

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»**

*На правах рукописи*

**ПОРЫВАЕВ**

**Сергей Александрович**

**ЗАКОННОСТЬ НОРМАТИВНЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ  
АКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право;  
административный процесс

Диссертация на соискание учёной степени  
кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, профессор  
**Стахов Александр Иванович**

**Москва – 2018**

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава I. Понятие и особенности законности нормативных административно-правовых актов .....</b>	<b>22</b>
§ 1. Законность нормативных правовых актов как элементов механизма административно-правового регулирования .....	22
§ 2. Особенности нормативного административно-правового акта и его законности .....	43
§ 3. Структура, основные тенденции развития и проблемы законности системы нормативных административно-правовых актов .....	71
<b>Глава II. Обеспечение законности нормативных административно-правовых актов .....</b>	<b>100</b>
§ 1. Особенности требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам .....	100
§ 2. Нарушения требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам .....	123
§ 3. Административно-правовое и административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в судебном и досудебном (внесудебном) порядке .....	143
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>177</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....</b>	<b>190</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>226</b>

## Введение

**Актуальность темы исследования.** На данный момент в Российской Федерации в условиях конституционного признания самостоятельности органов исполнительной власти от органов законодательной и судебной власти, а также возможности наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями, принимаются многочисленные нормативные административно-правовые акты как органами исполнительной власти, так и иными субъектами, наделяемыми административно-властными полномочиями. Как следствие, теория нормативных актов управления, разработанная советской административно-правовой наукой в условиях функционирования единой системы органов государственного управления, не позволяет в полной мере раскрыть особенности системы современных нормативных административно-правовых актов, систематизировать требования законности, предъявляемые к данным правовым актам.

Становление и развитие Российской Федерации как правового государства в условиях конституционного признания человека, его прав и свобод высшей ценностью безусловно влечёт за собой повышение значимости требований, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам в Российской Федерации. Прежде всего — требования законности данных актов.

Статья 72 Конституции Российской Федерации, разделяющая административное и административно-процессуальное законодательство, обуславливает актуальность разработки научно обоснованной теории административно-правового и административно-процессуального обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти и иными субъектами, наделёнными административно-властными полномочиями.

Представляется, что законность нормативных административно-правовых

актов как результата современной правотворческой деятельности с одной стороны представляет собой необходимое условие правомерности административно-регулятивной и административно-охранительной деятельности Российского государства, осуществляемой органами исполнительной власти и другими субъектами, наделёнными административно-властными полномочиями. С другой стороны, законность нормативных административно-правовых актов обеспечивает надлежащий уровень административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов всех участников административных и иных публичных правоотношений. Кроме того, законность нормативных административно-правовых актов обладает определённой спецификой как частное проявление более общей категории законности нормативных правовых актов, требующей научного осмысления и практического совершенствования.

Особенно актуальной данная проблематика представляется в связи с тем, что судебная практика свидетельствует о значительном количестве незаконных нормативных административно-правовых актов, нарушающих права и законные интересы субъектов административных и иных правоотношений. Так, в 2015 году судами общей юрисдикции было рассмотрено 2379 дел об оспаривании нормативных правовых актов, из которых в 1379 случаях, то есть в 57,9 % от общего числа, акты признавались незаконными<sup>1</sup>. В 2016 году было рассмотрено 2952 аналогичных дела, при этом удовлетворено полностью либо частично 1888 административных исковых заявления, что составляет 63,9 % от общего числа<sup>2</sup>. За первое полугодие 2017 года было рассмотрено уже 1060 дел данной категории, из которых 731 дело, то есть 68,9 %, разрешено в пользу административных истцов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3423> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>2</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>3</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 10.02.2018).

В целом же в 2017 году судами общей юрисдикции было рассмотрено 2617 дел указанной категории, из которых в 1775 случаях дело разрешено полностью или частично в пользу административных истцов, что составляет 67,8 % от их общего количества<sup>1</sup>. Эти показатели дают основания говорить о существенных проблемах законности принимаемых нормативных административно-правовых актов, которые выявляются в ходе административного судопроизводства, а не на тех или иных стадиях нормотворческого административного производства до принятия и вступления актов в силу. Из этого следует актуальность теоретического изучения и практического совершенствования административно-правовых и административно-процессуальных способов обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке, с учётом как их общих черт, так и специфических особенностей.

Обозначенные проблемы теории и практики в совокупности обуславливают актуальность выбранной автором темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования.** В настоящее время в отечественной науке административного права не проводилось комплексного исследования проблем взаимосвязи реализуемых в судебном и досудебном (внесудебном) порядке способов административно-правового и административно-процессуального обеспечения законности нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти и других субъектов, наделённых административно-властными полномочиями.

Понятие и признаки законности рассматривались в работах Ю. Е. Аврутина, С. С. Алексеева, Е. И. Козловой, В. М. Корельского, В. Н. Кудрявцева, О. Е. Кутафина, А. В. Мелехина, В. С. Нерсеянца, В. Д. Первалова, Н. В. Субановой, Ю. А. Тихомирова.

---

<sup>1</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476> (дата обращения: 10.02.2018).

Особенности административного процесса и нормотворческого административного производства в контексте обеспечения законности нормативных административно-правовых актов отражены в работах А. Б. Зеленцова, А. И. Каплунова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина.

Нормативный административно-правовой акт и предъявляемые к нему требования законности изучались в работах Д. С. Андреева, В. Ф. Ломакиной, Л. А. Мицкевич, М. В. Никифорова, А. Ф. Ноздрачёва, О. Н. Ординой, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, В. П. Уманской, В. В. Черникова, Ф. Ф. Яхина.

Отдельные стороны порядка обеспечения законности нормативных административно-правовых актов нашли отражение в работах С. З. Женетль, Е. Б. Лупарева, Ю. П. Соловья, М. А. Штатиной, О. А. Ястребова.

Отмечая вклад вышеуказанных учёных-юристов в формирование научных представлений о законности нормативных административно-правовых актов и порядке её обеспечения, следует отметить, что внимание исследователей чаще всего ограничивалось либо нормативными правовыми актами органов исполнительной власти (без учёта актов иных субъектов, наделённых административно-властными полномочиями), либо их отдельными свойствами или местом в системе форм права (без учёта специфических требований законности, предъявляемых к данным актам). В этой связи можно сделать вывод о наличии в настоящее время пробела в научном познании законности нормативных административно-правовых актов, на восполнение которого в пределах, обозначенных целями и задачами исследования, и ориентирована настоящая диссертация.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является систематизация требований законности, предъявляемых к принимаемым в Российской Федерации нормативным административно-правовым актам, разработка мер по оптимизации административно-правовых и административно-

процессуальных способов обеспечения законности данных актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке.

Для достижения сформулированной цели исследования в диссертации ставятся следующие задачи:

- проанализировать и систематизировать сложившиеся в юридической науке, законодательстве и правоприменительной практике подходы к пониманию нормативного правового акта как современного средства административно-правового регулирования и определению его законности;

- с учётом многообразия субъектов, имеющих в Российской Федерации нормотворческие полномочия, установить особенности нормативного административно-правового акта как разновидности нормативного правового акта и специфику законности такого акта;

- выявить и проанализировать основные тенденции развития системы нормативных административно-правовых актов и связанные с ними проблемы обеспечения её законности;

- определить правовое значение и содержание требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам;

- исследовать и систематизировать нарушения законности нормативных административно-правовых актов, допускаемые субъектами административного нормотворчества;

- проанализировать административно-правовые и административно-процессуальные способы обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемые в досудебном (внесудебном) и судебном порядке;

- выработать меры по совершенствованию российского законодательства, регламентирующего административно-правовые и административно-процессуальные способы обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

**Объектом диссертационной работы** являются урегулированные нормами административного и административно-процессуального законодательства общественные отношения, возникающие по поводу обеспечения законности нормативных административно-правовых актов в досудебном (внесудебном) и судебном порядке.

**Предметом диссертационного исследования** являются положения теории административного права и процесса о природе нормативных административно-правовых актов, их законности, административно-правовые и административно-процессуальные нормы, определяющие досудебный (внесудебный) и судебный порядок обеспечения законности нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации, судебная и иная правоприменительная практика проверки законности указанных норм.

**Методологическая основа исследования.** В диссертационной работе использовались следующие общенаучные методы: 1) диалектический метод, заключающийся в объективном, всестороннем и конкретном рассмотрении института нормативных административно-правовых актов и способов обеспечения их законности, выявлении присущих им связей, наличии в них противоречий, выявлении зависимости формы правового явления от его сущности; 2) формально-логический метод, использованный при осуществлении операций индукции, дедукции и аналогии при рассмотрении законности нормативных административно-правовых актов и способов её обеспечения; 3) системный метод, состоящий в рассмотрении нормативных административно-правовых актов как системы, состоящей из ряда взаимодействующих подсистем и элементов, а также связей между ними. Также в исследовании применялись специальные научные методы, соответствующие специфике юридической науки: 1) формально-юридический метод, предусматривающий исследование правовых норм, относящихся к законности нормативных административно-правовых актов, их толкование в логической последовательности с использованием специальных

юридических терминов и конструкций, а также формулирование предложений по их совершенствованию; 2) сравнительно-правовой метод, представляющий собой комплексное изучение института нормативных административно-правовых актов и обеспечения их законности в различных правовых системах и сопоставление с российским правовым опытом.

**Теоретическую основу исследования составили** исследования отечественных учёных-административистов, а также представителей теории государства и права.

В основу полученных выводов легли точки зрения учёных, развивающих теорию законности в сфере административно-правового регулирования, а именно Ю. Е. Аврутина, А. В. Мелехина, Н. В. Субановой, Ю. А. Тихомирова.

Выдвинутые в диссертации предложения построены на основе научных позиций учёных, внесших существенный вклад в разработку доктрины административно-правового акта в Российской Федерации, в том числе Д. С. Андреева, Д. Н. Бахраха, М. А. Лапиной, В. Ф. Ломакиной, Л. А. Мицкевич, М. В. Никифорова, А. Ф. Ноздрачёва, О. Н. Ординой, В. В. Полянского, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, В. П. Уманской, С. Д. Хазанова, В. В. Черникова, Ф. Ф. Яхина, а также базируются на научных подходах к пониманию отечественного административного процесса, разработанных А. Б. Зеленцовым, А. И. Каплуновым, П. И. Кононовым, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокиным, А. И. Стаховым.

Существенное значение для формирования комплексного понимания досудебного (внесудебного) и судебного обеспечения законности нормативных административно-правовых актов имели научные позиции С. З. Женетль, Е. Б. Лупарева, Ю. П. Соловья, М. А. Штатиной, С. В. Ярковского, О. А. Ястребова.

Специфика работы потребовала обращения к трудам представителей науки теории государства и права, исследовавших законность как общеправовую категорию (В. М. Корельский, В. Н. Кудрявцев, В. С. Нерсесянц, В. Д. Перевалов

и др.), а также понятие и свойства нормативного правового акта как формы права (С. С. Алексеев, В. В. Ершов, Д. А. Керимов, Н. М. Марченко, А. Ф. Черданцев и др.).

**Правовую основу исследования** составили источники международного и российского права, в том числе акты, принятые в рамках Совета Европы и Евразийского экономического союза, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, в которых содержатся административно-правовые и административно-процессуальные нормы, регламентирующие обеспечение законности нормативных административно-правовых актов в ходе их разработки, принятия и вступления в силу.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты изучения статистических данных Министерства юстиции за 2015-2017 годы по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных административно-правовых актов и проектов нормативных административно-правовых актов, а также по ведению реестра нормативных административно-правовых актов субъектов Российской Федерации; данных мониторинга правоприменения, осуществляемого Министерством юстиции РФ за 2015-2017 годы; статистических данных Генеральной прокуратуры РФ за 2015-2016 годы по ведению антикоррупционной экспертизы нормативных административно-правовых актов; практики Конституционного Суда РФ по рассмотрению дел, затрагивающих вопросы обеспечения законности нормативных административно-правовых актов; статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2015-2017 годы по рассмотрению Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и Судом по интеллектуальным правам споров о законности нормативных административно-правовых актов, а также практики Верховного Суда РФ по рассмотрению дел об оспаривании нормативных административно-правовых

актов федеральных органов исполнительной власти и других субъектов, наделённых административно-властными полномочиями. В работе также использован позитивный опыт ряда зарубежных стран в сфере обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

**Научая новизна диссертационной работы** состоит в том, что она является одним из первых комплексных исследований административно-правовых и административно-процессуальных способов обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке, на основе анализа особенностей законодательного регулирования административного нормотворчества, положений административно-правовой и административно-процессуальной доктрины, а также судебной практики в данной области.

В результате проведённого исследования:

- обосновано и сформулировано авторское определение нормативного административно-правового акта, объективно отражающее особенности современной системы административных правоотношений, складывающихся с участием широкого круга субъектов административного нормотворчества;

- выявлена специфика законности, присущей нормативным административно-правовым актам;

- обосновано авторское понимание системы нормативных административно-правовых актов, категорий актов, в неё входящих, и связей между ними, в том числе связанных со спецификой обеспечения законности каждой категории таких актов;

- представлена характеристика требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, и выявлено требование соответствия целям принятия актов и административно-правовым принципам;

- разработана система типичных нарушений требований законности

нормативных административно-правовых актов, включая возможные варианты нарушения требования соответствия актов целям их принятия и административно-правовым принципам;

– выявлены административно-правовые и административно-процессуальные способы обеспечения законности нормативных административно-правовых актов;

– раскрыты особенности, сформулированы авторские определения и установлено соотношение административно-правовых и административно-процессуальных способов обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке;

– разработана специальная методика оценки законности нормативных административно-правовых актов;

– на основе авторской аргументации сформулированы предложения по совершенствованию административно-процессуального законодательства, регламентирующего судебный порядок обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

Реализуя поставленные в диссертации цели и задачи, на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения и выводы:

1. Нормативный административно-правовой акт представляет собой официальный документ определённой формы, принятый на основании и во исполнение норм международного права, федеральных законов или законов субъектов РФ в установленном порядке в целях обеспечения публичного правопорядка путём одностороннего властного волеизъявления компетентными органами исполнительной власти, иными административно-публичными органами и организациями, наделяемыми административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностными лицами (субъектами административного нормотворчества), и направленный на введение в действие,

изменение, прекращение или приостановление действия норм административного и иных отраслей публичного права.

2. Законность нормативных административно-правовых актов проявляется в их соответствии определённым взаимосвязанным требованиям, предъявляемым к актам и обеспечивающим наличие у них юридической силы и возможности использоваться для осуществления правового регулирования. К таким требованиям, наряду с традиционно выделяемыми требованиями к содержанию нормативного административно-правового акта, его форме, соблюдению нормотворческой административной процедуры его принятия, наличию компетенции субъекта административного нормотворчества, относятся также требования соответствия акта целям его принятия и административно-правовым принципам правовой определённости, соразмерности, открытости.

3. Специфика законности нормативного административно-правового акта заключается в необходимости соответствия конкретного нормативного административно-правового акта не только требованиям, установленным правовыми принципами, конституционными нормами, международно-правовыми нормами и законодательством, но также и теми нормативными административно-правовыми актами, которые имеют большую юридическую силу.

4. Законность нормативного административно-правового акта обеспечивается в ходе административного нормотворческого производства в рамках специальных административных процедур, которые представляют собой упорядоченную группу административно-правовых норм, определяющих последовательность, нормативную продолжительность, а также порядок документального оформления действий и решений уполномоченных органов, организаций, должностных лиц при подготовке, принятии и введении в действие нормативных административно-правовых актов. Участниками регулируемых отношений в рамках административного производства в целом являются: 1) субъекты административного нормотворчества — органы и организации,

наделённые полномочиями на основании международно-правовых норм, федеральных законов или законов субъектов РФ принимать нормативные административно-правовые акты, 2) лица, оказывающие содействие в административном нормотворчестве — представители органов и организаций, наделяемые правами и обязанностями по разработке, регистрации, экспертизе, опубликованию актов, 3) лица, имеющие право на консультативное участие в административном нормотворчестве — члены общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, лица, участвующие в публичных слушаниях и общественных экспертизах проектов актов, лица, осуществляющие общественную антикоррупционную экспертизу.

5. Нарушения требований законности нормативных административно-правовых актов состоят не только в традиционно выделяемых нарушениях требований к содержанию таких актов; форме актов; процедуре принятия актов; компетенции нормотворческого органа, но также и к нарушению требований соответствия целям принятия акта и административно-правовым принципам. При этом несоответствие акта целям принятия и административно-правовым принципам может выражаться в дискриминационном характере акта, непропорциональном характере акта, злоупотреблении полномочиями при принятии акта, пристрастности акта, необъективности либо непоследовательности в правовом регулировании.

6. Административно-правовое обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в досудебном (внесудебном) порядке, представляет собой регулируемый административно-правовыми нормами специальный комплекс действий Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных административно-публичных органов и организаций, совершаемых в ходе административного правотворчества, а также в ходе проверочных мероприятий, направленный на выявление нарушений требований законности, предъявляемых к нормативным

административно-правовым актам, и их устранение, осуществляемый вне рамок административного дела. Такой комплекс действий обладает рядом особенностей: инициатива проверки законности нормативного административно-правового акта всегда исходит от самого субъекта публичной власти; специфическими правовыми последствиями проверки законности являются отказ в государственной регистрации, отмена незаконного акта, приостановление его действия или внесение в него изменений; нормативный административно-правовой акт может быть исследован на соответствие любым требованиям законности, а в установленных случаях также целесообразности или эффективности; один и тот же акт может быть проверен одним и тем же органом неоднократно.

7. Административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в судебном порядке, представляет собой деятельность судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров, обусловленных вопросом о законности оспариваемого акта. Она характеризуется следующими особенностями: осуществление проверки законности в рамках разрешения административно-правового спора; исключительно последующий характер судебной проверки; инициирование спора со стороны лица, права и свободы которого затронуты данным актом, либо действующего в защиту прав и свобод заинтересованного лица; полномочие суда признать акт недействующим как с момента вступления решения суда в законную силу, так и с иного момента времени; невозможность для суда отменить акт либо внести в него какие-то изменения; проверка исключительно законности оспариваемых актов, а не их целесообразности или эффективности; обязанность полной проверки оспоренного нормативного положения, независимо от доводов и оснований административного истца; невозможность, по общему правилу, повторной проверки нормативного положения, уже однажды оспоренного в судебном порядке.

8. Административно-правовое и административно-процессуальное

обеспечение законности имеют общую цель, заключающуюся в установлении соответствия нормативного административно-правового акта требованиям законности, а в случае их нарушения — осуществлении юридического воздействия, препятствующего его дальнейшему применению. Различия между ними обусловлены спецификой функционирования различных ветвей власти. Судебная проверка всегда инициируется лицом, заинтересованным в проверке акта, а досудебная (внесудебная) — самим органом, осуществляющим проверку; последствием судебной проверки является признание акта недействующим, а досудебной (внесудебной) — отмена либо изменение акта; судебная проверка может быть связана с защитой нарушенных субъективных публичных прав, в то время как досудебная (внесудебная) — не требует нарушения какого-либо субъективного права для своего осуществления; судебная проверка предполагает строго процессуальный порядок, в то время как досудебная (внесудебная) — более гибкая и менее урегулированная; судебная проверка по общему правилу используется в отношении одного нормативного административно-правового акта однократно, тогда как досудебная (внесудебная) — может быть использована неоднократно.

9. В целях оптимизации и обеспечения высокого уровня законности системы нормативных административно-правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, автором разработана и предложена методика оценки законности нормативных административно-правовых актов, описывающая виды нарушаемых требований законности, порядок действий и правовой результат проверки законности акта.

10. Сформулированы предложения по внесению изменений и дополнений в законодательные акты, регламентирующие судебный порядок обеспечения законности нормативных административно-правовых актов. Предложено внести следующие изменения:

– изъять из АПК РФ пункты 1.1 и 1.2 части 1 статьи 29 и главу 23;

– дополнить статью 217 КАС РФ частью 6 следующего содержания «При признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части с иной даты, чем день вступления решения суда в законную силу, суд мотивирует избрание этой даты»;

– изложить пункт 3 части 8 статьи 213 КАС РФ в следующей редакции: «соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу». Пункт 1 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты». Пункт 2 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу».

**Теоретическая значимость** положений и выводов диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нём положения и выводы развивают теорию законности в сфере административно-правового регулирования, углубляют теорию административно-правового акта и доктрину административного процесса, позволяют в совокупности получить цельное представление о содержании и взаимосвязи административно-правового и административно-процессуального обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

Теоретическое значение диссертации определяется и тем, что в работе:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение представлений о понятии и системе нормативных административно-правовых актов;
- обоснованы виды требований, предъявляемых к законности нормативных административно-правовых актов, и выявлены типичные виды их нарушений;
- представлена специфика административно-правового и административно-процессуального обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке;
- разработана научно обоснованная методика оценки законности нормативных административно-правовых актов;
- разработаны предложения по совершенствованию административно-процессуального законодательства, регламентирующего судебный порядок обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

**Практическая значимость диссертации** определяется тем, что её результаты могут быть использованы: в законотворческой деятельности по систематизации нормативных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации; в деятельности по административно-правовому обеспечению надлежащего уровня законности нормативных административно-правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти и иными субъектами, наделёнными соответствующими административно-властными полномочиями; в деятельности судов по административно-процессуальному обеспечению законности нормативных административно-правовых актов; в учебном процессе

образовательных организаций юридического профиля при изучении курсов административного права и процесса, а также спецкурсов по темам административно-правовых актов либо административного нормотворчества.

**Степень достоверности результатов исследования.** Работа построена на апробированной методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки. Достоверность выдвигаемых выводов и рекомендаций подтверждается:

– анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного и административно-процессуального права;

– использованием как общенаучных методов исследования (диалектического, формально-логического, системного), так и специальных методов юридических исследований (формально-юридического и сравнительно-правового);

– анализом статистических данных Министерства юстиции и Генеральной прокуратуры РФ по деятельности, направленной на обеспечение законности нормативных административно-правовых актов; данных мониторинга правоприменения, осуществляемого Министерством юстиции РФ; статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ по рассмотрению Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и Судом по интеллектуальным правам споров о законности нормативных административно-правовых актов;

– изучением судебной практики Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции за период с 2012 по 2018 годы по делам об оспаривании нормативных административно-правовых актов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 16 научных статьях, 10 из них изданы в журналах, рекомендованных Высшей

аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Полученные результаты исследования были также представлены для обсуждения научному сообществу, судьям и иным практическим работникам на международных и всероссийских научно-практических конференциях, круглых столах, а именно: Всероссийская научно-практическая конференция «Международное и внутригосударственное право в условиях глобализации: проблемы теории и практики» (г. Москва, РУДН, 25 – 28 апреля 2011 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Глобализация и публичное право» (РУДН, 26 ноября 2012 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития административного судопроизводства» (кафедра административного права РАП, 29 октября 2013 г.), Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая памяти профессора Н. А. Куфаковой (РУДН, 4 апреля 2014 г.), Всероссийская научно-практическая конференция, посвящённая юбилею Н. Г. Салищевой, «Актуальные проблемы административного права» (кафедра административного права РАП, 30 сентября 2014 г.), Международная научно-практическая конференция «Проблемы оптимизации судебной юрисдикции и судебной нагрузки на судебную систему в современных условиях» (кафедра организации судебной и правоохранительной деятельности РГУП, 20 октября 2015 г.), Круглый стол «Актуальные проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти» (кафедра административного права и отдел административно-правовых исследований РГУП, 27 апреля 2016 г.), Всероссийская научно-практическая конференция памяти Н. Г. Салищевой «Развитие административного права: проблемы и перспективы» (кафедра административного права РГУП, 30 сентября 2016 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы административного права и процесса» памяти Н. Г. Салищевой (кафедра административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой,

РГУП, 19 октября 2017 г.), IX Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых ученых «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: проблемы теории и практики» (РГУП, 25 апреля 2018 г.), Круглый стол «Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора» (кафедра административного права и процесса и отдел административно-правовых исследований РГУП, 26 апреля 2018 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Российского государственного университета правосудия на занятиях по административному праву со студентами факультета подготовки кадров для судебной системы очной формы обучения и факультета непрерывного образования по подготовке специалистов для судебной системы.

## **Глава I. Понятие и особенности законности нормативных административно-правовых актов**

### **§ 1. Законность нормативных правовых актов как элементов механизма административно-правового регулирования**

Нормативные правовые акты используются органами публичной власти для регулирования общественных отношений, реализации правовой политики, обеспечения стабильного и упорядоченного функционирования всех общественных институтов. В частности, нормативные правовые акты являются одним из важнейших элементов механизма административно-правового регулирования, закрепляющим нормы административного права, а принятие и введение в действие данных актов представляет собой необходимую стадию функционирования указанного механизма<sup>1</sup>.

В российской правовой науке проделана большая работа по выявлению признаков нормативного правового акта<sup>2</sup>. Обобщая существующие научные позиции, можно выделить следующие общепризнанные признаки: 1) принимается в установленном порядке субъектом, наделённым нормотворческими полномочиями (органами государственной власти и местного самоуправления, иными государственными и муниципальными органами, должностными лицами, организациями, наделёнными публично-властными полномочиями); 2) содержит

---

<sup>1</sup> См.: Административное право России. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 52-53.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. – Свердловск, 1973. Т. 2. С. 25; Теория права и государства. Курс лекций / Под ред. Н.М. Марченко. – М., 1998. С. 342; Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 1999. С. 219; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М., 2018. С. 40-41; Коротеев К.Н. Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском процессе // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2006. № 5. С. 259-271; Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 43-47; Юхименко О.С. Муниципальные правовые акты как форма управленческой деятельности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 4. С. 25-29; Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2010. С. 43; Богатова О.В. Нормативный правовой акт как источник права (Теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – 20 с.; Ковалёва В.В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 26 с.; Мамонтова О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 24 с.

правовые нормы, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие правила поведения, а также специальные нормы, устанавливающие принципы и дефиниции; 3) обязателен для неопределённого круга субъектов; 4) рассчитан на многократное применение; 5) направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

При этом нормативные правовые акты, обладающие указанными признаками и играющие значительную роль в механизме административно-правового регулирования, должны обязательно обладать свойством законности. Законность, как отмечается в российской правовой науке, имеет многоплановый характер и рассматривается в российской правовой науке как: 1) правовой режим, состоящий в верховенстве права и закона в жизни общества, последовательной реализации предписаний норм права всеми участниками правоотношений, обеспечении правопорядка в обществе<sup>1</sup>; 2) принцип деятельности как органов публичной власти, так и граждан и организаций, проявляющийся в строгом и неуклонном соблюдении, исполнении, применении нормативных правовых актов и иных форм права<sup>2</sup>; 3) метод государственного воздействия на общество, заключающийся в организации общественных отношений посредством принятия законов и других правовых актов и их осуществления<sup>3</sup>. Следовательно, законность как правовое явление должна рассматриваться не односторонне, а как административно-правовой принцип деятельности субъектов правоотношений, правовой режим и метод властного воздействия на общество.

Законность, рассмотренная как режим, принцип и метод, конкретизируется в определённых требованиях, предъявляемых к деятельности различных субъектов правоотношений, в том числе публично-властных органов, а также к результатам такой деятельности<sup>4</sup>. И сама деятельность, и её результаты должны

---

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М., 2002. С. 462; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 2004. С. 114.

<sup>2</sup> См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2001. С. 529.

<sup>3</sup> См.: Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современный состояние / Законность в Российской Федерации. – М., 1998. С.4.

<sup>4</sup> См.: Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М.

существовать в рамках, заданных законом<sup>1</sup>. Нормативные правовые акты как элементы механизма административно-правового регулирования функционируют двояким образом. С одной стороны, они регламентируют деятельность публичной власти, а с другой — принимаются самими органами публичной власти для упорядочения жизни общества. В обоих этих качествах нормативные правовые акты должны, соответствуя определённым требованиям, обладать свойством законности.

А. В. Мелехин отмечает, что структуру понятия «законность» можно определить как систему взаимосвязанных элементов, включающих в себя: наличие правовой Конституции и законодательства; иерархию нормативных правовых актов; верховенство закона; соответствие закону всех нормативных правовых актов; полное и точное осуществление, реализацию Конституции в действиях субъектов правовых отношений; гарантии действия Конституции и законов; полноту механизма обеспечения законности<sup>2</sup>.

Ю. А. Тихомиров предлагает ввести в оборот понятие «уровней законности», позволяющее фиксировать фактическое состояние действия закона в определённый период времени с целью установить степень позитивного влияния правовых регуляторов на поведение участников правоотношений и развитие общества в целом. Для определения уровня законности им выделяется ряд критериев: 1) полнота реализации принципов права и верховенства закона; 2) достаточность правовой урегулированности сфер государственной жизни; 3) информированность и знание правовых актов; 4) позитивные и негативные регуляторы действия правовых актов; 5) удельный вес возможных рисков, коллизий и конфликтов; 6) отношение к праву в обществе; 7) оценка деятельности органов публичной власти, учреждений и бизнеса; 8) фактическое экономическое,

---

Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М., 2016. С. 331 (авторы главы — М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, Н.Д. Эриашвили).

<sup>1</sup> См.: Хартвиг М. Основные принципы административного права // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М., 2014. С. 40.

<sup>2</sup> См.: Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33-45.

социальное и политическое состояние общества<sup>1</sup>. Использование этих критериев позволяет оценить реальную степень воздействия законов и иных нормативных правовых актов на правоотношения, а том числе административные.

А. В. Мелехин указывает, что соблюдение требований законности имеет особую значимость в системе взаимоотношений субъектов административной власти между собой, а также с гражданами и негосударственными организациями<sup>2</sup>.

В свою очередь А. Б. Зеленцов отмечает, что законность в деятельности публичной власти, направленной на регулирование правоотношений с участием граждан и организаций, включает три основополагающих правила: 1) любое вторжение публичной администрации в сферу индивидуальной свободы и собственности частных лиц должно основываться на законе; 2) ни один правовой акт более низкой категории, чем закон, не может противоречить закону; 3) правовой акт более низкой категории, чем закон, может приниматься только на основании закона. При этом отмечаются две модели понимания законности как подчинения публичной администрации закону. Негативная модель предполагает, что публичная администрация подчиняется закону, если она его не нарушает, она свободна в своих действиях и ограничена в поведении только в том случае, если существует чётко выраженный нормативный запрет. Позитивная же модель исходит из того, что публичная администрация исполняет закон только если действует на основе закона, в соответствии с законом и во исполнение закона<sup>3</sup>. Представляется необходимым согласиться с А. Б. Зеленцовым в том, что правовое государство должно строиться именно на позитивной модели законности.

Законность как общее понятие конкретизируется в своих более частных проявлениях, таких как единство законности, верховенство закона, равенство всех

---

<sup>1</sup> См.: Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. С. 373-374 (автор параграфа – Ю.А. Тихомиров).

<sup>2</sup> См.: Мелехин А.В. Проблемы повышения эффективности административного законодательства в современной России // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 2. С. 72-76.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. С. 18.

перед законом и судом, неотвратимость юридической ответственности<sup>1</sup>.

Единство законности предполагает существование общего правового пространства страны, в рамках которого все нормативные правовые акты, в том числе используемые для административно-правового регулирования, входят в единую систему и обладают соизмеримой юридической силой, позволяющей определить, какой акт подлежит применению в конкретной ситуации.

Верховенство закона означает, что все нормативные правовые акты, в том числе в сфере административно-правового регулирования, не должны противоречить законам как актам большей юридической силы, выражающим волю народа страны.

Равенство всех перед законом и судом обеспечивает защиту всех субъектов правоотношений, которые наделены возможностью использовать механизмы правовой (в частности, административно-правовой) защиты своих прав, свобод и законных интересов от незаконного воздействия, в том числе исходящего от органов публичной власти.

Неотвратимость юридической ответственности предполагает возникновение негативных правовых последствий у тех субъектов правотворчества, в том числе административного, которые принимают незаконные нормативные правовые акты.

В современной зарубежной административно-правовой теории говорится о нескольких измерениях законности правового акта. Законность определяется не только исходя из наличия правовых полномочий на принятие актов, но и с учётом соблюдения установленных правовых процедур и ограничений в нормотворческом процессе. Например, учитывается, были ли заслушаны мнения и соображения заинтересованных лиц; обоснованы ли выводы, послужившие основанием для принятия решения, собранными доказательствами<sup>2</sup>. Данные

---

<sup>1</sup> См.: Жариков Ю.С. Понятие законности административно-правового регулирования и подходы к обоснованию её форм и содержания // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 36-39; Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М., 2016. С. 336 (авторы главы – М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, Н.Д. Эриашвили).

<sup>2</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные

требования не могут рассматриваться как относящиеся только к вопросам юридической техники, так как их целью является не просто создать понятный, последовательный, логически выстроенный текст акта, но обеспечить защиту прав и свобод участников правоотношений, а также обеспечение соответствия акта формам права, обладающим большей юридической силой.

Представление о законности как о более широком правовом явлении, предполагающем соблюдение не только законов, но и всех форм права, представлено не только в европейской, но и в российской правовой науке. Ещё в советское время С. С. Алексеев отмечал, что «законность – принцип права, состоящий в требовании строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами правового общения законов и основанных на них подзаконных актов, полного и реального осуществления субъективных прав, надлежащего, обоснованного и эффективного применения права при исключении малейшего произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц»<sup>1</sup>. В данном определении точно подмечена основная роль в обеспечении законности государственных органов, которые должны в первую очередь сами соблюдать нормы права. Кроме того, законность связывается с осуществлением субъективных прав граждан, поскольку законность в деятельности государственного аппарата не является самоцелью, а направлена на защиту и обеспечение субъективных прав граждан.

В Российской Федерации требование законности закреплено на конституционном уровне: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ)<sup>2</sup>. Данная конституционная норма не отразила необходимости

---

современные концепции. – М., 2002. С. 174-175 (авторы главы – Д. Галлиган и В.В. Полянский).

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: Курс лекций в 2-х томах. Т. 1. – Свердловск, 1972. С. 104.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесённых федеральными конституционными законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

соблюдения всеми субъектами правоотношений международно-правовых норм и правовых принципов, роль и значимость которых очень велика в современном правовом государстве. Следовательно, такая формулировка конституционной нормы требует расширительного толкования, так как субъекты правоотношений обязаны соблюдать не только Конституцию и законы, но и предписания, содержащиеся в иных формах права.

В научной литературе указывается, что нормативные правовые акты представляют собой одновременно односторонние властные волеизъявления, нормативно-правовые предписания и официальные документы<sup>1</sup>. Каждая из этих характеристик важна для понимания нормативного правового акта как элемента механизма административно-правового регулирования и выявления присущего ему свойства законности. Первая из них относится к порядку принятия нормативного правового акта, вторая — к его содержанию, а третья — к его форме.

Характеристика нормативных правовых актов как односторонних властных волеизъявлений выражается в том, что вопрос о принятии таких актов решается только волей субъекта, имеющего полномочия по нормотворчеству. Возможно принятие нормативных правовых актов несколькими органами совместно или по согласованию. Но даже и в этом случае решение о принятии нормативного правового акта остаётся за одной стороной правоотношения. Это отличает нормативный правовой акт от договора, в частности административного, где необходимо согласование волей двух или нескольких сторон.

