

На правах рукописи

ЧЕХУН Наталья Васильевна

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2005



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Манохин Василий Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

кандидат юридических наук, доцент
Мильшин Юрий Николаевич

Ведущая организация — Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина»

Защита диссертации состоится 20 декабря 2005 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан 3 ноября 2005 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



В.В. Мамонов

2006-4
21929

221A1A2

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Институт правовых актов исполнительной власти является одним из центральных в теории административного права, ввиду практического осуществления всех важных функций государственного управления федерального и регионального уровней в рамках данного института. Органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъекты выступают наиболее крупным государственным образованием, а поэтому и издаваемые ими правовые акты составляют наиболее обширную и многообразную разновидность правовых средств управления обществом.

Посредством правовых актов государственной исполнительной власти образуются и упраздняются государственные органы, определяются их задачи и функции, компетенция, устанавливается правовой статус общественных и религиозных организаций и др. При помощи этих актов также решаются многие вопросы реализации гражданами, должностными лицами и организациями своих прав, обязанностей, полномочий и компетенции. Правовые акты исполнительной власти способствуют предупреждению совершения неправомерных действий гражданами и должностными лицами, выступают мериллом должного поведения субъектов права. Поэтому можно утверждать, что указанные акты являются неотъемлемой и, пожалуй, главной составной частью механизма государственного управления, обеспечивающей соблюдение и реализацию прав и свобод граждан, законность и порядок в стране, а значит огромную важность имеет и осуществление органами государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней правотворческой деятельности с полным соблюдением требований к разработке, изданию и применению правовых актов управления (акты управления, не имеющие отношения к теме диссертационного исследования, издаются и за пределами деятельности исполнительной власти, однако в данном случае указанный термин, а также термины «административный акт», «государственное решение», «управленческие акты» и др. являются синонимами и др.)

Российская Федерация
Библиотека
С.Петербург
858

в дальнейшем будут использоваться в качестве синонимов термина «правовые акты исполнительной власти»).

В настоящее время эта область деятельности регулируется многими правовыми актами как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов, которые не всегда соответствуют друг другу и могут содержать в себе пробелы. Вместе с тем, некоторые проблемы, касающиеся правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, все же требуют более пристального внимания.

Настоящее диссертационное исследование посвящено правовым актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Актуальность проблемы обусловлена острой необходимостью совершенствования этой области административного права на региональном уровне, что может позволить аппарату государственного управления субъектов Российской Федерации издавать эти акты с наибольшим соблюдением требований к ним, а также действовать более законно, целесообразно и эффективно.

Наследие российской и советской науки административного права, богатый зарубежный опыт и новые взгляды на этот институт переплелись в сегодняшней теории правовых актов управления. Несмотря на то, что практически во всех субъектах Федерации проблема правовых актов урегулирована на законодательном уровне, тем не менее ситуация, в некотором смысле, осложняется недостаточной разработанностью темы в науке. Такая потребность явно актуализировалась, в связи с чем научное и законодательное закрепление оптимальных требований к правовым актам региональной государственной исполнительной власти по их подготовке, принятию, вступлению в законную силу и другим правотворческим процедурам будет способствовать максимальной защите прав всех участников управленческого процесса на региональном уровне.

Степень научной разработанности темы. Теория правового акта исполнительной власти зародилась в XIX веке. В России в дореволюционный период развитием этой теории занимались такие выдающиеся ученые, как А.

Градовский, В.Ф. Дерюжинский, А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, С.А. Котляревский, Н.И. Лазаревский и др.

