов – в отличие от частно-правовых отношений (тех же, например, гражданско-правовых договоров), где решение не может быть принято в одностороннем порядке (договор считается заключенным только с согласия сторон, подписывающих этот договор).

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, МВД России на основании Указа Президента Российской Федерации, утвердившим Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации [13] обладает полномочиями, закрепленными в Разделе II Положения, в том числе «осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации» (п. 4 ст. 12 Положения). Вместе с тем в этом Положении специально не отражается полномочие издавать не только нормативно-правовые, но и правоприменительные акты, хотя в подавляющем своем объеме деятельность МВД России и его подразделений осуществляется путем издания именно правоприменительных (индивидуальных) актов, что видно из содержания других полномочий МВД России (всего их более семидесяти), среди которых, в частности, следующие: разрабатывает и осуществляет меры по реали-

зации государственной политики в сфере внутренних дел; организует прием граждан, своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок; обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц системы МВД России, соблюдение законности при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел оперативно-служебной деятельности и военнослужащими внутренних войск служебно-боевой деятельности, поддержание служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск; обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации функции государственного заказчика государственного оборонного заказа; осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание МВД России и реализацию возложенных на него задач, является получателем средств федерального бюджета, а также главным администратором (администратором) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и др.

Эти и другие полномочия не могут осуществляться без издания Министерством внутренних дел России соответствующих правоприменительных актов. Поэтому, как нам представляется, такая норма в Положении должна быть, причем это касается не только МВД России, но и правового статуса других федеральных ведомств, региональных и муниципальных исполнительных органов.

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. Равным образом это относится в такому признаку, как официальное опубликование правовых актов исполнительной власти, что позволяет донести соответствующие решения публичной власти до адресатов, и прежде всего населения [14, с. 74].

Ряд авторов выделяют такой признак правовых актов исполнительной власти, как обеспечение их мерами государственного принуждения [15, с. 82]. Однако здесь нужно заметить, что возможность применения мер государственного принуждения является признаком прежде всего института юридической ответственности, а не правового акта (как нормативно-правового, так и правоприменительного характера). Кроме того, меры государственного 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 издаются первичные акты, определяющие правила поведения на всех уровнях территориально-публичных образований (государство, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) и во всех сферах общественных отношений.

Раскрытые выше юридическая природа и признаки правовых актов исполнительной власти позволяют выработать авторскую позицию по формулированию понятия правовых актов исполнительной власти. Но прежде учтем имеющиеся мнения. 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» [16, с. 125]. Его современник Н.И. Лазаревский придерживался аналогичного суждения – это акты, «издающиеся помимо народного представительства» [17, 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» [18, с. 42]. Г.И. Петров считал несколько по-иному, но без принципиального противоречия с предыдущим мнением: акты государственного управления – это «юридические акты, изданные на основе и во исполнение законов исполнительными и распорядительными органами

власти Советского социалистического государства в процессе реализации задач советского государственного управления» [19, с. 61].

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)» [20, 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, А.А. Смирнова выделяет понятие нормативно-правового акта исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и считает, что это – «официальный односторонний письменный акт-документ, содержащий (устанавливающий, изменяющий либо отменяющий) нормы права, рассчитанный на неоднократное применение неперсонифицированным кругом лиц, при-

нятый (изданный) в установленном порядке органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании, во исполнение и в пределах компетенции, установленной законом и другими нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, для реализации возложенных на него полномочий» [2, с. 34]. Однако в этом определении, на наш взгляд, не раскрыта особенность акта именно исполнительной власти. Кроме того, вне определения оказались правоприменительные акты, в то время как требуется интегрированное понятие правовых актов исполнительной власти.

Ю.Н. Стариков предлагает 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» [21, 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» [22, с. 64]. Здесь также наблюдается излишний акцент на властность и одновременно отсутствуют другие, важные, на наш взгляд, аспекты.

Напротив, определение Н.Ю. Хаманевой представляется явно многословным: «Административно-правовой акт государственного управления представляет собой официальный документ, юридически оформляющий решение субъекта публичного управления; принимаемый органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями на основе федеральных законов, законов субъекта РФ, подзаконных актов вышестоящих органов исполнительной власти; содержащий нормативные установления для неопределенного круга лиц либо обязательные для указанной категории лиц и индивидуальное юридическое решение по вопросам, касающимся конкретного гражданина, юридического лица, а также служащего управленческого аппарата данного органа, равно как иного органа, включенного в систему ведения субъекта, принимающего этот правовой акт» [23, с. 228]. Здесь, кроме того, акцент делается на акте административного управления, что, как мы отмечали, не всегда тождественно правовому акту исполнительной власти, при этом авторы, которые приводят подобные определения (акты управления), обычно не останавливаются специально на правовых актах исполнительной власти.

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 использованных источников

1. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. С. 171.
2. Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9. С. 37.
3. Иванов Р.Н. Юридическая природа нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16.
4. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации».
5. 5. Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 20.06.2011 № 492 (ред. от 29.07.2015) «О федеральной целевой программе «"Русский язык" на 2011-2015 годы».
7. Савосина Н.Г. К вопросу о защите интересов таможенных органов в суде // Юридический мир. 2014. № 5. С. 25-29.
8. Малюшин А.А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрист, 2013. С. 52.
9. Нашиц А. Правотворчество: теория и законодательная техника. М., 1974. С. 169.
10. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 502.
11. Елисеев Б.П., Свиркин В.А. Воздушное право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2012.
12. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 140-142.

13. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (ред. от 12.09.2015) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»).
14. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 74.
15. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 82.
16. Ивановский В.В. Учебник административного прав. Казань, 1911. С. 125.
17. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. I. С. 54.
18. Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1949. С. 42.
19. Петров Г.И. Вопросы теории советского административного права // Советское государство и право. 1950. № 12. С. 61.
20. Васильев Р.Ф. Акты управления. М., 1987. С. 34.
21. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М., 2006. С. 321.
22. Россинский Б.В. Административное право. М., 2000. С. 64.
23. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М.: Юрист, 2005. С. 228.