Односторонне-волевой характер нормативных правовых актов органов публичной власти проявляется и в том, что для их принятия, изменения и отмены не требуется ни согласия, ни одобрения тех, на кого они распространяют своё действие, то есть невластных участников правоотношений. Властный характер

---

<sup>1</sup> См.: Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). — М., 1987. С. 98-140; Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — М., 2002. С. 243, 251; Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 9. С. 37-43.

нормативных правовых актов органов публичной власти заключается в том, что их исполнение обязательно для субъектов правоотношений и обеспечивается специально создаваемыми государством органами путём применения особых средств и методов. Неисполнение требований нормативных правовых актов органов публичной власти ведёт к применению мер юридической ответственности.

При этом важно отметить, что для современного правового государства характерна тенденция появления и развития новых форм участия граждан в процессе принятия нормативных правовых актов. Российское законодательство закрепило такие значимые для административно-правового регулирования формы, как публичные слушания<sup>1</sup> и общественные экспертизы<sup>2</sup>, что, не отменяя односторонне-волевой характер нормативных правовых актов, расширяет возможности граждан по участию в управлении жизнью общества и создаёт дополнительные возможности защиты прав и свобод человека.

В западных правовых системах подобные формы участия граждан в делах государства относятся к «демократии участия» или «партисипативной демократии» и основаны на таком административно-правовом принципе, согласно которому лицо, чьи интересы затронуты административным действием, должно быть заслушано до того, как это действие предпринято. Данный принцип является фундаментальным для административного права современного правового государства<sup>3</sup>. Так, в административном законодательстве и административно-правовой доктрине ФРГ и ряда других европейских стран закрепилось положение, согласно которому гражданин должен вовлекаться в

---

<sup>1</sup> См., напр.: Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> См., напр.: Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556; Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (часть 1). Ст. 4213.

<sup>3</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 32; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 56 (автор главы – Д. Галлиган).

процесс принятия административного решения, выступая как субъект, а не объект реализации публичной власти<sup>1</sup>. Примечательно, что подобные идеи высказывались ещё в дореволюционной российской науке административного права. Например, видный российский учёный И. Т. Тарасов писал, что «в настоящее время начинают обнаруживаться весьма определённые признаки дальнейшего развития всё той же науки, выражающиеся в стремлении выдвинуть вперёд в этой науке общественный элемент, придать обществу с его органами значение не объекта управления, а субъекта управления»<sup>2</sup>.

К сожалению, в российской правовой системе «демократия участия» пока ещё недостаточно распространена. Существует лишь небольшое количество законодательных актов, предусматривающих возможность для граждан и организаций вносить свои замечания и предложения по поводу проектов нормативных правовых актов. При этом нормы действующего законодательства устанавливают, что результаты таких слушаний и экспертиз имеют лишь рекомендательный характер для публично-властных органов.

Такова роль Общественной палаты Российской Федерации и аналогичных общественных палат в субъектах Российской Федерации, призванных обеспечивать согласование интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения вопросов общественного развития, обеспечения безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Хартвиг М. Основные принципы административного права // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М., 2014. С. 52.

<sup>2</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права / Цит. по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 1999. С. 117.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

Действующим законодательством установлена обязанность федеральных органов исполнительной власти размещать на официальном сайте уведомления о подготовке проектов нормативных правовых актов, сами проекты, информацию о сроках и результатах их общественного обсуждения, а также пояснительные записки к проектам нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Эти новые формы демократии, несомненно, важны для защиты прав и законных интересов граждан. Однако следует учитывать, что использование подобных форм «демократии участия» не меняет односторонний характер нормативных правовых актов, но лишь расширяет возможности для граждан и организаций участвовать в их обсуждении и принятии. При этом соблюдение всех предусмотренных законодательством процедур принятия нормативных правовых актов, в том числе тех, результаты которых имеют консультативный характер, необходимо для наличия у принятых актов свойства законности и возможности их использования в рамках административно-правового регулирования.

Говоря о содержании нормативных правовых актов, являющихся элементами механизма административно-правового регулирования, важно отметить, что они включают нормативные предписания, регламентирующие общественные отношения различными способами и методами, путём использования запретов, обязываний и дозволений, с использованием различных юридических средств. При помощи данных предписаний осуществляется нормативно-правовое воздействие на административные правоотношения, то есть осуществляется административно-правовое регулирование. Нормативные правовые акты за счёт своего правового содержания призваны обеспечить достижение результатов, установленных нормотворческим субъектом.

При этом указание лишь на то, что нормативный правовой акт содержит нормы права, было бы неполным. Оно отражает только одну из возможных

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 10.07.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

взаимосвязей правового акта и нормы права. Нормативные правовые акты не только содержат нормы права, но также вводят в действие новые либо отменяют ранее действовавшие правовые нормы<sup>1</sup>.

Норма права представляет собой базовую составляющую системы административного права в целом, которая включает в себя совокупность административно-правовых норм, структурированную согласно тем общественным отношениям, которые эти нормы регулируют. Норма права является определённой идеальной моделью правомерного поведения субъектов общественных отношений в различных областях общественной жизни, действует в отношении неограниченного круга субъектов и рассчитана на длительный период времени. Нормы права обязательны для всех субъектов правоотношений, обладают такими свойствами как всеобщность и общеобязательность, что достигается установлением правовых гарантий реализации норм, в частности, юридической ответственностью. Неотвратимость исполнения субъектами правоотношений норм права обеспечивается принудительным воздействием государства, его властных органов. Нормы права имеют определённую структуру и направлены на достижение соответствующих целей правового регулирования, чем они отличаются от иных социальных норм<sup>2</sup>.

При этом содержание нормативных предписаний также должно отвечать требованию законности. Требование законности в данном отношении связано с тем, что каждый нормативный правовой акт, содержащий административно-правовые нормы, является частью системы административного законодательства. Он не должен противоречить другим актам этой системы, но наоборот — развивать и конкретизировать содержание актов большей юридической силы. Административное законодательство должно функционировать в качестве

---

<sup>1</sup> См.: Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). – М., 1987. С. 125-126.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. С. 26; Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М., 2001. С. 171; Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. – Л., 1987. С. 30; Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1999. С. 434-435; Дивин И.М. Оперирование понятием нормативного правового акта в судебной арбитражной практике // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 41-43.

единого комплекса, в котором все нормы права взаимосвязаны и не противоречат друг другу, а, наоборот, уточняют, дополняют, развивают друг друга.

Как уже отмечалось, также нормативные правовые акты, в том числе выступающие как элементы механизма административно-правового регулирования, являются одним из видов официального документа. В ст. 1 Федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» дано легальное определение термина «документ». Он определяется как материальный носитель с зафиксированной на нём в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения<sup>1</sup>.

Вследствие того, что нормативные правовые акты органов публичной власти рассчитаны на многократное применение неопределённым кругом лиц, они обычно оформляются письменно, то есть фиксируются на бумаге в виде текста. Письменная форма изложения нормативного правового акта обеспечивает доведение его до правоприменителей и иных заинтересованных лиц, а также облегчает контроль за обеспечением его законности.

В условиях развития современных технологий возможно создание официальных документов и в электронной форме, но при этом необходимо обеспечить неизменность такого документа, невозможность внесения в него произвольных сведений, что обеспечивается с помощью электронных подписей<sup>2</sup>.

Нормативные правовые акты, действующие в течение длительного времени в отношении неопределённого круга лиц, должны быть доступны для сверки в случае каких-либо споров или разногласий участников правоотношений. Поэтому

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036; Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2012 года № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 1027.

представляется, что нормативный правовой акт должен всегда иметь форму текста, письменного или электронного, которая наиболее полно отвечает требованиям, с одной стороны, стабильности и неизменности содержания акта, а с другой — его доступности для участников правоотношений.

Всякий документ, в том числе и нормативный правовой акт, имеет внутреннюю структуру, соответствующую правилам юридической техники. Он отличается специфическим языком, использованием специальных терминов, наличием установленных реквизитов (дата, номер, наименование и т.п.).

Официальный характер документа, в частности нормативного правового акта, возникает из-за его связи с государством. Исходя из этого и возникает потребность в реквизитах, внешне выражающих эту связь и делающих её явной, а также в официальном обнародовании (опубликовании) нормативного правового акта, доводящего его до сведения всех потенциальных участников правоотношений. Обладание такими чертами, подтверждающими официальный характер нормативного правового акта, выражение им воли публичной власти, обеспечивает наличие у акта свойства законности.

Необходимо отметить, что в законодательстве и судебной практики доктринальные разработки понятия и признаков нормативного правового акта восприняты не в полной мере, что не способствует эффективному обеспечению законности нормативных правовых актов, применяемых для административно-правового регулирования.

В настоящий момент в российском законодательстве отсутствует общеобязательная дефиниция термина «нормативный правовой акт».

Определение нормативного правового акта было дано в постановлении Государственной Думы Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»<sup>1</sup>. В

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

соответствии с указанным постановлением Государственной Думы нормативным правовым актом является письменный официальный документ, принятый (изданный) в определённой форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В том же постановлении оговаривается, что правовая норма представляет собой общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Перечисляя признаки нормативного правового акта, определение не указывает на такие предусмотренные законодательством особые способы принятия нормативного правового акта, как референдум или сход граждан. Кроме того, в данном определении неполно раскрыты субъекты правотворческой деятельности, так как под правовой нормой понимается лишь предписание, исходящее от государства, что может создать ситуации неопределённости при определении статуса общеобязательных предписаний, принимаемых муниципальными образованиями либо юридическими лицами, которым делегированы публично-властные полномочия. Форма нормативного правового акта определена только как письменная, что не соответствует современной ситуации активного расширения сферы электронного документооборота.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1009 от 13 августа 1997 г. были установлены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации<sup>1</sup>. Но в указанном документе не раскрыто понятие нормативного правового акта, для регулирования процедур принятия которого он предназначен. Во исполнение указанного постановления Правительства Российской Федерации Министерство юстиции приняло приказ № 217 от 14 июля 1999 г., которым утвердило разъяснения о применении правил подготовки нормативных правовых

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации<sup>1</sup>. В них, так же как и в действующих на данный момент разъяснениях о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых приказом Министерства юстиции Российской Федерации № 88 от 4 мая 2007 г.<sup>2</sup>, предлагается использовать определения нормативного правового акта и нормы права, содержащиеся в вышеуказанном постановлении Государственной Думы Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД.

Отсутствие законодательного определения нормативного правового акта создало условия для толкования данного понятия, осуществляемого высшими органами судебной власти.

Впервые в целях разъяснения имевшейся в этой сфере правовой неопределённости Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 5 от 27 апреля 1993 г. «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону». В п. 2 указанного постановления были даны следующие разъяснения: «... правовыми актами, соответствие которых закону может проверить суд по заявлению прокурора, являются, в частности, принятые указанными выше органами и должностными лицами решения, содержащие обязательные предписания (правила поведения), влекущие юридические последствия. Такие акты могут носить нормативный характер, то есть устанавливать правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 217 от 14 июля 1999 г. «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // БНА ФОИВ. 1999. № 31.

<sup>2</sup> См.: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 88 от 4 мая 2007 г. (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // БНА ФОИВ. 2007. № 23.

правоотношения, предусмотренные актом»<sup>1</sup>. Под «указанными выше органами» понимались органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица.

В данном определении не были учтены предусмотренные законодательством особые способы принятия нормативного правового акта, такие как референдум или сход граждан. Также не было указано на возможность принятия нормативных правовых актов юридическими лицами, которым делегированы соответствующие публичные полномочия. В определении не указывалось, в какой форме могут приниматься нормативные правовые акты. Помимо этого, нормы права понимались только как правила поведения.

Позднее в указанный документ были внесены изменения постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 19 от 25 мая 2000 г.<sup>2</sup> Выражение «обязательные предписания» было заменено на «правовые нормы», а также уточнено, что нормативный правовой акт принимается в установленном порядке.

В постановлении Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»<sup>3</sup> Верховный Суд Российской Федерации дал новые разъяснения относительно понятия нормативного правового акта и сформулировал ряд его существенных признаков. Нормативный правовой акт должен: 1) приниматься в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) содержать правовые нормы (правила поведения); 3) быть обязательным

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1993. № 7.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 7.

<sup>3</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. (ред. от 09.02.2012) № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

для неопределённого круга лиц; 4) быть рассчитанным на неоднократное применение; 5) иметь направленность на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений (п. 9 постановления).

В числе субъектов нормотворчества Верховный Суд РФ указывает только органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также их должностных лиц. Не учтён такой важный субъект, осуществляющий правотворчество, как граждане России, которые могут принимать правовые нормы на референдумах или местных сходах. Между тем, такая возможность закреплена в ч. 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ, согласно которым народ может осуществлять свою власть непосредственно, а одним из средств непосредственного выражения народовластия являются референдумы и местные сходы граждан.

В число субъектов нормотворчества, кроме того, не включены, во-первых, государственные органы, не относящиеся к органам государственной власти, но наделённые полномочиями по нормотворчеству (Генеральная Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, ЦИК РФ и т. д.), а во-вторых, те юридические лица, которым законодательно предоставлены нормотворческие полномочия (прежде всего, Центральный банк РФ, государственные корпорации и саморегулируемые организации). Верховный Суд РФ не разъяснил и вопрос о форме нормативного правового акта.

Понятие «правовая норма» отождествляется Верховным Судом РФ с понятием «правило поведения». Однако не все правовые нормы представляет собой правила поведения, то есть описание необходимого, допустимого или запрещённого поведения. Наряду с нормами-правилами существуют также нормы-принципы и дефиниции. Хотя они непосредственно не регулируют поведение, но играют важную роль в правовом регулировании, представляя собой основу системы права. Таким образом, Верховный Суд РФ последовательно

воспроизводит ограничительное толкование понятия нормативного правового акта, хотя в судебной практике по конкретным делам признаёт наличие норм права, не являющихся правилами поведения<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П<sup>2</sup> отметил, что под нормативным правовым актом понимается письменный официальный документ, принятый (изданный) в определённой форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, а под правовой нормой — общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение (ч. 4.1 мотивировочной части).

В своём акте Конституционный Суд строго ограничивает нормативный правовой акт только письменной формой. Субъект правотворчества определён как «правотворческий орган», что оставляет открытым вопрос о том, может ли нормативный правовой акт приниматься гражданами непосредственно, а также организациями и должностными лицами. Но, в отличие от Верховного Суда РФ, Конституционный Суд РФ не ограничивает норму права лишь правилом поведения, понимая её более широко.

В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»<sup>3</sup> указывается, что нормативными являются такие акты, содержание которых составляют правовые нормы (правила поведения), рассчитанные на

---

<sup>1</sup> См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 1 октября 2014 г. № 91-АПГ14-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.12.2017).

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

<sup>3</sup> См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. (ред. от 09.02.2012) № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 10.

неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределённого круга лиц, либо нормы, которыми вводятся в действие, изменяются или отменяются действующие правовые нормы. В данном судебном акте имеется определённое противоречие, так как, с одной стороны, отождествляются правовые нормы и правила поведения, а с другой — выделяются некие нормы, не названные правовыми, которые вводят в действие, изменяют или отменяют правовые нормы. Это может привести к ошибочному мнению о том, что суд проверяет законность как правовых норм, так и иных норм, что противоречит процессуальному законодательству.

Обобщив проанализированные положения правовой доктрины, законодательства и судебной практики, можно сформулировать следующее определение нормативного правового акта как элемента механизма административно-правового регулирования, которое в дальнейшем будет применяться в данном исследовании: официальный документ письменной или электронной формы, принятый согласно установленной процедуре путём одностороннего властного волеизъявления граждан РФ на референдумах или сходах либо субъекта права, обладающего соответствующими полномочиями, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания постоянного или временного характера, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на многократное применение. Указанные акты для надлежащего функционирования в механизме административно-правового регулирования обязательно должны обладать свойством законности, предполагающем, что: осуществление полномочий публичной власти, в том числе нормотворческих, должно основываться на законе; подзаконные правовые акты, включая нормативные, не должны противоречить закону; подзаконные правовые акты, включая нормативные, должны приниматься исключительно на основании закона.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Нормативный правовой акт, являющийся одним из наиболее важных элементов механизма административно-правового регулирования, обладает рядом признаков. Он: 1) принимается в установленном порядке гражданами РФ на референдумах или сходах либо субъектом, наделённым нормотворческими полномочиями (органами государственной власти и местного самоуправления, иными государственными и муниципальными органами, должностными лицами, организациями, наделёнными публичными полномочиями); 2) содержит правовые нормы, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие правила поведения, а также специальные нормы-принципы и дефиниции; 3) обязателен для неопределённого круга лиц; 4) рассчитан на многократное применение; 5) направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений;

2. Нормативный правовой акт, применяемый для административно-правового регулирования, должен обладать свойством законности, которое предполагает, что: 1) любое осуществление полномочий публичной власти, в том числе в отношении частных лиц, должно основываться на законе; 2) ни один подзаконный правовой акт не должен противоречить закону; 3) подзаконный правовой акт должен приниматься только на основании закона;

3. Законность нормативных правовых актов как элементов механизма административно-правового регулирования конкретизируется в своих более частных проявлениях, таких как единство законности, верховенство закона, равенство всех перед законом и судом, неотвратимость юридической ответственности;

4. Нормативный правовой акт одновременно представляет собой одностороннее властное волеизъявление (что характеризует порядок принятия акта), нормативно-правовое предписание (в чём выражается содержание акта) и официальный документ (в такой форме акт существует);

5. В настоящее время развиваются новые формы участия граждан в процессе принятия нормативных правовых актов. Эти формы, не отменяя односторонне-властный характер нормативных правовых актов, предполагают, что лица, чьи интересы затронуты административным действием, должны иметь возможность выразить свою позицию по вопросу до того, как это действие предпринято. Российское законодательство закрепило такие формы, как публичные слушания и общественные экспертизы, что расширяет возможности граждан по участию в управлении делами общества и создаёт дополнительные возможности защиты прав и свобод человека;

6. Нормативный правовой акт как элемент механизма административно-правового регулирования представляет собой официальный документ письменной или электронной формы, принятый согласно установленной процедуре путём одностороннего властного волеизъявления граждан РФ на референдумах или сходах либо субъекта права, обладающего соответствующими полномочиями, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия правовых норм, содержащих общеобязательные предписания, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на многократное применение. Предложенное определение является комплексным, так как отражает и содержание, и форму, и порядок принятия нормативного правового акта.

