

Портнова Евгения Денисовна, студент,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

Научный руководитель:
Кривенцева Светлана Михайловна,
ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КЛАССИФИКАЦИИ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ИХ ЮРИДИЧЕСКОМУ КАЧЕСТВУ

Аннотация. Статья посвящена комплексному анализу теоретических оснований для классификации актов государственного управления и современным требованиям, предъявляемым к их юридическому качеству. Особое внимание уделяется проблеме выработки универсальных критериев оценки качества актов в условиях динамичного правотворчества и цифровизации государственного управления.

Ключевые слова: Акт государственного управления, классификация актов, юридическое качество акта, оптимизация управления.

Акт государственного управления представляет собой основную юридическую форму реализации исполнительной власти и осуществления государственно-управленческих функций. Его центральное место в механизме административно-правового регулирования обусловлено тем, что именно через индивидуальные и нормативные акты управления происходит конкретизация закона, оперативное реагирование на потребности социально-экономического развития и непосредственное воздействие на общественные отношения. Многообразие управленческих ситуаций порождает огромный массив административных актов, что объективно требует их научной систематизации. Классификация актов управления выступает не только как инструмент их теоретического осмысления, но и как основа для формирования дифференцированных требований к их подготовке, принятию и действию.

Классификация актов управления, по своей сути, является логической операцией по распределению изучаемых объектов по классам на основе избранного существенного признака. Как отмечал С.С. Алексеев, «любая классификация в праве имеет не только познавательное, но и практическое значение, так как позволяет установить специфику правового регулирования для каждой группы явлений» [1]. В административно-правовой доктрине сложилось несколько взаимодополняющих критериев систематизации актов управления, отражающих их различные сущностные характеристики.

Важнейшим критерием выступают юридические свойства акта, в соответствии с которыми выделяются нормативные и индивидуальные (правоприменимые) акты. Нормативный акт управления содержит общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и многократное применение. Он служит средством конкретизации и развития законодательных положений. Индивидуальный акт, напротив, является актом применения норм права к конкретным лицам или ситуациям, порождая, изменения или прекращая конкретные правоотношения. Эта дихотомия, как подчеркивал Д.Н. Бахрах, имеет фундаментальное значение, поскольку «нормативный акт создает модель, а индивидуальный – реализует ее в жизнь» [2], что влечет различия в процедурах их принятия, действии во времени и возможности судебного обжалования.

Существенное значение имеет классификация по субъектам, принявшим акт. Здесь выделяются акты Президента РФ (указы и распоряжения), Правительства РФ (постановления



и распоряжения), федеральных органов исполнительной власти (приказы, инструкции, правила, положения), органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Данный критерий напрямую связан с принципом иерархии и соподчиненности актов: акт нижестоящего органа не может противоречить акту вышестоящего. Каждый уровень власти характеризуется своей компетенцией и, как следствие, специфическим наименованием и юридической силой издаваемых актов.

По форме выражения акты управления подразделяются на письменные, устные и конклюдентные (выраженные в поведении, жестах, например, сигнал регулировщика). Письменная форма является доминирующей и обязательной для фиксации наиболее значимых управленческих решений, обеспечивая стабильность и доказываемость. По функциональной роли различают акты плановые, регулятивные, правоохранительные, координационные, что отражает многообразие задач государственного управления. Кроме того, классификация может проводиться по территории действия (федеральные, региональные, местные), по сроку действия (бессрочные, временные, разовые) и по характеру компетенции органа (акты общей, межотраслевой и отраслевой компетенции). Каждый из этих критериев высвечивает определенный аспект природы и назначения акта управления.

Независимо от вида и классификационной принадлежности, любой акт государственного управления должен отвечать системе взаимосвязанных требований, гарантирующих его юридическую состоятельность и управленческую эффективность. Центральное место в этой системе занимает требование законности, которое имеет два основных аспекта: формальный и содержательный.

Формальная законность означает, что акт должен быть издан: 1) строго в пределах компетенции соответствующего органа или должностного лица; 2) с соблюдением установленной процедуры его подготовки, согласования, принятия и опубликования; 3) в надлежащей письменной форме с реквизитами, придающими ему юридическую силу. Как писал Ю.М. Козлов, «выход за рамки компетенции – самое грубое нарушение законности, так как означает присвоение властных полномочий» [3]. Содержательная законность требует, чтобы предписания акта не противоречили не только Конституции РФ и федеральным законам, но и актам вышестоящих органов исполнительной власти, то есть полностью соответствовали действующему законодательству по своему содержанию.