В XX веке авторами работ, касающихся теории правовых актов управления, являются: Ю.С. Адушкин, А.П. Алехин, М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Р.Ф. Васильев, В.А. Власов, В.Г. Дорогин, Б.В. Дрейшев, Р.В. Енгибарян, И.А. Иванников, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Ю.К. Краснов, В.В. Лазарев, А.Е. Лунев, В.О. Лучин, А.В. Малько, В.М. Манохин, Н.М. Марченко, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц, В.И. Новоселов, Д.М. Овсянко, Г.И. Петров, С.В. Поленина, Л.Л. Попов, М.М. Рассолов, Н.Г. Салищева, В.Н. Синюков, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, В.Н. Ульянова, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина, Б.С. Эбзеев, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольская и др. Поскольку институт правовых актов регионального государственного управления (иначе говоря, субъектов РФ) является таким же важным как и институт правовых актов исполнительной власти в общем смысле в теории административного права, то все авторы учебников и других научных трудов по административному праву так или иначе касались этого института. В последнее время наряду с уже упомянутыми учеными свои работы публикуют: А.В. Богданов, И.Б. Богородицкий, Н.В. Бровко, А.В. Гайда, Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов, М.Ф. Казанцев, В.В. Касьянов, К.В. Киселев, В.А. Козбаненко, А.М. Кононов, Е.А. Котельникова, В.М. Мандрица, Ю.Н. Мильшин, М.Г. Потапов, Б.В. Россинский, В.Н. Руденко, Е.И. Русаков, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова, С.В. Тихомиров, Л.В. Труханович, В.Н. Яценко и др.

Пристальное внимание административным актам уделяется и за рубежом. Тему правовых актов исполнительной власти в современный период времени развивают такие ученые, как У. Баттис, Д. Галлиган, Х. Маурер, И. Рихтер, Р. Хендлер, Г.Ф. Шупперт и др.

Особенность существующих работ по этой проблеме, в основном, такова, что в них рассматриваются правовые акты исполнительной власти в общем смысле и не уделяется должного внимания правовым актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В исследовании

проанализированы правовые акты регионального государственного управления и сделаны соответствующие выводы по теме.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, носящие многоаспектный и комплексный характер, возникающие в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составляют понятие и признаки правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их место в системе правовых актов Российской Федерации, предъявляемые к ним требования, виды, формы и обеспечение законности правовых актов регионального государственного управления.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в осмыслении теоретического материала, исследовании проблем практической реализации, выявлении пробелов современного законодательного регулирования федерального и регионального уровней, выработке практических рекомендаций и предложений, а также в создании современной теоретической концепции правового режима действия правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- определение понятия правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установление их основных признаков;
- осмысление современного состояния и определение перспектив развития теории правовых актов регионального государственного управления;
- рассмотрение вопросов построения системы правовых актов Российской Федерации и определение в этой системе места правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- исследование требований, предъявляемых к правовым актам регионального государственного управления;

- исследование особенностей различных видов и форм правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Федерации;
- рассмотрение вопросов обеспечения законности правовых актов государственной исполнительной власти регионального уровня;
- анализ теоретических представлений, касающихся правовых актов в административном праве ряда зарубежных государств;
- анализ законодательства Российской Федерации и ее субъектов, касающегося правовых актов государственной исполнительной власти;
- разработка конкретных предложений по устранению пробелов и противоречий в нормативном регулировании режима действия правовых актов государственной исполнительной власти;
- определение основных направлений совершенствования существующего в этой области российского законодательства.

Теоретическую базу исследования составляют труды российских и зарубежных ученых-административистов, исследующих проблемы теории и практики применения правовых актов исполнительной власти.

Методологической основой исследования являются общенаучные и специальные методы научного познания – анализ, синтез, сравнительное правоведение, классификация, исторический метод, формально-логический, системно-функциональный и системно-структурный методы.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы и иные правовые акты Российской Федерации, конституции и уставы, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования состоит в комплексном рассмотрении основных вопросов административно-правового института правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе сложившихся в науке теоретических положений, нового законодательства Российской Федерации и ее субъектов, итогов правотворческой деятельности. В диссертационном исследовании предпринято обобщение взглядов различных ученых российского государства на институт правовых актов управления.

Значительное внимание уделяется проблемам, возникающим в процессе правотворческой деятельности органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации и административных процедур, которые напрямую связаны с правовыми актами регионального управления.