Сформулированные выводы позволяют из общего числа правовых актов, действующих в правовой системе РФ, выделить массив нормативных правовых актов, применяемых как необходимые элементы механизма административно-правового регулирования, в структуре которого сделать акцент дальнейшего исследования на нормативных административно-правовых актах и их законности.

## **§ 2. Особенности нормативного административно-правового акта и его законности**

Законность, рассматриваемая как свойство нормативного правового акта, применяемого для административно-правового регулирования, относится, в том числе, и к нормативным административно-правовым актам. Законность нормативного административно-правового акта позволяет применять такой акт для регулирования общественных отношений. Категория законности нормативного административно-правового акта тесно связана с категорией законности административно-нормотворческой деятельности, так как именно соблюдение нормативно установленных правил в рамках указанной деятельности обеспечивает возникновение у акта свойства законности.

Для изучения особенностей свойства законности нормативного административно-правового акта, прежде всего, необходимо определить само понятие нормативного административно-правового акта.

Выделяя нормативные административно-правовые акты, следует указать на существование определённых терминологических сложностей, обусловленных сосуществованием разных наименований данной категории правовых актов. Встречающиеся в научной литературе термины «акты управления», «административно-правовые акты», «акты государственной администрации», «подзаконные акты управления» фактически используются как синонимы<sup>1</sup>. В дореволюционной науке административного права выделялись: по материальным свойствам (осуществляемым с помощью акта юридическим функциям) — административные акты, а по формальным свойствам (характеру полномочий принявшего акт органа) — акты управления<sup>2</sup>. В советской науке административного права отмечалось, что с помощью нормативных правовых

---

<sup>1</sup> См.: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 67-69.

<sup>2</sup> См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1917. С. 152-167.

актов государственного управления воля органа власти облекается в официальную документальную письменную форму, приобретает общеобязательный характер, а на определённой территории устанавливается определённое правило поведения<sup>1</sup>. Наличие общеобязательных правил, действующих неопределённое время в отношении неопределённого круга субъектов, и выделяло нормативные правовые акты управления из множества актов управления.

Конституция Российской Федерации 1993 года, не устанавливая в России, в отличие от конституций советского периода, систему органов государственного управления, но вводя разделение ветвей власти на законодательную, исполнительную и судебную, даёт основания к отказу от термина «акты государственного управления», побуждая вырабатывать и формулировать иные правовые категории, соответствующие современному уровню развития жизни общества и государства. Как отмечает, например, П. И. Кононов, действующее федеральное законодательство также не раскрывает сущность, формы и методы государственного управления, что позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время не имеется формально-юридических оснований для сведения деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, только к государственному управлению<sup>2</sup>.

В настоящее время российское законодательство не пользуется терминами «нормативные административно-правовые акты», «нормативные акты управления», «подзаконные правовые акты» и т. п. Законодатель оперирует терминами, связанными с субъектом нормотворчества (акты Правительства РФ, акты министерств, акты субъектов РФ, акты органов исполнительной власти и т. п.) либо с конкретной формой акта (постановления, инструкции, приказы,

---

<sup>1</sup> См.: Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). – М., 1987; Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. – М., 1967. С. 3; Шебанов А.Ф. Форма советского права. – М., 1968. С. 69.

<sup>2</sup> См.: Кононов П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 64-70.

положения и т. п.). Подобное отсутствие единого законодательного регулирования понятия и особенностей указанных актов ведёт к практической неясности в вопросе о том, какие и чьи именно нормативные правовые акты могут считаться нормативными административно-правовыми актами.

Для определения термина «нормативные административно-правовые акты» важно установить круг субъектов, которые уполномочены принимать данные акты, включающий не только органы исполнительной власти, но все органы публичной администрации в целом. Термин «органы публичной администрации» не используется в российском законодательстве, однако под влиянием зарубежной правовой доктрины приобретает всё большее распространение в российской административно-правовой науке.

Под органами публичной администрации понимаются те органы, публичной власти, которые одновременно: 1) реализуют цели, определённые государственной политикой; 2) обеспечивают исполнение и применение законов; 3) организуют и регулируют публичные дела с целью добиться согласования публичных и частных интересов; 4) имеют публично-властные прерогативы, то есть могут от лица общества давать обязательные указания частным лицам<sup>1</sup>.

В современной российской правовой системе к органам публичной администрации относятся не только органы исполнительной власти, которым нормотворческие полномочия предоставлены рядом нормативных правовых актов: Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ

---

<sup>1</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М., 2003. С. 28-32 (автор главы – М. А. Шатиная); Административное право России. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 116-117; Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы её восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115-128; Ордина О.Н. Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 44-48; Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. – Киров, 2013. С. 85; Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 67-77; Соловей Ю.П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5-10; Соловей Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46-51; Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 28-33.

«О Правительстве Российской Федерации» (ст. 23)<sup>1</sup>, Указом Президента РФ от 9 марта 2014 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (п. «а» ст. 2)<sup>2</sup>, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 22)<sup>3</sup>.

Особое место занимает Президент Российской Федерации, который имеет полномочия по принятию нормативных правовых актов на основании норм Конституции Российской Федерации (ст. 90). Кроме того, органы и должностные лица местного самоуправления, реализуя делегированные им в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>4</sup> (ст. 19-21), государственные полномочия, имеют право принимать нормативные правовые акты (ст. 43-48). Данные нормативные правовые акты, регулирующие не вопросы местного значения, а вопросы, лишь переданные государством для решения органам местного самоуправления, имеют своей целью обеспечение публичного правопорядка при реализации законов и, следовательно, являются нормативными административно-правовыми актами.

Наряду с органами публичной администрации функционируют и те субъекты, которые, не будучи отнесены законодательством к государственной или муниципальной власти, выполняют публично-властные функции, в том числе нормотворческую. В российской административно-правовой науке они обозначаются как иные административно-публичные органы и организации,

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

наделяемые административно-публичными полномочиями<sup>1</sup>. К таким субъектам, полномочным принимать нормативные административно-правовые акты, относятся, например, Генеральная прокуратура Российской Федерации<sup>2</sup>, Следственный комитет Российской Федерации<sup>3</sup>, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации<sup>4</sup>, Счётная палата Российской Федерации<sup>5</sup>, Центральный банк Российской Федерации<sup>6</sup>, государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд Российской Федерации<sup>7</sup>, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования<sup>8</sup>, Фонд социального страхования<sup>9</sup>), саморегулируемые организации<sup>10</sup> и государственные корпорации (Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»<sup>11</sup>, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»<sup>12</sup>).

Как отмечает П. И. Кононов, в современном обществе административное право регулирует не только саму деятельность публичной администрации, но также деятельность по юридической защите прав как общества, так и его

---

<sup>1</sup> См.: Административное право России. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 129-130; Агапов А.Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 24-29.

<sup>2</sup> См.: ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>3</sup> См.: ч. 3 ст. 10, п. 2 ч. 4 ст. 13 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

<sup>4</sup> См.: ч. 13 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>5</sup> См.: ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счётной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

<sup>6</sup> См.: ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>7</sup> См.: ст. 9 Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утверждённое постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 5. Ст. 180.

<sup>8</sup> См.: ч. 6 ст. 8 Устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования, утверждённого постановлением Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3902.

<sup>9</sup> См.: ст. 21 Положения о Фонде социального страхования Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 (ред. от 10.08.2016) «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 599.

<sup>10</sup> См.: ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

<sup>11</sup> См.: ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

<sup>12</sup> См.: ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4341.

отдельных членов (граждан и организаций) от незаконных действий как самой публичной власти, так и тех лиц, поведение которых не соответствует правопорядку<sup>1</sup>. Изменения, произошедшие в политической, экономической и социальной системах России в постсоветский период, свидетельствуют о существенном сокращении сферы государственного управления, то есть прямого властного воздействия государства на субъектов общественных отношений. Государство в значительной степени не управляет субъектами общественных отношений, а обеспечивает согласование, охрану и защиту государственных и общественных интересов, прав и законных интересов отдельных физических лиц и организаций с помощью административно-правовых механизмов<sup>2</sup>. Это не может не влиять на значение нормативных административно-правовых актов и их место в механизме административно-правового регулирования.

О проблеме поддержания баланса публичных и частных интересов в деятельности публичной администрации на примере правоохранительных органов говорит и Н. В. Козлова, отмечая, что целью деятельности таких органов является обеспечение одновременно и публичных (например, обеспечение безопасности государства), и частных интересов (защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц). При этом именно сами органы должны найти оптимальное соотношение этих интересов в своей деятельности, при реализации своих функций и полномочий<sup>3</sup>, в том числе и нормотворческих.

М. П. Петров также указывает на тот факт, что баланс публичных и частных интересов относится к приоритетам развития административного права и должен находить своё выражение в правовых актах<sup>4</sup>, в том числе нормативных.

В труде А. Б. Зеленцова и О. А. Ястребова отмечается, что в

---

<sup>1</sup> См.: Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. – Киров, 2013. С. 19.

<sup>2</sup> См.: Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 2-6

<sup>3</sup> См.: Козлова В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 35-38.

<sup>4</sup> См.: Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. – М., 2012. С. 46.

административно-правовой сфере реализуются как права властвования, представляющие собой властные полномочия органов публичной власти, так и права свободы, характеризующие субъективные публичные права частных лиц<sup>1</sup>.

Говоря о нормативных административно-правовых актах в контексте их связи с предметом административного права, важно отметить, что с их помощью регулируются как административно-регулятивные правоотношения, возникающие по поводу согласования (интеграции) частных и публичных прав и законных интересов, так и административно-охранительные правоотношения, возникающие в связи с охраной и защитой публичных и частных прав и законных интересов от посягательств, препятствующих достижению вышеуказанной интеграции или разрушающей её<sup>2</sup>. В данном случае частные права и интересы понимаются как возможность невластвующих субъектов действовать в целях приобретения публичных благ, а публичные права и интересы — возможность властвующих субъектов действовать для достижения интересов государства и общества<sup>3</sup>. Административно-регулятивные и административно-охранительные правоотношения, взятые в комплексе, и образуют сферу обеспечения и поддержания публичного правопорядка, составляющую предмет административного права<sup>4</sup>, а значит и сферу применения нормативных административно-правовых актов.

Схожим образом в работе Е. Б. Лупарева, М. Б. Добробаба и Т. В. Мокиной отмечается, что предмет административного правоотношения определяется действиями или бездействием органов и лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, затрагивающими публичные права и обязанности физических лиц и организаций, а данные действия и бездействие выражаются

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. – М., 2017. С. 23.

<sup>2</sup> См.: Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М., 2016. С. 392-394 (авторы главы — П.И. Кононов и А.И. Стахов).

<sup>3</sup> См.: Административное право России. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 46-47.

<sup>4</sup> См.: Кононов П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 4-8.

через категории форм и методов осуществления государственной власти<sup>1</sup>. Представляется, что в данном случае публичные права также обозначают возможность действовать в целях приобретения публичных благ, а публичные обязанности, в свою очередь, корреспондируют правам властвующих субъектов, действующих для достижения интересов государства и общества.

Соответственно, с помощью нормативных административно-правовых актов не только осуществляется публичное управление. Указанные акты обеспечивают реализацию законов и иных форм права как с целью обеспечить согласование публичных и частных интересов в жизни общества, так и гарантировать в процессе правоприменения охрану и защиту указанных прав и законных интересов от различных посягательств, исходящих как от органов и лиц, наделённых публично-властными полномочиями, так и не наделённых таковыми.

А. М. Воронов отмечает, что в настоящее время административное право постепенно трансформируется из права государственного управления в отрасль, которая нормативно определяет и регулирует права и обязанности публичной администрации в отношении субъектов гражданского общества, средствами которой формируются, охраняются и защищаются публичные правоотношения, организуется и обеспечивается функционирование государственной и публичной администрации по осуществлению публичного администрирования, направленного на удовлетворение жизненных потребностей, а также реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом<sup>2</sup>.

О невозможности сводить предмет административно-правового регулирования на современном этапе только к управленческой деятельности пишет и Д. В. Осинцев, указывая на включение в него деятельности

---

<sup>1</sup> См.: Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений. – М., 2011. С. 131.

<sup>2</sup> См.: Воронов А.М. К предмету административного права современной России // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 6-12.

государственной администрации по обеспечению реализации механизма взаимодействия личности и государства и выполнения функций по обеспечению безопасности<sup>1</sup>.

Представляется, что в современной российской правовой системе именно термин «нормативные административно-правовые акты» наиболее удачен для обозначения нормативных правовых актов публичной администрации, иных административно-публичных органов и организаций, наделяемых административно-публичными полномочиями, принимаемых для регулирования административных правоотношений на современном этапе. Применение термина «нормативные правовые акты управления» сужает потенциальные возможности органов публичной администрации, а также отрасли административного права в целом. При признании управленческого решения в качестве единственного содержания актов органов исполнительной власти либо осуществления государственного управления в качестве единственной цели принятия административно-правового акта происходит существенное снижение возможного поля применения нормативных административно-правовых актов как административно-правовой формы.

Использование понятия «акты государственного управления» ведёт к возникновению неоправданных терминологических противоречий с мировой административно-правовой наукой. Так, например, Л. А. Мицкевич в одной и той же работе пишет об актах государственного управления применительно к российской правовой системе<sup>2</sup> и об административно-правовых актах применительно к зарубежным правовым системам (в частности, германской), с указанием на то, что в данных правовых системах понятие административного акта рассматривается как одна из основных категорий административного права<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация). – М., 2014. С. 47.

<sup>2</sup> См.: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 188-190.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 203.

При этом тем же автором в другом научном труде термин «административно-правовой акт» применяется уже и в отношении российских, и в отношении зарубежных актов, при сохранении представления об управленческом содержании российских административно-правовых актах<sup>1</sup>. Важно также отметить, что далее Л. А. Мицкевич отмечает, что основные признаки административно-правовых актов в российской и германской правовых системах совпадают<sup>2</sup>, а управленческий подход к административно-правовым актам должен быть существенно дополнен формально-догматическим<sup>3</sup>.

Преимущества термина «административный акт» перед термином «акт государственного управления» обосновываются А. Ф. Ноздрачёвым, который, помимо ссылки на международную практику и сравнительно-правовой опыт, отмечает также, что обращение к указанной категории позволяет выразить волевое властное действие органа власти, объединяющее как само волеизъявление (решение) субъекта, так и его внешнее выражение — акт, которые неразрывно друг от друга имеют место в процессе выполнения властных функций и нацелены на создание юридических последствий в административных правоотношениях<sup>4</sup>. Соглашаясь с аргументацией учёного, необходимо всё же отметить, что термин «административно-правовой акт» предпочтительнее термина «административный акт», так как позволяет выявить не только властный, но и правовой характер данного вида актов, что особенно важно с учётом необходимости обеспечения законности в рамках деятельности публичной администрации. При этом его позиция, согласно которой «термин «правовой» в наименовании административных актов представляется излишним»<sup>5</sup>, вызывает сомнения. Именно потому, что, как верно замечено автором, все действия и

---

<sup>1</sup> См.: Мицкевич Л. А. Административно-правовые акты в России и Германии // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 65-66.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 71.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 81.

<sup>4</sup> См.: Ноздрачёв А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж.Марку. – М., 2011. С. 135-136.

<sup>5</sup> Там же. С. 137.

отношения органов исполнительной власти урегулированы правом, а инструментарий их деятельности приобретает правовой характер, целесообразно подчеркнуть в наименовании актов, что они имеют не только административный характер, но и правовой.

Аналогичную позицию занимает и казахстанский учёный А. Б. Габбасов, который отмечает, что в современных условиях термин «правовой акт управления» не отвечает общим положениям административного права, которое регламентирует не только вопросы государственного управления, но в целом взаимоотношения человека и государства, в том числе связанные с защитой гражданина от неправомерных действий органов власти и его участия в публично-властной деятельности. Кроме того, доктрина разделения ветвей власти позволяет конкретизировать административно-правовые акты как принимаемые определёнными субъектами (публичная администрация) в определённом порядке (административная процедура)<sup>1</sup>.

Также на преимущества термина «административно-правовой акт» в сравнительно-правовом аспекте указывает Ф. Ф. Яхин, хотя представляется неоправданным осуществлённое им ограничение круга субъектов, уполномоченных принимать административно-правовые акты, только субъектами исполнительной власти<sup>2</sup>.

Исходя из вышеизложенного, кажется предпочтительным называть подзаконные нормативные правовые акты органов публичной администрации, иных административно-публичных органов и организаций, наделённых административно-публичными полномочиями, именно нормативными административно-правовыми актами.

---

<sup>1</sup> См.: Габбасов А.Б. Административный акт в казахстанском праве: проблемы правопонимания и законодательного регулирования // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М., 2014. С. 400-401.

<sup>2</sup> См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 8, 12.