Не менее значимо требование целесообразности, которое иногда ошибочно противопоставляется законности. В действительности, целесообразность в праве – это законность, примененная к конкретным жизненным обстоятельствам. Она означает, что управленческое решение должно быть не только юридически корректным, но и обоснованным с точки зрения социально-экономической эффективности, своевременным и соответствующим реальной управленческой ситуации. Актуальность и обоснованность акта обеспечиваются тщательным анализом состояния регулируемых отношений, прогнозированием последствий его принятия. В условиях административного усмотрения именно требование целесообразности становится главным ориентиром для органа власти, предотвращая формализм и неэффективное управление.

Помимо универсальных требований законности и целесообразности, современное государственное управление выдвигает комплекс специальных требований, направленных на повышение качества и доступности правовых актов. Эти требования обусловлены необходимостью обеспечения нормативного единства, снижения административных барьеров и повышения правовой культуры.

Требование ясности, определенности и стабильности акта является ключевым для его реализации. Текстуальная неопределенность, внутренние противоречия, использование оценочных категорий без должной конкретизации создают почву для произвольного



толкования и применения, подрывая принцип равенства всех перед законом. Язык акта должен быть четким, доступным для понимания его адресатами, а его предписания – недвусмысленными. Стабильность означает, что акт не должен подвергаться чрезмерно частым и несистемным изменениям, дестабилизирующим регулируемые отношения.

Требование соблюдения правил правотворческой техники приобретает в современных условиях особое значение. Оно включает в себя: логическую последовательность изложения материала, единообразие использования терминов, корректные юридические конструкции, наличие необходимых структурных элементов (пreamble, основные положения, заключительные и переходные положения). Грамотная юридическая техника минимизирует риски коллизий и пробелов. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «плохо технически исполненный акт, даже будучи законным по содержанию, на практике порождает трудности и конфликты, дискредитируя саму власть» [4].

Важнейшим современным требованием является оптимизация и конкретность регулятивного воздействия. Это предполагает отказ от избыточного, дублирующего регулирования, четкое определение круга адресатов, прав, обязанностей и условий их реализации. Акты должны быть ориентированы на результат, а не на процесс. В контексте политики «регуляторной гильотины» это требование трансформируется в обязанность проводить оценку фактического воздействия и оценку коррупциогенных факторов до принятия нормативных актов.

Наконец, в эпоху цифровизации возникает новое требование технологической совместимости и доступности. Акты управления, особенно нормативные, должны быть структурированы и оформлены таким образом, чтобы обеспечивалась возможность их машинной обработки, интеграции в государственные информационные системы (такие как ФГИС НПА), автоматического контроля на предмет противоречий. Электронная форма публикации и доведения до сведения становится стандартом, что повышает требования к оперативности и точности размещаемой информации.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что классификация актов государственного управления и требования, предъявляемые к ним, представляют собой две стороны одной медали – обеспечения эффективности и легитимности административно-правового регулирования. Многоаспектная классификация, основанная на таких критериях, как юридические свойства, субъект принятия, форма и функциональная роль, позволяет не только упорядочить научные знания, но и выработать дифференцированный подход к правовому регулированию процедур принятия разных видов актов.

Система требований к актам управления эволюционирует от традиционного бинарного набора (законность и целесообразность) к сложному комплексному стандарту юридического качества. Этот стандарт сегодня включает в себя, помимо незыблемых основ законности и обоснованности, императивы ясности, стабильности, технического совершенства, оптимизации регулятивного воздействия и технологической адаптации. Соблюдение этих требований является залогом того, что акт управления будет не просто формальным выражением воли органа власти, а рабочим инструментом достижения публично значимых целей, понятным и исполняемым его адресатами.

Дальнейшее совершенствование системы государственного управления требует постоянного мониторинга соответствия издаваемых актов указанным требованиям, развития экспертно-аналитического потенциала органов власти и внедрения современных инструментов нормотворчества. Только на этом пути можно преодолеть такие хронические проблемы, как нормативная избыточность, низкое качество юридических текстов и, как следствие, низкая эффективность административно-правового регулирования в целом.



Список литературы:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 2022. 360 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М.: Эксмо, 2020. 608 с.
3. Козлов Ю.М. Акты государственного управления. М.: Юридическая литература, 2020. 264 с.
4. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 2022. 312 с.