Предлагается ряд конкретных правовых решений анализируемых проблем.

На защиту выносятся следующие новые или имеющие элементы новизны положения и выводы диссертационного исследования:

1. Обосновывается целесообразность и формулируется определение понятия правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выделяются их основные признаки.

2. Показано место актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе правовых актов Российской Федерации и предлагается общее построение всей системы правовых актов.

3. Определяются основные требования к правовым актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Предлагаются обновленные и более конкретизированные определения видов правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их характеристика с подробными дефинициями понятий с точки зрения регионального управления.

5. Рекомендуются существенно обновленные и конкретизированные определения понятий форм правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

6. Акцентируется внимание на нормативном закреплении единого наименования правовых актов, издаваемых главами субъектов Российской Федерации, в виде постановлений и распоряжений, исключив указы.

7. Предлагается разделение обеспечения законности правовых актов государственной исполнительной власти федерального и регионального уровня на две стадии: 1) обеспечение законности правовых актов исполнительной власти в стадии их разработки, принятия и вступления в законную силу; 2)

обеспечение законности правовых актов исполнительной власти в стадии их действия.

8. Рассматривается обновление дефиниций таких мер обеспечения законности правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации как контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность, уточняющих представление о содержании этих мер на региональном уровне.

9. На уровне субъектов Российской Федерации в их законодательство о правовых актах рекомендуется включить предлагаемые определения понятия, признаков правовых актов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, систему правовых актов, требования к ним, виды и формы, а также меры, направленные на обеспечение законности правовых актов управления в соответствии с их уровнем.

10. Предлагается в проекте закона Российской Федерации «О нормативных правовых актах Российской Федерации» закрепить рекомендуемые построение системы правовых актов Российской Федерации, требования к правовым актам, определения их видов и форм, а также способы обеспечения их законности, либо разработать и издать закон Российской Федерации «О правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», посвятив каждой из указанных тем отдельную главу.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Научная значимость работы состоит в использовании теоретических разработок российских ученых дореволюционного, советского и современного периодов, а также зарубежных авторов, в изучении законодательства Российской Федерации и ее субъектов, регулирующего процессы правотворчества представительных и исполнительных органов власти федерального и регионального уровней.

Сформулированные диссертантом выводы и предложения могут быть использованы:

- в практике органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- в работе по совершенствованию российского и регионального законодательства о правовых актах;

- при дальнейшей разработке теории правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

- в процессе подготовки и проведения лекций, семинарских и практических занятий по таким специальным курсам, как «Региональное административное право», «Региональная нормотворческая деятельность», «Муниципальная нормотворческая деятельность», «Правовые акты регионального государственного управления», а также в создании учебников, учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в научных публикациях автора.

Диссертация обсуждена и отрецензирована на кафедре административного и муниципального права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Структура диссертации обусловлена целью исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, приложения, списка использованной литературы.

Содержание работы

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи работы, теоретическая и практическая значимость исследования, излагаются основные положения, выносимые на защиту.

В главе 1 «Правовой акт как форма реализации компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» исследуются научные и законодательные начала, тенденции развития, правовая природа и теоретические представления о правовых актах управления в общем

смысле и о правовых актах государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности.

В первом параграфе «Понятие правового акта государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации» рассматривается явление «правовые акты исполнительной власти» с точки зрения правового научно-теоретического и законодательного аспектов. Определено, что традиционно правовые акты, принимаемые исполнительными органами власти, в российской науке административного права именовались «правовыми актами управления», но законодательно это закреплено не было. Само понятие обуславливало и содержание признаков этих актов, отражающих их характерные особенности.