В условиях активного участия России в интеграционных процессах на евразийском пространстве возникает вопрос о месте и значении актов межгосударственных органов, осуществляющих административно-правовое регулирование. Так, на территории Евразийского экономического союза (ЕАЭС) действуют нормативные правовые акты, принимаемые Евразийской экономической комиссией, регулирующие общественные отношения в сфере таможенного дела и иных сферах экономического сотрудничества государств-членов ЕАЭС<sup>1</sup>. Данные акты направлены на обеспечение публичного правопорядка при исполнении норм большей юридической силы, что позволяет относить их к числу нормативных административно-правовых. Особенностью данных актов является то, что они чаще направлены на реализацию норм международных договоров, чем законов, например, Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года<sup>2</sup>. При этом не могут рассматриваться как нормативные административно-правовые акты международные договоры, которые заключаются в рамках различных международных объединений (например, СНГ или ОДКБ) и регламентируют, в том числе, административные правоотношения. Это обусловлено тем, что договоры не соответствуют признакам нормативного правового акта, отмеченным ранее.

Конкретный нормативный административно-правовой акт может использоваться для регулирования не только административных правоотношений, но и отношений иной отраслевой принадлежности. Так, указания, положения и инструкции Центрального Банка РФ могут содержать не только

---

<sup>1</sup> См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014) (дата обращения: 14.05.2018); Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11.10.2017) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd\\_25122014\\_98](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd_25122014_98) (дата обращения: 14.05.2018).

<sup>2</sup> См.: Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Подписан в г. Москве 11.04.2017) // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia\\_12042017](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia_12042017) (дата обращения: 14.05.2018).

административно-правовые нормы, но и нормы финансового права, оставаясь при этом административно-правовыми актами. Это обусловлено тем, что общественные отношения, регулируемые административным правом, в том числе возникающие в связи с административным нормотворчеством, связаны с обеспечением исполнения норм не только административного, но и большинства отраслей публичного права — конституционного, финансового, земельного, экологического и других, а также обеспечением исполнения ряда норм отраслей частного права<sup>1</sup>. В этой связи интерес вызывает подход, распространённый в доктрине ряда зарубежных государств (Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовые акты (в том числе нормативные) определяются не через регулируемые правоотношения, а через природу власти, которая их принимает<sup>2</sup>.

Особая ситуация складывается с нормативными правовыми актами, утверждающими стандарты и правила деятельности саморегулируемых организаций. Они являются обязывающими только для членов саморегулируемой организации, то есть лиц, осуществляющих предпринимательскую или производственную деятельность. Однако при этом саморегулируемая организация не управляет деятельностью своих членов, которые не подчинены ей организационно. Сама деятельность саморегулируемых организаций, а значит и их правовые акты, имеют публичный характер и направлены на достижение публичного правопорядка и защиту интересов как государства, так и тех физических и юридических лиц, которые вступают в правоотношения с членами саморегулируемых организаций. Рассматриваемые акты подлежат обязательному обнародованию на официальном сайте саморегулируемой организации. Исходя из вышеизложенного, решения саморегулируемых организаций, устанавливающие

---

<sup>1</sup> См.: Стахов А.И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 11-13.

<sup>2</sup> См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 29.

стандарты и правила профессиональной или предпринимательской деятельности, можно рассматривать как нормативные административно-правовые акты.

В этой связи представляется необходимым согласиться с позицией Л. А. Мицкевич, которая, анализируя акты осуществления органами местного самоуправления и саморегулируемыми организациями предоставленных им государственно-властных полномочий, отмечает, что необходим «переход от статусного понятия акта государственного органа (когда определяющим является, кто издаёт акт) к функциональному понятию акта управления (определяющим моментом является не статус органа, а содержание деятельности, то есть какие функции осуществляются путём принятия акта)»<sup>1</sup>.

Интересно отметить, что, например, во французской административно-правовой доктрине и практике административных трибуналов нормативный характер правового акта в настоящее время определяется его содержанием, а не формальным отнесением принявшего его субъекта к органам государственной власти. Исходя из этого, в качестве нормативных административно-правовых актов во Франции рассматриваются акты Национального совета объединений медиков<sup>2</sup>. Также и в судебной практике и административно-правовой доктрине Латвии нашло своё закрепление положение, согласно которому административно-правовые акты издаются субъектами, реализующими функции публичной администрации, то есть данные субъекты понимаются функционально, а не институционально<sup>3</sup>.

Нормативные административно-правовые акты имеют все указанные ранее признаки, которые присущи нормативным правовым актам в целом. Но, кроме того, в научной литературе выделяют те особенности нормативных

---

<sup>1</sup> См.: Мицкевич Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления // Оспаривание решений и действий органов публичной власти. – М., 2007. С. 54.

<sup>2</sup> См.: Марку Ж. Регламентарная власть и субъекты частного права во французской системе права: предоставление, осуществление и контроль регламентарной власти // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 173.

<sup>3</sup> См.: Коре-Перконе К. Признаки административного акта: в понимании Административно-процессуального закона Латвии и практики судов // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 54.

административно-правовых актов, наличие которых обеспечивает специфическое юридическое значение данного вида правовых актов в рамках административных правоотношений<sup>1</sup>, в том числе связанное с их законностью. Представляется необходимым выделить, на основе существующих в науке мнений, наиболее значимые и существенные из них.

Прежде всего, важно выделить то обстоятельство, что эти акты регулируют в основном общественные отношения, входящие в предмет административного права. С их помощью органы и должностные лица публичной власти осуществляют организующую управленческую деятельность, одновременно опосредуя взаимоотношения между субъектами права и обеспечивая достижение согласованности и защиты публичных и частных интересов на основе соблюдения правовых норм, то есть с учётом требований законности. Кроме административных правоотношений, нормативные административно-правовые акты используются для регулирования иных общественных отношений, если в рамках данного регулирования реализуется публичный интерес и обеспечивается публичный правопорядок.

---

<sup>1</sup> См.: Административное право России. Ч. 1 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 15; Васильев Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). – М., 1987. С. 14; Кононов П.И. Проблемы административного права и процесса. – Киров, 2013. С. 112-122; Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 5. С. 3-9; Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6-11; Чамаров В.Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 55-62; Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления // Административное право и процесс. 2016. № 3. С. 8-10; Ноздрачёв А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 139-145; Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 70-78; Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. – М., 2015. С. 35-71; Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004 – 24 с.; Боровикова Ю.П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004 – 26 с.; Чехун Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005 – 22 с.; Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006 – 27 с.; Бартенева С.В. Реализация правовых актов управления: проблемы институализации и совершенствования теория и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2010 – 24 с.; Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011 – 24 с.; Злобин А.В. Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013 – 26 с.; Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2014 – 38 с.

Во-вторых, нормативные административно-правовые акты исходят от органов публичной администрации, иных административно-публичных органов, организаций, наделённых административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностных лиц, представляя собой одну из административно-правовых форм их деятельности. Только указанные субъекты в силу присущей им компетенции имеют право на принятие подобных актов с целью регулирования правоотношений с участием невластвующих субъектов, что также является необходимым условием законности нормативных административно-правовых актов.

В-третьих, любые нормативные административно-правовые акты носят подзаконный характер. Они должны соответствовать законам и иным формам права, занимающим более высокое место в иерархии форм права. Законодательством предусмотрены механизмы проверки соответствия нормативных административно-правовых актов актам большей юридической силы. Исходя из этого, содержание нормативных административно-правовых актов должно соответствовать содержанию актов большей юридической силы, чем обеспечивается законность осуществляемого ими правового регулирования.

В-четвёртых, нормативные административно-правовые акта всегда принимаются в рамках нормотворческой административной процедуры, то есть порядок их принятия не является произвольным, а урегулирован административно-правовыми и административно-процессуальными нормами, а следовательно, соблюдение данного порядка необходимо для обеспечения законности принятого акта. Соблюдение требований нормотворческой административной процедуры не носит второстепенного характера, так как имеет цель обеспечить законность и формы, и содержания нормативного административно-правового акта, поэтому вопросу нормотворческой административной процедуры в российском административном и

административно-процессуальном праве представляется необходимым уделить особое внимание.

В российской правовой науке довольно широко распространена позиция, согласно которой административная процедура представляет собой набор определённых действий, урегулированных нормами права<sup>1</sup>.

Однако более предпочтительным представляется другая позиция. Как отмечается в правовой литературе, система общеобязательных правил, определяющая виды, последовательность, нормативную продолжительность, а также порядок документального оформления действий органа публичной администрации, административно-публичного органа или организации, наделённой административно-публичными полномочиями, по применению типизированных административно-правовых мер, представляет собой административную процедуру<sup>2</sup>. При этом процедура может существовать как часть административного либо административно-процессуального права. Те процедуры, которые определяют деятельность компетентных субъектов по подготовке, принятию и введению в действие нормативных административно-правых актов, образуют правотворческий процесс, также регламентируемый нормами административного и административно-процессуального права<sup>3</sup>. При этом, как отмечалось В. Д. Сорокиным, с помощью административно-процессуальных норм, в том числе в ходе административного нормотворчества,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношения с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. С. 10; Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2007. С. 9; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. С. 7; Миронов А.Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2013. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Административное право России. Ч. 2 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 121; Стахов А.И., Нестеренко И.А. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 37-42; Стахов А.И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации России: понятие и характерные признаки // Административное право и процесс. 2013. № 1. С. 11-14; Стахов А.И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 13-16.

<sup>3</sup> См.: Административно-процессуальное право России / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М., 2016. С. 18.

обеспечивается реализация норм не только административного, но и иных отраслей материального права – финансового, земельного, трудового и др.<sup>1</sup>. В. Д. Сорокин также отмечал, что административный процесс представляет собой урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами, включая в его состав и нормотворческое административное производство<sup>2</sup>.

А. И. Каплунов указывает, что административный процесс, в том числе нормотворческий, имеет ряд характерных свойств: 1) представляет собой отчетливо выраженную государственно-властную деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облекаются в предусмотренную законом юридическую форму; 2) является динамическим понятием, означающим достаточно сложную деятельность соответствующих органов государственной власти; 3) к нему относится не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам; 4) объективно нуждается в специальном правовом регулировании; 5) наличествует связь процесса с методом правового регулирования; 6) представляет собой право в действии, определяя не сложную систему правил как некую данность, а сам ход их принятия и реализации; 7) является сознательной, целенаправленной деятельностью<sup>3</sup>.

Не отрицая процессуальный характер нормотворческого процесса, представляется возможным отметить, что в ходе административного нормотворчества осуществляются также действия материально-правового характера, регулируемые нормами административного права, направлены на обеспечение законности принимаемого нормативного административно-правового

---

<sup>1</sup> См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб., 2003. С 174.

<sup>2</sup> См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2008. С 204.

<sup>3</sup> См.: Административно-процессуальное право / под ред. А.И. Каплунова. – СПб., 2017. С. 68-69 (автор главы – А. И. Каплунов).

акта (правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, общественные слушания и др.).

Важным представляется разграничение категорий «административная процедура» и «административное производство». Так, в российской науке административного права и процесса, в частности А. И. Каплуновым и О. О. Лебедевой, под административным производством понимается установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел, имеющий предметную и динамико-временную характеристику<sup>1</sup>.

П. И. Кононовым и А. И. Стаховым также отмечается, что термин «производство» традиционно используется в правовой науке для характеристики различных видов юридической процессуальной деятельности и закреплён в процессуальных кодексах и иных законах, регламентирующих не только различные виды судопроизводства, но и отдельные виды процессуальной деятельности органов исполнительной власти и иных административно-публичных органов. Он отражает содержательные характеристики административного процесса как властной правоприменительной деятельности, такие как сущность, цели, задачи и принципы осуществления этого процесса, понятие и виды административных дел, компетенция административно-публичных органов по разрешению административных дел, состав участников, сущность и виды доказательств по административному делу, сущность и юридическое значение административного акта, принимаемого по результатам разрешения административного дела. В то же время понятие «процедура» в российском процессуальном законодательстве не используется в качестве основной категории, характеризующей содержание того или иного вида как судебного, так и внесудебного юридического процесса, а следовательно, с его

---

<sup>1</sup> См.: Каплунов А.И., Лебедева О.О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 70-76.

помощью можно характеризовать лишь определённые формы осуществления административного процесса, то есть формы совершения в его рамках каких-либо юридически значимых действий<sup>1</sup>. Данные формы, в свою очередь, представляют собой определённые взаимосвязанные системы правовых норм.

Сложно согласиться с представленным в российской правовой науке мнением, согласно которому административные процедуры обязательно связаны с запросами физических и юридических лиц<sup>2</sup>. Применение комплекса типизированных административно-правовых мер может быть обусловлено как инициативой субъекта, не наделённого публично-властными полномочиями (например, при оказании государственных или муниципальных услуг), так и инициативой субъекта публичной власти (наряду с административным нормотворчеством можно указать на осуществление государственного контроля и надзора). Также представляется избыточным для характеристики административной процедуры требование обязательной реализации прав и свобод граждан<sup>3</sup>, что обусловлено наличием у органов публичной власти таких полномочий, которые нуждаются в нормативном регулировании, но не включают в обязательном порядке непосредственное взаимодействие с гражданами и организациями (в том числе, нормотворчество).

Как отмечено Ю. А. Тихомировым, административная процедура предполагает наличие ряда элементов: процедурные правила, предназначенные для легального применения норм материального права; типовой «набор» юридических документов, принимаемых властными субъектами; стадии и виды деятельности субъектов, наделённых и не наделённых властными полномочиями, последовательность совершения юридических действий и связь между ними;

---

<sup>1</sup> См.: Кононов П.И., Стахов А.И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40-68.

<sup>2</sup> См.: Рогачева О.С. Принципы административных процедур как необходимое условие эффективности государственного управления // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М., 2015. С. 426.

<sup>3</sup> См.: Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2010. С. 13; Попова Н.Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 5-9.

временные характеристики совершаемых действий (сроки, продолжительность, периодичность)<sup>1</sup>. Нормотворческая деятельность органов публичной администрации и иных административно-публичных органов и организаций обладает всеми указанными элементами, что подтверждает её административно-процедурный характер.

Также в российской административно-правовой науке отмечается наличие определённых признаков административных процедур, к которым относят: направленность на достижение определённого правового результата в административно-правовой сфере; наличие набора последовательно сменяющих друг друга действий; динамичную природу; регламентацию при помощи системы норм, определяющих порядок действий публично-властных органов; складывание с участием как субъектов публичной администрации, так и иных субъектов права<sup>2</sup>. Все указанные признаки характерны и для нормотворческой административной процедуры как одной из административных процедур.

Нормотворческая административная процедура и производство по принятию нормативных административно-правовых актов выделяются, в частности, особенностями своего субъектного состава. Ещё В. Д. Сорокин отмечал, что при принятии нормативных правовых актов правоотношения складываются не между органом исполнительной власти, принявшим акт, и субъектом-исполнителем, а между различными подразделениями органа, принимающего акт<sup>3</sup>.

В настоящее время перечень участников нормотворческой административной процедуры расширяется. К ним относятся: 1) субъекты административного нормотворчества — органы и организации, наделённые полномочиями на основании международно-правовых норм, федеральных законов

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 234.

<sup>2</sup> См.: Административное право России. Ч. 2 / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М., 2017. С. 133-134; Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути её практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48-52.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). – СПб., 2003. С. 281.

или законов субъектов РФ принимать нормативные административно-правовые акты, 2) лица, оказывающие содействие в административном нормотворчестве — представители органов и организаций, наделяемые правами и обязанностями по разработке, регистрации, экспертизе, опубликованию актов, 3) лица, имеющие право на консультативное участие в административном нормотворчестве — члены общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, лица, участвующие в публичных слушаниях и общественных экспертизах проектов актов, лица, осуществляющие общественную антикоррупционную экспертизу.

Исходя из особенностей субъектного состава нормотворческой административной процедуры, можно отметить, что в ней отсутствуют стороны как противостоящие друг другу субъекты, обладающие набором строго корреспондирующих друг другу прав и обязанностей по поводу административного дела.

Интерес представляет специфика правового регулирования нормотворческих административных процедур в Швейцарии, где единым федеральным законом закреплены все подобные процедуры, независимо от субъекта, их реализующего. В том числе установленные данным законом нормы распространяются на те организации, которым переданы публично-властные полномочия<sup>1</sup>. Подобный подход подтверждает единство категории нормативных административно-правовых актов независимо от субъекта, их принявшего, и может быть использован при принятии законодательства об административно-нормотворческих процедурах в Российской Федерации.

Ранее уже рассматривался вопрос о правилах, определяющих законность нормативных правовых актов, входящих в механизм административно-правового регулирования. В полной мере они относятся и к нормативным административно-правовым актам.

---

<sup>1</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штагиной. – М., 2003. С. 135 (авторы параграфа — А.Н. Козырин и М.А. Штагина).

Так, принятие нормативных административно-правовых актов, представляющее собой одну из форм осуществления полномочий публичной власти, должно основываться на законе как базовой форме права, выражающей волю народа Российской Федерации. Это означает, что процедура принятия нормативных административно-правовых актов, а также их конкретные правовые формы, должны иметь законодательную основу. На данный момент, как можно отметить, такая основа отсутствует.

Кроме того, содержание нормативных административно-правовых актов не должно противоречить закону, а следовательно, осуществляемое ими правовое регулирование должно соответствовать законодательному регулированию, конкретизируя его применительно к каким-либо группам правоотношений.

Также нормативные административно-правовые акты должны приниматься только теми субъектами права, которые наделены соответствующими нормотворческими полномочиями в законодательном порядке. Однако в настоящий момент законодательное закрепление нормотворческих полномочий большинства административно-публичных органов и организаций отсутствует.

Подобный подход поддерживается также германской административно-правовой доктриной, которая исходит из того, что нормотворчество органов публичной администрации должно соответствовать более общему праву, а именно Конституции и законами, принимаемыми парламентом, служа целям их исполнения<sup>1</sup>.

Однако, как отмечает Ю. А. Тихомировым, понятие законности охватывает собой функционирование не только законов, но и всех иных правовых актов, которые при этом сами, в силу принципа верховенства закона, должны соответствовать закону. Кроме того, в условиях современного развития права наблюдается сближение национальных и международных регуляторов

---

<sup>1</sup> См.: Циммерман Р. Типичные формы публично-правовых действий органов государственного управления в Германии // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 387-388.

правоотношений, а значит, требование законности предполагает соответствие правовых актов также и нормам и принципам международного права<sup>1</sup>. Это подтверждается также нормой ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В этой связи интересна также позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, согласно которой само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными правовыми актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона. Исходя из данной позиции, можно заключить, что нормативные административно-правовые акты для своей законности должны соответствовать не только закону, но иным актам большей юридической силы.

Судебная практика Верховного Суда РФ также указывает на то, что для законности нормативного административно-правового акта он должен не только соответствовать содержанию актов права большей юридической силы, но также приниматься правомочным органом, реализующим установленную законом компетенцию, в надлежащей форме, с соблюдением предусмотренной законом процедуры его принятия<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. С. 36-37 (автор параграфа — Ю.А. Тихомиров).

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>3</sup> См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. № 45-АПГ18-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018); Решение Верховного Суда РФ от 2 марта 2018 г. № АКПИ18-240 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018); Решение Верховного Суда РФ от 15 марта 2018 г. № АКПИ18-313 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018).

Наряду с законодательством необходимо отметить значение административно-правовых принципов, которые, отражая цели административно-правового регулирования, выражают содержание российского административного права и позволяют принимать и применять нормативные административно-правовые акты в условиях неполноты либо внутренней противоречивости действующего законодательства, обеспечивая при этом публичный правопорядок, реализуя права и свободы участников правоотношений и, таким образом, способствуя законности.

В свою очередь сам факт наличия целей административно-правового регулирования влечёт за собой требование соответствия нормативных административно-правовых актов и осуществляемого ими правового регулирования данным целям<sup>1</sup>, без чего невозможно обеспечение законности таких актов.

Значение же законности нормативных административно-правовых актов, исходя из вышеизложенного, заключается в том, что лишь при наличии у акта такого свойства возможно с его помощью достичь полного и действенного осуществления субъективных прав граждан и организаций, надлежащей и эффективной деятельности органов власти, достижения баланса и защищённости публичных и частных интересов, сохранения публичного правопорядка.

Исходя из этого, можно отметить, что вопросы обеспечения законности нормативных административно-правовых актов ещё далеки от разрешения.

На основании общих признаков нормативного правового акта и сформулированных особенностей нормативного административно-правового акта можно дать следующее определение: «Нормативный административно-правовой акт представляет собой официальный документ определённой формы, принятый на основании и во исполнение норм международного права, федеральных законов

---

<sup>1</sup> См.: Давыдов К.В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М., 2015. С. 407.

или законов субъектов РФ в установленном порядке в целях обеспечения публичного правопорядка путём одностороннего властного волеизъявления компетентными органами публичной администрации, иными административно-публичными органами, организациями, наделяемыми административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностными лицами, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия норм административного и иных отраслей публичного права».

В свою очередь, говоря о законности нормативных административно-правовых актов, можно отметить, что она связана с их соответствием законодательству в плане содержания, формы, процедуры принятия, компетенции нормотворческого субъекта, а также учётом при их принятии административно-правовых принципов и целей действия актов. Данные вопросы будут в дальнейшем более подробно рассмотрены в работе при анализе конкретных требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

1. Нормативный административно-правовой акт представляет собой официальный документ определённой формы, принятый на основании и во исполнение норм международного права, федеральных законов или законов субъектов РФ в установленном порядке в целях обеспечения публичного правопорядка путём одностороннего властного волеизъявления компетентными органами публичной администрации, иными административно-публичными органами, организациями, наделяемыми административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностными лицами, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия норм административного и иных отраслей публичного права;

2. Термин «нормативные административно-правовые акты» является более точным по сравнению с терминами «нормативные акты управления», «нормативные акты администрации» либо «нормативные административные акты». Он позволяет более очевидным образом определить связь данной административно-правовой формы с предметом административного права, выразить не только властный, но и правовой характер данного вида актов, не сужая круг субъектов административного права, наделённых полномочиями по административному нормотворчеству;

3. Нормативные административно-правовые акты имеют ряд особенностей: 1) регулируют в основном общественные отношения, входящие в предмет административного права, а также иные общественные отношения, если в рамках данного регулирования реализуется публичный интерес и обеспечивается публичный правопорядок, 2) исходят от органов публичной администрации, иных административно-публичных органов, организаций, наделённых административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностных лиц, представляя собой одну из административно-правовых форм их деятельности, 3) носят подзаконный характер и должны соответствовать законам и иным формам права, занимающим более высокое место в иерархии форм права, 4) принимаются в целях обеспечения публичного правопорядка, 5) всегда принимаются в рамках нормотворческой административной процедуры;

4. Законность нормативного административно-правового акта обеспечивается в ходе административного нормотворческого производства в рамках специальных административных процедур, которые представляют собой упорядоченную группу административно-правовых норм, определяющих последовательность, нормативную продолжительность, а также порядок документального оформления действий и решений уполномоченных органов, организаций, должностных лиц при подготовке, принятии и введении в действие нормативных административно-правых актов. Участниками регулируемых

отношений в рамках административного производства в целом являются: 1) субъекты административного нормотворчества — органы и организации, наделённые полномочиями на основании международно-правовых норм, федеральных законов или законов субъектов РФ принимать нормативные административно-правовые акты, 2) лица, оказывающие содействие в административном нормотворчестве — представители органов и организаций, наделяемые правами и обязанностями по разработке, регистрации, экспертизе, опубликованию актов, 3) лица, имеющие право на консультативное участие в административном нормотворчестве — члены общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, лица, участвующие в публичных слушаниях и общественных экспертизах проектов актов, лица, осуществляющие общественную антикоррупционную экспертизу. Законность нормативного административно-правового акта представляет собой свойство, выражающееся в соответствии акта определённым правовым требованиям, позволяющее применять такой акт для регулирования общественных отношений. Категория законности нормативного административно-правового акта тесно связана с категорией законности административно-нормотворческой деятельности, так как именно соблюдение обязательных правил в рамках указанной деятельности обеспечивает возникновение у акта свойства законности;

5. Значение законности нормативных административно-правовых актов заключается в том, что лишь при наличии у акта такого свойства возможно достичь полного и действенного осуществления субъективных прав граждан и организаций, надлежащей и эффективной деятельности органов власти, достижения баланса и защищённости публичных и частных интересов, обеспечения публичного правопорядка;

6. Законность нормативных административно-правовых актов, являясь конкретизацией законности нормативных правовых актов как элементов механизма административно-правового регулирования, обусловлена их

соответствием нормативным правовым актам и иным формам права, обладающим большей юридической силой, в плане содержания, формы, процедуры принятия, компетенции нормотворческого субъекта, а также учётом при их принятии административно-правовых принципов и целей действия актов.

### **§ 3. Структура, основные тенденции развития и проблемы законности системы нормативных административно-правовых актов**

Разнообразие нормативных административно-правовых актов обуславливает возможность проведения классификации этого множества по различным основаниям, что в свою очередь способствует построению системы, определяющей взаимосвязь и взаимодействие различных видов нормативных административно-правовых актов. Эти взаимосвязь и взаимодействие имеют значение в том числе и для обеспечения законности как отдельных нормативных административно-правовых актов, так и их системы в целом.

В. П. Уманской предложено определение системы нормативных правовых органов исполнительной власти как совокупности «множества правовых актов, объединённых между собой связями, в результате чего образуется целостность, направленная на реализацию и обеспечение единой управленческой функции, которая обладает чётко выраженной структурой, системными свойствами и закономерностями функционирования»<sup>1</sup>. Нормативные правовые акты, объединённые в систему, приобретают новые свойства, которых нет у актов, рассмотренных по отдельности<sup>2</sup>. К таким свойствам относятся: множественность, целостность, взаимодействие и взаимозависимость между актами, интегральность, выделение из внешней среды при взаимодействии с ней<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2014. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 12-13.

<sup>3</sup> См.: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. – М., 2015. С. 55-63.

Закономерностями функционирования, свойственными данной системе, являются: эмерджентность, синергия, аддитивность, необходимое разнообразие, самоорганизация<sup>1</sup>.

Данный подход является обоснованным и способствующим совершенствованию системы нормативных административно-правовых актов, однако, как представляется, в рамках данного исследования может быть дополнен.

Во-первых, представляется возможным расширить понимание системы актов, включив в него не только нормативные правовые акты органов исполнительной власти, но также и акты иных субъектов публичной администрации, административно-публичных органов и организаций. Это позволит более полно охватить систему актов, которыми осуществляется регулирование административных правоотношений.

Во-вторых, представляется неполным указание только на управленческую функцию всех нормативных административно-правовых актов. Как отмечает А. Б. Зеленцов, в рамках современной парадигмы административного права управленческая функция административно-правового регулирования должна дополниться другими, а именно:

1) правообеспечительной, призванной обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;

2) правозащитной, связанной с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающей их гарантированность<sup>2</sup>.

Исходя из вышеизложенного, предлагается определить систему нормативных административно-правовых актов как совокупность множества нормативных административно-правовых актов, объединённых между собой взаимосвязями и взаимодействием, в результате которых образуется целостность,

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 133-155.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22-37.

направленная на реализацию правовых норм и обеспечение публичного правопорядка, которая обладает собственной структурой, системными свойствами и закономерностями функционирования. В свою очередь структура нормативных административно-правовых актов представляет собой непосредственно те виды нормативных административно-правовых актов, на основе которых, благодаря системным свойствам и закономерностям, и формируется упомянутая система.

В российской правовой науке предлагаются определённые подходы к классификации нормативных административно-правовых актов, влияющей на их структуру и систему<sup>1</sup>. В качестве основных критериев классификации данных актов в литературе обычно указывается следующее: 1) сфера действия акта; 2) юридическая сила; 3) срок действия акта; 4) территория действия акта; 5) субъект, принимающий акт; 6) количество субъектов, принимающих акт, и способ их взаимодействия; 7) нормативное содержание акта; 8) функциональная роль акта; 9) правовая форма акта.

Сферы действия нормативных административно-правовых актов определяются теми категориями общественных отношений, которые подпадают под действие нормативного правового акта (отношения в сфере экономики, образования, культуры, здравоохранения, внутренних дел и т. п.).

Юридическая сила нормативного административно-правового акта определяет его возможность воздействовать на общественные отношения, регулировать их. Она зависит от места нормотворческого органа в системе органов публичной власти. С юридической силой связано место акта в системе

---

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. – М., 2008. С. 391-400; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2003. С. 141-145; Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов. – М., 2014. С. 173-187; Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 70-78; Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. – М., 2015. С. 35-71; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 196-203; Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М., 2016. С. 73-74 (авторы главы — М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов и Н.Д. Эриашвили); Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 10.

форм права в целом. При этом сам факт наличия у акта юридической силы в свою очередь определяется наличием у него свойства законности.

По срокам действия нормативные административно-правовые акты могут быть приняты на определённый срок действия или на неопределённый срок.

Территория действия нормативного административно-правового акта может охватывать территорию нескольких государств, Российской Федерации, нескольких субъектов федерации, одного субъекта федерации, нескольких муниципальных образований, одного муниципального образования, части территории муниципального образования.

Субъекты, полномочные принимать нормативные административно-правовые акты, весьма многообразны и связаны между собой в определённую систему. Данная система будет рассмотрена подробнее далее в работе.

Нормативный административно-правовой акт может приниматься одним субъектом правотворчества либо несколькими. В последнем случае эти органы могут действовать совместно либо по согласованию.

По нормативному содержанию нормативные административно-правовые акты могут характеризоваться преобладанием предписывающих, дозволяющих или запрещающих норм.

Функциональная роль нормативного административно-правового акта связана с тем, вводит ли он правовую норму, изменяет либо отменяет.

Правовая форма нормативных административно-правовых актов характеризует их внешнюю сторону и определяется для конкретного субъекта публичной власти теми правовыми актами, которые закрепляют его правовой статус.

Представляется, что место акта в системе нормативных административно-правовых актов в первую очередь зависит от юридической силы. Начало действия правового акта во времени определяется моментом приобретения им юридической силы, а прекращение действия — моментом утраты таковой. В

российской правовой науке юридическая сила рассматривается как свойство нормативного правового акта, заключающееся в его возможности осуществлять регулирование правоотношений вследствие соблюдения пределов компетенции принявшего его органа или лица, порядка его принятия, опубликования и вступления в силу, способности действовать и порождать определённые юридические последствия в виде предоставления прав и возложения обязанностей<sup>1</sup>. Также отмечается, что юридическая сила выражает соотношение одного вида актов с другими, его место в системе правовых актов в целом<sup>2</sup>, сравнительную характеристику правовых актов, отражающую приоритет и соподчинённость актов между собой, их место в иерархии, а также степень значимости для правового регулирования<sup>3</sup>. Юридическая сила акта в целом, как отмечается Ф. Ф. Яхиным, находит своё выражение в: 1) потенциальной юридической силе, связанной с наличием волеизъявления автора акта и существованием самого акта; 2) обязательной силе акта, связанной с соблюдением процедур его опубликования или доведения до сведения адресата; 3) юридической силе как выражении соотношения акта с другими актами<sup>4</sup>.

Высказывалось мнение о том, что юридическая сила нормативных правовых актов определяется через формулировки, устанавливающие иерархические свойства различных видов актов и их роль в правовой системе. К таким формулировкам относятся «не должны противоречить», «на основании и во исполнение», «должны соответствовать»<sup>5</sup>. Однако практически такой подход имеет существенные недостатки, так как использование подобных формулировок чётко не зафиксировано, а оставлено на усмотрение самих правотворческих органов, применяющих их непоследовательно и хаотично.

---

<sup>1</sup> См.: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 83.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Котляревская И.В. Правовые акты. – М., 1999. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Уманская В.П. Способы определения юридической силы правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 18-20.

<sup>4</sup> См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 7-8.

<sup>5</sup> См.: Иванов С.А. Формальное закрепление юридической силы нормативных актов // Государство и право. 2007. № 12. С. 92-98.

Определение соотношения различных видов нормативных административно-правовых актов затруднено несколькими факторами. Во-первых, правовые акты могут приниматься органами, относящимися к разным ветвям власти либо не входящими ни в одну из ветвей. Во-вторых, не всегда ясно соотношение по юридической силе нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также нормативных правовых актов органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, исполняющих публично-властные полномочия. В-третьих, один и тот же орган власти может быть наделён полномочиями по принятию нормативных административно-правовых актов разной юридической силы<sup>1</sup>.

Высказывается и мнение, что юридическая сила нормативных правовых актов является категорией относительной, нестабильной и зависящей от разнообразных факторов, которые могут появляться или исчезать в различных обстоятельствах<sup>2</sup>.

Представляется, что при определении юридической силы конкретного акта необходимо исходить из компетенции органа, его принявшего, причём учитывать как полномочия данного органа, так и его предметы ведения. Именно такой подход позволит соотнести юридическую силу данного акта с юридической силой других актов, регулирующих те же общественные отношения, но принятых иными органами власти, а также с юридической силой актов того же органа, но регулирующих иные общественные отношения. В свою очередь для определения законности конкретного нормативного административно-правового акта необходимо будет определить, какие иные акты, входящие в ту же систему, обладают большей юридической силой, и соответствует ли им рассматриваемый

---

<sup>1</sup> См.: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 85.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 86.

правовой акт.

Следовательно, как юридическая сила, так и законность акта определяются положением органа или лица, принявшего нормативный административно-правовой акт, в общей системе органов публичной власти, его компетенцией. В этой связи важно отметить позицию М. В. Никифорова, который обратил внимание на то, что подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые органами и лицами, относящимися к различным уровням публичной власти, должны соответствовать различным категориям актов большей юридической силы. Согласно проведённой им классификации, для подзаконных нормативных правовых актов уровня РФ актами большей юридической силы являются Конституция РФ; международные договоры РФ; общепризнанные принципы и нормы международного права; федеральные законы; нормативные акты, принятые на референдуме РФ; для подзаконных нормативных правовых актов уровня субъектов РФ — те же, что для актов уровня РФ, а также подзаконные нормативные правовые акты уровня РФ, конституции республик, уставы других субъектов РФ, законы субъектов РФ, а также нормативные акты, принятые на референдуме субъекта РФ; а для муниципальных подзаконных нормативных правовых актов — те же, что для подзаконных нормативных правовых актов уровня субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме<sup>1</sup>. При согласии с данной классификацией всё же представляется нужным отметить, что правовые принципы являются не актами большей юридической силы, а иной формой права.

Практическое значение данной классификации состоит в том, что она позволяет выявить те акты, соответствие которым обеспечивает законность конкретного нормативного административно-правового акта. Однако представляется необходимым дополнить её определённым уточнением применительно к специфике нормативных административно-правовых актов. Так

---

<sup>1</sup> См.: Никифоров М.В. Субъекты административного нормотворчества. – Н. Новгород, 2012. С. 7.

как нормативные административно-правовые акты представляют собой сложную систему, то для установления законности конкретного акта необходимо его соответствие не только правовым принципам, актам конституционного характера, международно-правовым нормам и законодательству, но и иным нормативным административно-правовым актам, имеющим большую юридическую силу, чем проверяемый акт.