С закреплением статьями 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации разделения полномочий органов государственной власти Российской Федерации на федеральные, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и на полномочия, входящие в ведение субъектов Российской Федерации, на региональном уровне усилился процесс правотворческой деятельности, что повлекло необходимость принятия субъектами Федерации подзаконных правовых актов с целью урегулирования наиболее важных вопросов исполнительной деятельности органами региональной государственной власти. Эти акты получили наименование «правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» или, иначе говоря, «правовые акты регионального управления». На этой основе сформулировано понятие правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выделены их основные признаки:

Правовой акт органа государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации – это основанное на законодательстве Российской Федерации и законе субъекта Российской Федерации одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного органа государственной исполнительной власти субъекта Федерации, изданное в соответствии с установленной процедурой, которое регулирует управленческие отношения и направлено на установление административно-правовых норм на территории

субъекта Российской Федерации или возникновение, изменение, прекращение административно-правовых отношений в определенном регионе России или между субъектами Российской Федерации в целях реализации задач и функций государственной исполнительной власти в субъекте Федерации.

К признакам указанных актов относятся следующие: 1) правовой акт является *односторонним юридически властным волеизъявлением* соответствующего органа государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации и издается им в одностороннем порядке, представляет собой важное средство практической реализации целей, задач и функций указанной власти; 2) правовой акт *принимается только полномочным государственным исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации*, куда входят глава субъекта Российской Федерации (президент, губернатор), Правительство (региональная администрация) субъекта РФ и иные органы региональной государственной исполнительной власти, структурные подразделения, должностные лица этих органов, правомочные осуществлять данную деятельность; 3) правовой акт государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации в свое *содержание* может включать только те вопросы, которые находятся в ведении органа государственного управления конкретного субъекта РФ и вопросы деятельности этого органа; 4) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации *подзаконны*; 5) правовой акт исполнительной власти на региональном уровне устанавливает *общеобязательные (императивные)* для исполнения на всей территории конкретного субъекта Российской Федерации правила поведения, нормы права в сфере регионального публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения; 6) каждый правовой акт государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации создает *определенные юридические последствия*, то есть содержание в нем нормы права делает его актом нормотворчества, применение им правовых норм относит его к акту правоприменения.

Сформулированные диссертантом понятия и признаки правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается закрепить в правовых актах регионального уровня.

Во втором параграфе «Правовые акты исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе правовых актов органов государственной власти Российской Федерации» рассматривается территориальный масштаб действия правовых актов управления, которые могут быть федеральными, Российской Федерации, региональными и муниципальными. Существование этих уровней закреплено Конституцией Российской Федерации, устанавливающей основу федеративного устройства на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В диссертации определяется место правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе правовых актов Российской Федерации, предлагается иерархическая система российского законодательства и горизонтальная система актов, входящих в ведение субъектов Федерации. В первом случае система имеет следующий вид:

1. Федеральный уровень

- 1) Конституция (Основной Закон) Российской Федерации;
- 2) Федеральные конституционные законы;
- 3) Федеральные законы (в том числе кодексы);
- 4) Законы Российской Федерации (в том числе кодексы);
- 5) Указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- 6) Иные подзаконные правовые акты органов государственной власти

Российской Федерации:

- a) постановления, распоряжения, регламенты, положения законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации;

б) постановления, распоряжения, заключения Правительства Российской Федерации; постановления, приказы, положения и инструкции федеральных министерств Российской Федерации; индивидуальные правовые акты, издаваемые в виде постановлений и приказов федеральных служб Российской Федерации; индивидуальные правовые акты, издаваемые в виде приказов федеральных агентств Российской Федерации и иные правовые акты органов государственной исполнительной власти Российской Федерации;

в) постановления, определения и решения органов судебной власти Российской Федерации;

2. Региональный уровень

7) Конституции (Уставы) субъектов Российской Федерации;

8) Законы (в том числе кодексы) субъектов Российской Федерации;

9) Указы и распоряжения Президента республики в составе Российской Федерации или постановления и распоряжения Губернатора (Главы краевой, областной и т.д. Администрации) иного субъекта Российской Федерации;

10) Иные подзаконные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) постановления, распоряжения, регламенты, положения органов государственной законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации;

б) постановления, распоряжения, заключения Правительства (Государственной Администрации) субъекта Российской Федерации; постановления, приказы, распоряжения, положения и инструкции министерств субъектов Российской Федерации; индивидуальные правовые акты, издаваемые в виде постановлений и приказов служб и агентств субъектов Российской Федерации и иные правовые акты органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в) постановления, определения и решения судебных органов власти субъекта Российской Федерации;

3. Местный уровень

- 11) Уставы муниципальных образований;
- 12) Общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования;
- 13) Постановления, приказы и распоряжения Глав муниципальных образований;
- 14) Иные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления:
 - а) постановления, приказы, решения, регламенты, положения представительных органов местного самоуправления;
 - б) приказы, распоряжения, инструкции руководителей структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления;
 - в) иные правовые акты органов местного самоуправления.

Относительно правовых актов горизонтального уровня, входящих в ведение региональных органов государственной власти – их система представляется следующим образом: 1) конституции либо уставы субъектов Российской Федерации и иные правовые акты, принятые на их основе на региональном уровне; 2) административное законодательство субъектов Российской Федерации; 3) финансовое законодательство регионов России; 4) законодательство, предусматривающее решение вопросов на региональном уровне о собственности, жилищном и коммунальном хозяйстве, о торговле и др.; 5) трудовое законодательство субъектов Российской Федерации; 6) земельное законодательство субъектов Российской Федерации; 7) региональное законодательство об экологии.

Рекомендуется закрепить предлагаемую систему в проекте закона Российской Федерации «О нормативных правовых актах Российской Федерации» либо в законе Российской Федерации «О правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», выделив этой теме отдельную главу, либо статью.

Третий параграф «Требования к актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» отведен

рассмотрению научно-теоретических знаний и законодательного регулирования. В ходе исследования определяется, что в основе требований к правовым актам исполнительной власти лежат юридическая законность актов и презумпция их законности, отражены требования к процедурам принятия, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу правовых актов региональной государственной исполнительной власти.

Требования к правовым актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации разграничиваются на две части, где в первом случае они выражены следующим образом: 1) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Российской Федерации, иным правовым актам органов государственной власти Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Федерации, иным правовым актам вышестоящих органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также должны учитывать правовые акты органов государственной исполнительной власти Российской Федерации и правовые акты вышестоящих органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что подразумевает необходимость как соблюдения иерархической соподчиненности актов, так и исключение положений, регулирующих вопросы, урегулированные актами вышестоящих органов государственной власти; 2) правовой акт органа государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации разрабатывается и издается только тем полномочным государственным исполнительным органом субъекта Российской Федерации в соответствии с его компетенцией, которому необходимо решение конкретного вопроса или выработка нормативного положения на длительный срок и принимаются коллегиально (акты правительства, администрации и т.д.) либо единолично (акты должностных лиц) и подлежат согласованию, в результате которого в правовых актах проставляются визы руководителей заинтересованных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а при необходимости, и органов федеральной исполнительной власти; 3) правовые акты государственной

исполнительной власти субъекта Российской Федерации не должны ограничивать или нарушать права и законные интересы физических и юридических лиц; 4) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны приниматься с учетом соблюдения очередности принятия актов, то есть сначала принимается федеральный правовой акт или акт Российской Федерации, а затем на его основе и в соответствии с ним – акт соответствующего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, в случае, если этого требуют конституционные положения по совместному ведению (ст. 72 Конституции РФ); 5) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации в обязательном порядке подвергаются правовой экспертизе, в обязательном порядке подлежат государственной регистрации в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту Федерации, в десятидневный срок со дня их подписания (утверждения) и подлежат обязательному опубликованию в течение одного дня со дня их официальной регистрации в центральной региональной газете субъекта Российской Федерации и в региональном Бюллетене (сборнике) правовых актов органов государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации; 6) структура проекта правового акта государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяется предварительно и должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования и его обсуждение, а в его содержании указывается порядок вступления его в действие, куда входят дата или момент вступления акта в действие (со дня подписания, со дня официального опубликования, с момента, указанного в самом акте), период (продолжительность) его действия (указание календарного срока действия акта, официальная отмена акта, исполнение содержащихся в нем предписаний, прекращение обстоятельств, по причине которых акт был принят, другие обстоятельства); территориальные масштабы действия (территория всего субъекта Федерации, территории городов, районов, населенных пунктов в субъекте Российской Федерации; акты, действующие на территории нескольких субъектов Российской Федерации); 7) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации

должны быть целесообразными; 8) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов России должны содержать в себе экономически обоснованные, реально исполнимые, не противоречащие друг другу нормативные положения и предусматривать в совокупности с другими правовыми актами Российской Федерации и конкретного региона организационные, финансовые (указание на источник финансирования), правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) содержащихся в акте нормативных положений; 9) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны соответствовать требованиям техники правотворческого процесса, то есть при их издании должен соблюдаться порядок подготовки, принятия, вступления в силу и опубликования, установленный правовыми актами органов федеральной и региональной власти, и не должны быть дефектными, то есть не могут содержать в себе ничтожные или оспоримые положения, в противном случае такие акты должны быть отменены; 10) правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации в обязательном порядке доводятся до сведения лиц, которые будут их исполнять и соблюдать закрепленные в них требования и положения на территории субъекта Федерации; 11) правовым актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации надлежит исходить из незыблемости конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации; 12) действия правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть прекращены (приостановлены) на основании потенциального содержания в них источника прекращения действия (исчезновение предмета регулирования и поэтому исчезновение надобности в регулировании; истечение срока действия акта; решение органа или должностного лица, издавшего акт, о его отмене или приостановлении действия) или в случае, если основания для прекращения их действия находятся за пределами правового акта (решение вышестоящего компетентного органа власти или должностного лица об отмене акта; принятие органом государственной

исполнительной власти субъекта Российской Федерации нового правового акта взамен действующего; решения суда о прекращении действия акта).

К другой части требований отнесены: 1) преамбула (вводная, вступительная, описательная часть), в которой разъясняются цели и мотивы принятия акта, но не включаются положения нормативного характера; 2) наличие в акте норм, содержащих и очерчивающих предмет регулирования с определением основных способов, методов их реализации; 3) определение в акте круга физических лиц и организаций, на которых распространяются предмет и способы его реализации; 4) части, делящиеся на разделы, главы, параграфы; или разделы, делящиеся на главы, параграфы; или главы и параграфы, нумерующиеся римскими цифрами и имеющие заголовки, в случае, если акт содержит большой объем информации и нуждается в таком разделении для удобства его применения; 5) статьи, пункты, абзацы и подпункты, имеющие буквенную или цифровую нумерацию и содержащие нормативные предписания; 6) таблицы, графики, карты, схемы в акте оформляются в виде приложений; 7) краткость, последовательность, логичность всех элементов формы акта, исключение двусмысленности и возможности различного толкования содержащихся в нем положений и терминов; 8) соблюдение надлежащего формата, шрифта, расположения текста, аккуратного внешнего вида, официально-делового стиля, грамотности изложения, правил русского языка; 9) резолютивная часть: в ней подводятся итоги описательной части, делаются выводы и принимается решение, в соответствии с которым осуществляется его исполнение.

В главе второй «Виды и формы правовых актов органов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» на основе системного подхода к изучению источников административного права проведено разделение правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации на виды и формы, определяются их понятия и рассматриваются меры по обеспечению законности правовых актов.

В первом параграфе «Виды правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» рассматриваются

на виды правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации по различным основаниям: по правовой силе, по правовым свойствам, по правовой природе. Предлагаются определения понятий *указа, постановления, распоряжения, приказа, инструкции*.

Параграф второй «Формы актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» отражает в своем содержании разделение источников административного права по формам, включающим структуру правового акта и особенности входящих в него положений.