Если система нормативных административно-правовых актов, как уже отмечалось, определяется прежде всего их юридической силой, то лежащая в её основе структура зависит от категорий органов, которые имеют полномочия по административному нормотворчеству. К субъектам, компетентным принимать нормативные административно-правовые акты, в первую очередь относятся Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках Российской Федерации в целом принимаются указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ); постановления Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции РФ); нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти — в первую очередь федеральных министерств, но также и федеральных служб и федеральных агентств в тех случаях, когда этим органам предоставлены нормотворческие полномочия.

В субъектах федерации принимаются нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Формы указанных актов субъектов федерации определяются самостоятельно.

Как уже отмечалось ранее, в систему нормативных административно-правовых актов входят и акты органов и должностных лиц местного

самоуправления, принятые при исполнении делегированных им государственно-властных полномочий, связанных с обеспечением публичного правопорядка.

Наряду с Президентом РФ, органами исполнительной власти и местного самоуправления, иные административно-публичные органы также имеют полномочия по принятию нормативных административно-правовых актов, например, Генеральная прокуратура РФ<sup>1</sup>, Следственный комитет РФ<sup>2</sup>, ЦИК РФ<sup>3</sup> и т. д. Элементом структуры нормативных административно-правовых актов являются и акты ряда организаций, которым законодательно предоставлены полномочия по осуществлению публично-властной деятельности. Как уже отмечалось ранее, такие полномочия предоставлены Центральному банку Российской Федерации, а также государственным внебюджетным фондам, саморегулируемым организациям и некоторым государственным корпорациям.

Для определения круга субъектов, имеющих полномочия по принятию нормативных административно-правовых актов, также важна позиция Конституционного Суда Российской Федерации, высказанная в постановлении от 18 июля 2012 г. № 19-П, в соответствии с которой нормы, регламентирующие публично-властную деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, должны также распространяться на аналогичные правоотношения с участием организаций, осуществляющих публично значимые функции<sup>4</sup>. Данная позиция основана на чётко сформулированном положении, согласно которому правовое регулирование должно основываться не на

---

<sup>1</sup> См.: ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>2</sup> См.: ч. 5 ст. 7 Положения о Следственном Комитете Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 (ред. от 22.12.2016) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 572.

<sup>3</sup> См.: ч. 13 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2, статьи 3 Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

формальной принадлежности организации к системе органов публичной власти, а на выполнении ею тех или иных публичных функций.

В этом аспекте определённый интерес представляет доктрина административного права ряда стран, в том числе Германии и Швейцарии, согласно которой к числу ведомств публичной администрации относятся все коллективные субъекты, наделённые полномочиями осуществления публичной власти от имени государства, независимо от того, входят ли они в систему исполнительной власти или являются децентрализованными образованиями<sup>1</sup>. А принятие нормативных административно-правовых актов несомненно представляет собой одну из публично-властных функций.

Представляется важным отметить, что в условиях развития глобализационных процессов необходимо учитывать включение в систему нормативных административно-правовых актов, применяемых на территории Российской Федерации, также и актов, принятых межгосударственными органами, например уже упоминавшейся Евразийской экономической комиссией. Эти акты тоже наделены юридической силой и обязательны для субъектов правоотношений, а значит, возникает вопрос их соотношения с иными правовыми актами, действующими в РФ.

Только перечислив все категории нормативных административно-правовых актов, образующих структуру, можно определить взаимосвязи между ними как элементами системы, в том числе обеспечивающие законность конкретных элементов.

Прежде всего, любые нормативные административно-правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, актам международного права и законодательным актам. Данные требования, несомненно, касаются и актов Президента РФ и Правительства РФ, которые среди всех подзаконных актов обладают самой высокой юридической силой и играют ведущую роль.

---

<sup>1</sup> См.: Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. – М., 2012. С. 54-55.

При этом акты Президента РФ могут иметь особый характер, существенно выделяющий их из всех иных видов нормативных административно-правовых актов. В Конституции и законодательстве РФ нет прямых положений о том, что указы Президента РФ принимаются по вопросам, отнесённым к его ведению, а также о том, что указы должны приниматься «на основании и во исполнение законов». Президент РФ имеет полномочия принимать нормативные правовые акты в случае отсутствия по данному вопросу федерального закона, что подтверждается и Конституционным Судом РФ<sup>1</sup>. Поэтому невозможно квалифицировать акты Президента РФ, принятые им в отсутствие соответствующего закона, как обычные подзаконные акты<sup>2</sup>. Такие свойства указанных актов Президента РФ должно влечь за собой определённые особенности в обеспечении их законности. Указы Президента РФ, которыми осуществляется опережающее правовое регулирование, не могут быть проверены на соответствие закону, так как соответствующий закон, регулирующий те же общественные отношения, ещё не принят.

Среди нормативных административно-правовых актов, принимаемых органами исполнительной власти, ведущее значение имеют акты Правительства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 115 Конституции РФ Правительство РФ принимает нормативные правовые акты в форме постановлений. Акты Правительства РФ имеют различные наименования, например положения, правила, регламенты. Но эти наименования не имеют характера правовой формы актов. Представляется, что использование различных наименований должно основываться на каких-либо объективных различиях между актами Правительства. Так как в настоящий

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>2</sup> См.: Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6-11.

момент подобные различия нормативно не закреплены, совершенно оправдано закрепление только одной формы нормативных правовых актов Правительства РФ, а именно постановлений.

Постановления Правительства РФ принимаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации (ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В общем массиве нормативных административно-правовых актов большое значение имеют акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти, прежде всего федеральными министерствами (так называемые ведомственные акты). Несомненно, что для наличия у актов данной категории свойства законности они должны приниматься на основании и во исполнение актов, имеющих большую юридическую силу. Однако указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (п. «а» ч. 2) закреплено лишь, что эти акты принимаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов. Не упомянуты ни акты международного права, ни нормативные указы Президента РФ, ни постановления Правительства РФ, что представляется пробелом в нормативном регулировании.

В постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>1</sup> закреплён перечень видов нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти: постановления, приказы, правила, инструкции, положения. Этот перечень сформулирован как исчерпывающий. Однако позже, в условиях всё большего приобретения работой органов исполнительной власти

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

процессуального характера, появился новый вид нормативного административно-правового акта — административный регламент, который приобрёл большое значение и распространение<sup>1</sup>. На данный момент существуют следующие разновидности административных регламентов:

- регламент органа исполнительной власти;
- должностной регламент гражданских государственных служащих органов исполнительной власти;
- регламент исполнения административных функций;
- регламент предоставления государственных услуг<sup>2</sup>.

Также и отдельные федеральные органы исполнительной власти для своих нормативных правовых актов используют формы, не предусмотренные вышеуказанным постановлением Правительства РФ. Так, МВД РФ в соответствии с п. 10 приказа МВД РФ от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России»<sup>3</sup> принимает нормативные правовые акты в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов. В данном случае имеет место расширение перечня форм нормативных правовых актов за счёт наставлений, а также неопределённых иных нормативных правовых актов. Также и в указе Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»<sup>4</sup> предусмотрено, что Министерство обороны РФ принимает нормативные правовые акты в форме приказов, директив, положений, наставлений, инструкций, уставов и иных нормативных правовых актов. Здесь также имеет место расширение перечня форм

---

<sup>1</sup> См.: Административно-процессуальное право / под ред. А.И. Каплунова. – СПб., 2017. С. 68-69 (авторы главы – А.И. Каплунов и И.В. Куртяк).

<sup>2</sup> См.: Студеникина М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6-11.

<sup>3</sup> См.: Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2017).

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от 27.12.2017) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

нормативных правовых актов за счёт директив, уставов, наставлений и неопределённых иных нормативных правовых актов, а случаи, в которых применяется та или иная форма акта, не указаны. Осложняет ситуацию тот факт, что указ Президента РФ имеет большую юридическую силу, чем постановление Правительства РФ, а следовательно принята специальная норма, вводящая новые, неясные по своим функциям, формы нормативных административно-правовых актов для одного из федеральных органов исполнительной власти. Всё это затрудняет определение законности конкретного нормативного административно-правового акта в зависимости от его формы.

На данный момент не прослеживается явной легально закреплённой связи между видом нормативного административно-правового акта и его содержанием. В результате схожие по содержанию акты могут приниматься в разных формах, а акты с одинаковым наименованием, наоборот, регламентировать совершенно разные категории общественных отношений. В связи с такой неопределённостью представляется невозможным согласиться с позицией, высказанной О. Н. Ординой, согласно которой «наибольшее значение для теории и практики имеет деление нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в зависимости от формы»<sup>1</sup>, так как в существующей системе правового регулирования форма акта не влияет на характер и правовые последствия оказываемого им властного воздействия.

Не существует единообразия и в практике утверждения одних видов актов с помощью других. Так, инструкции, регламенты, правила и положения в одних случаях принимаются самостоятельно, в других — утверждаются приказами. Представляется желательным не утверждать один вид нормативного правового акта другим, так как это, с одной стороны, не вызвано никакой практической потребностью, а с другой — создаёт путаницу с тем, какой именно акт должен регулировать правоотношения и проверяться в случае возникновения спора о

---

<sup>1</sup> Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 10.

законности правовых норм. Подобное предложение уже высказывалось в российской юридической науке<sup>1</sup>, однако реализовано оно до сих пор не было.

В целом, названия нормативных правовых актов не раскрывают, в чём именно состоят особенности различных категорий актов федеральных органов исполнительной власти, не устанавливают какие-либо специальные функции для каждого из них, а также не вводят их правовую иерархию. Следовательно, нет никакой объективной необходимости в столь многочисленных формах нормативных административно-правовых актов. Вполне возможно принятие нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти в одной форме (например, приказов), так же как нормативные акты Президента РФ принимаются в форме указов, а Правительства РФ — в форме постановлений. Так, в настоящее время различные акты, называясь правилами, положениями, концепциями, планами, порядками и т. п., получают юридическую силу только через утверждение указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, являющимися нормативными административно-правовыми актами данных органов власти.

Нормативные административно-правовые акты, принимаемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не отличаются по своим свойствам и решаемым задачам от нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Согласно ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нормативные административно-правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам

---

<sup>1</sup> См.: Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 15, Ордина О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 10-11.

ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, а также конституции (уставу) и законам субъекта РФ. Федеральное законодательство не даёт ответа на вопрос о соотношении нормативных административно-правовых актов субъектов РФ с нормативными административно-правовыми актами иных федеральных административно-публичных органов, кроме Президента РФ и Правительства РФ. Также законодательством не определено, чему должны соответствовать нормативные административно-правовые акты иных органов исполнительной власти субъектов РФ, в частности, должны ли они соответствовать нормативным административно-правовым актам федеральных министерств и ведомств.

Неопределённая ситуация складывается и с нормативными административно-правовыми актами органов местного самоуправления. В ст. 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» лишь определено, что указанные акты органов местного самоуправления принимаются ими в пределах их компетенции. Вопрос о месте нормативных административно-правовых актов муниципальных образований в общей системе нормативных административно-правовых актов законодательно не решён.

Существует неопределённость и в вопросе о месте нормативных административно-правовых актов административно-публичных органов и организаций (Центральный банк РФ, саморегулируемые организации, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации и т. п.), в общей системе таких актов.

Согласно действующему законодательству, государственные корпорации принимают свои нормативные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федерального законодательства, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Вопрос о соотношении их нормативных административно-правовых актов и нормативных административно-правовых актов министерств и ведомств законодательно не решён. Нормативные административно-правовые акты саморегулируемых организаций должны соответствовать федеральным законам и принятым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам, однако неясно, какие именно иные нормативные правовые акты имеются в виду. В отношении же государственных внебюджетных фондов и Центрального банка РФ установлено лишь, что нормативные правовые акты принимаются ими в пределах своей компетенции.

Представляется очевидным, что нормативный административно-правовой акт, принятый любым публично-властным субъектом, должен соответствовать Конституции РФ и федеральным законам как актам высшей юридической силы, выражающим волю Российской Федерации в целом, а также нормативным указам Президента РФ, являющегося главой государства. Правительство РФ, будучи высшим органом исполнительной власти, также обеспечивает проведение единой политики в стране по всему спектру общественных отношений (ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), обеспечивая при этом реализацию законодательства в целом. Следовательно, нормативные административно-правовые акты, принимаемые любыми административно-нормотворческими органами, кроме Президента РФ, должны соответствовать нормативным правовым актам Правительства РФ, а следовательно, в случаях возникновения спора об их законности, могут проверяться на соответствие таким актам Правительства.

Особые сложности возникают при определении места актов межгосударственных органов, например Евразийской экономической комиссии, в системе нормативных административно-правовых актов, действующих в Российской Федерации. Эти решения не являются международными договорами, которые, в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, имели бы приоритет над всеми нормативными правовыми актами, включая федеральные законы. Договор о

Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (ст. 13) лишь закрепляет право Евразийской экономической комиссии принимать в пределах своей компетенции акты, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, не определяя их взаимосвязь с внутригосударственными нормативно-правовыми актами.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сделать вывод, что невозможно в современной российской правовой системе выстроить единую вертикальную систему нормативных административно-правовых актов, в которой каждому виду актов соответствовало бы точно определённое место. Для определения в конкретных спорных ситуациях, какому именно нормативному административно-правовому акту должны соответствовать нормативные акты иных видов, чтобы обладать свойством законности, необходимо правильное определение предметной компетенции органа публичной власти, который обладает полномочиями по осуществлению нормативного регулирования по соответствующему предмету ведения.

Это обусловлено, как представляется, несколькими причинами:

1. Россия является федеративным государством, в котором конституционно закреплено наличие предметов ведения субъектов РФ, в пределах которых субъекты обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), а следовательно нормативные административно-правовые акты, принимаемые органами субъектов по вопросам своего исключительного ведения, не являются иерархически низшими по отношению к федеральным актам и не могут считаться обладающими меньшей юридической силой. При разрешении коллизий между нормативными административно-правовыми актами Российской Федерации и её субъектов, установления законности конкретного акта необходимо учитывать, приняты ли акты по вопросам ведения Российской Федерации, её субъектов или вопросам совместного ведения;

2. В России предусмотрена возможность делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления. Следовательно, принимаемые муниципальными органами административные нормативно-правовые акты, не всегда будут обладать меньшей юридической силой, чем нормативные административно-правовые акты субъектов федерации. Для определения соотношения указанных категорий актов и их законности в конкретном случае необходимо обратиться к тому, какие именно общественные отношения подлежат регулированию и какой именно субъект публичной власти обладает на то полномочиями;

3. Российская Федерация включена в интеграционные процессы на евразийском пространстве, что, в частности, выражено в предоставлении права принимать нормативные административно-правовые акты Евразийской экономической комиссии. Для правильного соизмерения юридической силы решений Комиссии и иных нормативных административно-правовых актов, законности каждого из них необходимо определить, относятся ли они к вопросам, делегированным Комиссии на основании международных договоров, либо же нет;

4. В Российской Федерации, наряду с органами исполнительной власти и местного самоуправления, существуют и иные органы и организации, которым законодательно передано осуществление нормотворческих полномочий. Эти органы и организации не могут рассматриваться как нижестоящие по отношению к федеральным органам исполнительной власти, а принимаемые ими в пределах своей компетенции нормативные административно-правовые акты не обязательно обладают меньшей юридической силой по сравнению с нормативными административно-правовыми актами министерств и ведомств, а значит, наличие у них свойства законности не обязательно зависит от их соответствия таким актам.

С вопросами системы нормативных административно-правовых актов и обеспечения законности элементов такой системы связаны две классификации, которым в российском административном праве уделено сравнительно немного

внимания, но имеющие широкое применение во многих зарубежных правовых системах.

Это деление нормативных административно-правовых актов на: 1) внешние и внутренние; 2) связанные и дискреционные.

Административно-публичные органы и организации имеют властные полномочия в отношении тех субъектов правоотношений, которые не входят в структуру данных органов. Именно для регулирования поведения таких субъектов они принимают нормативные административно-правовые акты, с помощью которых обеспечивают реализацию законов и иных форм права. Такие акты относятся к внешним.

Однако любые органы публичной власти, независимо от выполняемых ими властных функций и места в системе разделения ветвей власти, осуществляют нормативно-правовое регулирование внутриорганизационных отношений в своём аппарате. Данное регулирование охватывает вопросы прохождения государственной службы в органе, привлечения служащих к дисциплинарной ответственности, организации взаимодействия различных подразделений органа, служебного распорядка и т. п. Данные акты, также как и внешние, обладают характерными чертами нормативных административно-правовых актов и обеспечивают публичный правопорядок.

Внутренние нормативные административно-правовые акты (иногда в литературе называемые также локальными<sup>1</sup>) входят в систему нормативных административно-правовых актов с той особенностью, что предметом их регулирования выступают внутриорганизационные отношения, а следовательно каждый административно-публичный орган или организация компетентен принимать такие акты для регулирования собственной деятельности. Это однако не отменяет того факта, что внутренние акты должны соответствовать тем нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Ордина О.Н. Развитие системы источников административного права России в условиях глобализации. – М., 2013. С. 178.

которые устанавливают общие правила внутренней организации публичной власти (например, указы Президента РФ, регулирующие вопросы государственной службы, постановления Правительства РФ, утверждающие типовые регламенты взаимодействия и внутренней организации органов исполнительной власти<sup>1</sup>). В противном случае они не будут законными, а следовательно, не подлежат применению для регулирования общественных отношений.

Соотношение связанных и дискреционных нормативных административно-правовых актов определяется следующим образом.