Рассматриваются такие формы правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации как *устав, положение, приказ, регламент, реестр, правила, инструкция*, которым даются соответствующие определения.

В третьем параграфе «Обеспечение законности правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации» анализируются научные труды и законодательство, отражающие в своем содержании меры, направленные на обеспечение законности правовых актов государственной исполнительной власти субъектов РФ. Делается акцент на том, что от подхода к обеспечению законности и правовых актов управления в общем смысле, и правовых актов государственного управления регионов России зависит эффективность самих этих актов, поскольку несоблюдение мер, направленных на обеспечение законности правовых актов исполнительной власти, затрагивает вопрос их юридической силы, практической целесообразности и обоснованности.

Обращается внимание на то, что соблюдение законности актов обеспечивается не только в том случае, когда акт уже принят и вступил в действие, но в стадии разработки с целью соблюдения предъявляемых к нему требований, а также правильного выбора и установления его вида и формы. Главная цель процедуры обеспечения законности правовых актов государственной исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов заключается в определении особого нормативно установленного порядка

осуществления этой деятельности, благодаря чему будет улучшаться качество актов, увеличиваться их прозрачность и доступность.

Правовые акты региональной государственной исполнительной власти составляют немаловажную правовую основу реализации управленческих действий в субъектах Российской Федерации по достижению целей и решению главных задач на региональном уровне. Поэтому наиболее детальное разграничение деятельности по обеспечению их законности является дополнительной ступенью к достижению их эффективности, а следовательно и к происходящему в обществе правовому прогрессу. Такое разграничение целесообразно осуществить, разделив обеспечение законности указанных актов на две стадии: обеспечение законности правовых актов государственной исполнительной власти в *стадии их разработки, принятия и вступления в законную силу* и в *стадии действия актов исполнительной власти*, что само по себе различает уровни их легитимности.

Диссертантом сформулированы содержательно обновленные определения понятий таких мер обеспечения законности правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации как *контроль, надзор и контрольно-надзорная деятельность*, но теперь с точки зрения регионального управления, а не общего их смысла.

В исследовании рекомендуется принятие на уровне Российской Федерации и ее субъектов законов или иных правовых актов, регулирующих обеспечение законности правовых актов федерального и регионального государственной исполнительной власти, закрепив в них меры и способы этой деятельности, как на стадии разработки, принятия и вступления в силу правовых актов исполнительной власти, так и на стадии их действия.

В **заключении** резюмируются основные итоги проведенного исследования, основные направления развития правотворческой и правоприменительной деятельности по совершенствованию института правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Приложение содержит в себе проект Концепции проекта Закона Российской Федерации «О правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Чехун Н.В. Проблемы несоответствий по разграничению предметов ведения в органах государственной власти России и ее субъектах // Разграничение полномочий по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: Научно-практический семинар, 9 февраля 2001г./ Под ред. Р.Ш. Халикова, В.М. Манохина. Саратов: СГАП, 2001. (0,2 п.л.).
2. Чехун Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе правовых актов государственной власти России // Вестник СГАП. Саратов, 2003. № 4. (0,5 п.л.).
3. Чехун Н.В. Требования к актам государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2004. № 2. (0,6 п.л.).
4. Чехун Н.В. Классификация правовых актов государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вестник СГАП. Саратов, 2004. № 3. (0,6 п.л.).
5. Чехун Н.В. Понятие и признаки правового акта государственной исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Региональное нормотворчество. Аналитический бюллетень. Выпуск 1. Саратов, 2004. (0,3 п.л.).
6. Чехун Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Учебное пособие. Саратов: Научная книга, 2005. (3,75 п.л.).

Подписано к печати 25 10 2005 г Усл печ л 1,2
Бумага офсетная Формат 60х84 1/16 Печать офсетная
Гарнитура «Таймс» Тираж 100 экз Заказ №280.

Издательство

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул Чернышевского, 135

Отпечатано в типографии издательства

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул Вольская, 1

№ 21443

РНБ Русский фонд

2006-4

21929