Все нормативные административно-правовые акты являются подзаконными и носят вторичный характер, так как предназначены для обеспечения реализации актов большей юридической силы. Однако зачастую это не исключает возможности для принимающих их органов и должностных лиц самостоятельно выбирать тот или иной способ регулирования правоотношений в рамках, определённых нормативными правовыми актами, обладающими большей юридической силой, осуществляя административное усмотрение, в том числе и при реализации нормотворческих полномочий<sup>2</sup>. Такая возможность не предполагает незаконности или произвольности самого нормативного административно-правового акта или осуществляемого им правового регулирования, что отмечается в европейской административно-правовой доктрине<sup>3</sup>. При этом категории законности и усмотрения оказываются в тесной взаимосвязи, обусловленной: 1) изменением объёма усмотрения в праве, влияющем на законность его осуществления; 2) обусловленностью законности использования административного усмотрения границами компетенции

---

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

<sup>2</sup> См.: Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. С. 48 (автор параграфа – К.П. Ермакова).

<sup>3</sup> См.: Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 17-18.

конкретного органа или лица, которые одновременно выступают как правовые рамки усмотрения<sup>1</sup>.

Если нормативный административно-правовой акт лишь воспроизводит норму, которая содержится в акте большей юридической силы, только применяя её к конкретной группе правоотношений, то им осуществляется «связанное» регулирование. Если же орган, принимая нормативный административно-правовой акт, самостоятельно выбирает один из нескольких допускаемых законом вариантов регулирования, либо действует в ситуации, когда общественные отношения не урегулированы актами большей юридической силы, либо использует предоставленную законом возможность осуществить правовое регулирование вопреки каким-либо актам большей юридической силы, либо действует в ситуации, когда правовые нормы уполномочивают его осуществлять правовое регулирование, но не определяют содержание такого регулирования, тогда им осуществляется дискреционное регулирование, основанное на административном усмотрении<sup>2</sup>. Как отмечает И. В. Михеева, динамизм общественной и государственной жизни, оперативность реагирования на происходящие в обществе процессы предполагают необходимость административного усмотрения, которое определяет не только форму реализации нормотворческой компетенции, но и содержание устанавливаемого правового регулирования<sup>3</sup>.

Административное усмотрение предполагает определённую свободу органа при выборе различных вариантов подзаконного правового регулирования, но не

---

<sup>1</sup> См.: Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. С. 58-59 (автор параграфа – К.П. Ермакова).

<sup>2</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М., 2003. С. 132-133 (авторы главы – А.Н. Козырин и М.А. Штатина); Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 100-102 (автор главы – Д. Галлиган); Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 243; Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 70-79.

<sup>3</sup> См.: Михеева И.В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 246.

произвольную, а ограниченную законами и иными актами большей юридической силы<sup>1</sup>. Именно такое помещение административного усмотрения в заданные законом рамки и позволит достичь законности принимаемых решений<sup>2</sup>. Однако, наряду с соблюдением норм закона, правомерное административное усмотрение должно соответствовать и целям, ради которых оно осуществляется<sup>3</sup>. В частности, азербайджанский учёный С. Каримов отмечает, что цель выступает как фактор, определяющий направление действия при реализации административного усмотрения. Цель может быть выведена из самой дискреционной нормы либо же закона в целом. Если же в них цель не определена, то необходимо исходить из общей цели защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>4</sup>. Аналогичным образом судья административного суда Армении А. Арутюнян указывает на цель, установленную законом, как критерий применения дискреционных полномочий и определения законности такого применения<sup>5</sup>.

Вопрос о пределах применения дискреционных полномочий поднимался и в актах Европейского суда по правам человека. Так, в постановлении по делу «Волохи против Украины» Европейский суд отметил, что закон должен с достаточной чёткостью определять границы дискреционного усмотрения,

---

<sup>1</sup> См.: Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения // Административное право и процесс. 2014. № 4. С. 53-58; Соловей Ю.П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5-10; Соловей Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46-51; Братановский С.Н., Зеленев М.Ф. Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти // Административное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 311-315; Слюсарева Т.Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 327-331; Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения в деятельности ОВД // Российский судья. 2006. № 7. С. 36-37; Бойко Д.В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол // Общество и право. 2009. № 3. С. 16-20.

<sup>2</sup> См.: Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2018. С. 194 (автор параграфа – И.В. Михеева).

<sup>3</sup> См.: Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М., 2016. С. 352 (авторы главы – М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, Н.Д. Эриашвили).

<sup>4</sup> См.: Каримов С. Краткий обзор проблематики дискреционных полномочий в административном праве // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 176.

<sup>5</sup> См.: Арутюнян А. Дискреционная власть ведомств и принцип ограничения дискреционной власти ведомств // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 192.

предоставленного компетентным органам, и порядок её реализации с обязательным учётом законных целей, обеспечивающим надлежащую защиту от произвольного вмешательства<sup>1</sup>.

В постановлении по делу «Хасан и Чауш против Болгарии» Европейский суд указал, что национальное законодательство должно предусматривать правовые средства защиты от произвольного вмешательства органов публичной власти в права, гарантированные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В частности, для этого пределы и цели использования предоставленных компетентным органам дискреционных полномочий должны быть точно определены законодательством<sup>2</sup>.

Следовательно, действие нормотворческого органа или лица в рамках ограничений, заданных актами и иными формами права большей юридической силы, а также целями принятия и действия акта, и обеспечивает законность принятого в рамках реализации дискреционных полномочий нормативного административно-правового акта.

Согласно существующим доктринальным взглядам<sup>3</sup>, правоприменительное усмотрение (в частности административное) имеет ряд признаков:

- 1) оно всегда должно осуществляться только уполномоченными лицами и органами строго в рамках закона;
- 2) оно должно соответствовать существующим общественным интересам;
- 3) принятый на основе правоприменительного усмотрения акт должен преследовать законодательно установленную цель, для достижения которой и

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 2 ноября 2006 г. по делу «Волохи против Украины» // Правовой портал «Законодательство Украины» [Электронный ресурс]. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO2779.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2779.html) (дата обращения: 14.04.2016).

<sup>2</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 26 октября 2000 г. по делу «Хасан и Чауш против Болгарии» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). (дата обращения: 12.04.2016).

<sup>3</sup> См.: Костенников М.В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // Административное право и практика администрирования. 2013. № 4. С. 700-707; Чабан Е.А. Административное усмотрение: понятие и особенности // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 64-69; Гирвиц А.В. Организационно-правовые средства оптимизации полицейского усмотрения // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 54-57.

предоставлены соответствующие полномочия;

4) акт дискреционного правоприменения, как правило, должен фиксировать причины, побудившие воспользоваться правом усмотрения, что является важной гарантией от возможных злоупотреблений со стороны правоприменительного органа;

5) оно реализуется в рамках публичных правоотношений.

В работах учёных выделяют элементы административного усмотрения: правильно понятый публичный интерес и соображение с ним возможных действий и решений в рамках полномочий; выработка установки и формирование соответствующей мотивации; оценка альтернативных вариантов поведения и обоснование выбора; принятие решения, осуществление действия или бездействия; намерение и воля следовать принятым решениям и действовать в их русле<sup>1</sup>.

И связанные, и дискреционные нормативные административно-правовые акты входят в систему нормативных административно-правовых актов. Различия между ними состоят в разной степени зависимости от актов большей юридической силы, обеспечивающей законность акта. Связанные акты должны точно соответствовать содержанию актов большей юридической силы, так как они представляют собой средство доведения воли законодателя или иного субъекта правотворчества в конкретную сферу общественной жизни. Это упрощает обеспечение законности их содержания. С помощью же дискреционных нормативных административно-правовых актов органы публичной администрации и иные административно-публичные органы и организации обеспечивают публичный правопорядок в тех сферах, где законодательное регулирование отсутствует либо предусматривает реализацию публично-властных полномочий на основании административного усмотрения, что с одной стороны

---

<sup>1</sup> См.: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 244; Костенников М.В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // Административное право и практика администрирования. 2013. № 4. С. 700-707

даёт возможность более оперативного и эффективного правового регулирования, но с другой — создаёт возможности для злоупотреблений и дополнительные сложности в обеспечении законности таких актов.

Представляется, что правомерное использование дискреционных полномочий возможно только с учётом целей осуществления правового регулирования в конкретной сфере правоотношений, а также правовых принципов, определяющих содержание властной деятельности<sup>1</sup>. Это позволит осуществлять правовое регулирование, способствующее реализации прав и свобод участников правоотношений, в частности граждан, то есть реализации ст. 2 Конституции РФ.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Система нормативных административно-правовых актов представляет собой совокупность множества нормативных административно-правовых актов, объединённых взаимосвязями и взаимодействием, в результате которых образуется целостность, направленная на реализацию правовых норм, которая обладает собственной структурой, системными свойствами и закономерностями функционирования. В свою очередь структура нормативных административно-правовых актов определяется видами нормативных административно-правовых актов, на основе которых, благодаря системным свойствам и закономерностям, и формируется упомянутая система;

2. Систему нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации образуют: а) нормативные правовые акты Президента РФ, органов исполнительной власти и их должностных лиц, принятые ими в рамках административной компетенции; б) нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, принимаемые в рамках реализуемых данными органами административно-публичных полномочий

---

<sup>1</sup> См.: Штагина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 28-32.

(государственных полномочий по вопросам административно-правового регулирования); в) нормативные правовые акты иных административно-публичных органов и организаций, наделённых административно-публичными полномочиями, их должностных лиц; г) нормативные правовые акты межгосударственных органов, создаваемых в рамках евразийской интеграции, совместно образующие целостность, направленную на обеспечение публичного правопорядка;

3. Представляется невозможным в современной российской правовой системе выстроить единую вертикальную систему нормативных административно-правовых актов, в которой каждому виду актов соответствовало бы точно определённое место, что обусловлено несколькими причинами: 1) федеративным устройством Российского государства, в котором конституционно закреплено наличие предметов ведения субъектов РФ, в пределах которых субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), 2) возможностью делегирования исполнения государственных полномочий органам местного самоуправления, 3) включённостью Российской Федерации в интеграционные процессы на евразийском пространстве, что, в частности, выражено в предоставлении права принимать нормативные административно-правовые акты Евразийской экономической комиссии, 4) наличием административно-публичных органов и организаций, которым законодательно передано осуществление нормотворческих полномочий и которые не являются нижестоящими по отношению к органам исполнительной власти;

4. Специфика законности нормативного административно-правового акта обусловлена его функционированием в рамках системы нормативных административно-правовых актов и заключается в необходимости соответствия конкретного акта не только требованиям, установленным правовыми принципами, актами конституционного характера, международно-правовыми

нормами и законодательством, но также и теми нормативными административно-правовыми актами, которые имеют большую юридическую силу.

5. Любые органы публичной администрации, административно-публичные органы и организации, независимо от выполняемых ими властных функций и места в системе разделения ветвей власти, осуществляют нормативно-правовое регулирование внутриорганизационных отношений в своём аппарате. Принимаемые в рамках данного регулирования нормативные правовые акты обладают особенностями нормативных административно-правовых актов и могут быть определены как внутренние нормативные административно-правовые акты, на которые распространяются все требования, характерные для нормативных административно-правовых актов в целом;

6. Нормативный административно-правовой акт, воспроизводящий норму, которая содержится в акте большей юридической силы, лишь применяя её к конкретной группе правоотношений, осуществляет «связанное» регулирование. Если же орган, принимая нормативный административно-правовой акт, самостоятельно выбирает один из нескольких допускаемых законом вариантов регулирования, либо действует в ситуации, когда общественные отношения не урегулированы актами большей юридической силы, либо использует предоставленную законом возможность осуществить правовое регулирование вопреки каким-либо актам большей юридической силы, либо действует в ситуации, когда правовые нормы уполномочивают его осуществлять правовое регулирование, но не определяют содержание такого регулирования, тогда указанным актом осуществляется дискреционное административно-правовое регулирование, основанное на административном усмотрении;

7. Основные тенденции развития формирующейся в Российской Федерации системы нормативных административно-правовых актов состоят в следующем: 1) круг субъектов, принимающих нормативные административно-правовые акты, чрезвычайно многообразен и имеет тенденцию к расширению; 2)

остаётся нерешённым вопрос о способах выявления юридической силы отдельных категорий нормативных административно-правовых актов, принимаемых не соподчинёнными друг другу субъектами; 3) сохраняется и даже отчасти увеличивается многообразие форм нормативных административно-правовых актов в условиях отсутствия однозначных связей между конкретными формами и соответствующим им правовым содержанием; 4) активно исследуются условия, признаки и элементы административного усмотрения, которые, к сожалению, пока не находят закрепления в актах, регламентирующих административно-нормотворческую деятельность.

8. Функционирование системы нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации связано с определёнными проблемами в обеспечении законности как отдельных входящих в неё актов, так и всей системы. Эти проблемы связаны: 1) со сложностями в определении юридической силы конкретных видов нормативных административно-правовых актов, а следовательно, и в определении тех актов большей юридической силы, которым должен соответствовать конкретный нормативный административно-правовой акт для наличия у него свойства законности; 2) с неопределённостью в условиях и правилах принятия, а также требованиях законности нормативных административно-правовых актов, которым осуществляется дискреционное административно-правовое регулирование; 3) неполнотой и нестабильностью законодательного регулирования системы нормативных административно-правовых актов.

## **Глава II. Обеспечение законности нормативных административно-правовых актов**

### **§ 1. Особенности требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам**

В административно-правовой науке традиционно выделяются различные требования законности, предъявляемые к нормативным административно-правовым актам<sup>1</sup>. Соблюдение этих требований и придаёт нормативному административно-правовому акту свойство законности. Обобщая высказываемые позиции, можно провести следующую классификацию требований законности.

1. Нормативные административно-правовые акты должны приниматься в рамках компетенции субъекта нормотворчества. При этом компетенция представляет собой саму правовую возможность принимать нормативные правовые акты (иметь полномочия), а кроме того тот круг объектов и субъектов, а также территорию, в отношении которых данным органом или лицом осуществляется публично-властная деятельность и реализуются предоставленные ему административные полномочия (иметь предметы ведения). Это означает следующее.

Во-первых, субъект публичной администрации должен в целом иметь полномочия принимать нормативные административно-правовые акты.

Во-вторых, нормативные административно-правовые акты должны

---

<sup>1</sup> См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. С. 187-189; Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / под ред. С.В. Запольского. – М., 2017. С. 136-144 (автор параграфа – А.А. Гришкорец); Стариков Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». 2000. № 1. С. 129-152; Аржанов В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. С. 189-194; Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 41-44; Ярковой С.В. Требования законности административных правоприменительных актов и административных действий // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 67-71.

приниматься только по тем вопросам, перечень которых определён нормами административного или административно-процессуального права, регламентирующими компетенцию конкретного органа.

В-третьих, нормативные административно-правовые акты должны приниматься для применения только в пределах той территории, границы которой определены законодательством.

В-четвёртых, нормативные административно-правовые акты должны приниматься только в отношении тех субъектов, круг которых нормативно определён для конкретного органа.

2. Нормативные административно-правовые акты должны соответствовать формам права большей юридической силы и по содержанию. Законность содержания нормативного административно-правового акта состоит в отсутствии противоречий содержанию устанавливаемых им норм содержанию форм права большей юридической силы, которые закрепляют права и свободы граждан и организаций, а также полномочия и предметы ведения органов публичной власти. Это выражается в том, что нормативные административно-правовые акты не должны возлагать на участников правоотношений дополнительные обязанности или ответственность, ограничивать возможность реализации ими своих прав, свобод и законных интересов, уменьшать объём полномочий органов публичной власти, если такая возможность не предусмотрена правовыми формам большей юридической силы.

3. Нормативные административно-правовые акты должны приниматься в той форме, которая установлена для конкретного органа. Законность формы состоит в принятии акта того наименования, который нормативно установлен для принимающего субъекта, а также в наличии необходимых реквизитов: даты принятия, номера, подписи и т. п. Также форма акта включает в себя его внутреннюю структуру, лаконичность, ясность и чёткость текста, отсутствие формулировок, допускающих двусмысленное толкование, соблюдение

грамматических правил, что, однако, уже не является требованиями законности, а относится к правилам юридической техники.

4. Нормативные административно-правовые акты должны приниматься с соблюдением установленных процедурных правил. Законность процедуры принятия состоит в соблюдении нормативно установленного порядка разработки, согласования, подписания, регистрации, опубликования акта. Процедура принятия нормативных правовых актов в РФ законодательно не урегулирована, в отношении различных актов действуют разные правила и применяются различные требования. Следовательно, определяя законность процедуры принятия конкретного акта, необходимо установить, какие процедурные нормы действуют в отношении именно данной категории актов.

Указанные требования законности носят доктринальный характер и не нашли системного законодательного закрепления.

Как уже отмечалось, в отношении некоторых категорий актов указано на необходимость их соответствия актам большей юридической силы. Также, как было указано ранее, предусмотрены различные формы для нормативных административно-правовых актов в зависимости от принявшего их органа.

Нормотворческая компетенция уполномоченных субъектов определяется актами, устанавливающими правовой статус конкретных органов. При этом в Российской Федерации законодательное регулирование административно-нормотворческих полномочий соответствующих субъектов отсутствует. Хотя в ряде зарубежных стран принимаются законы, определяющие правовое положение и деятельность, в том числе нормотворческую, всех центральных отраслевых органов публичной администрации (например, закон о федеральных министерствах Австрии, органический закон о федеральной публичной администрации Мексики и т. п.)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штагиной. – М., 2003. С. 54 (автор параграфа – А.Н. Козырин); Министерства и ведомства / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М., 2008. С. 27, 87-88, 168, 194 (авторы параграфов – А.Н. Козырин, М.А. Штагина, А.В. Шашкова, М.А. Могунова).

Требования к порядку и процедуре принятия нормативных административно-правовых актов содержатся в отдельных подзаконных нормативных правовых актах, прежде всего, распоряжении Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» (вместе с «Порядком подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации»)<sup>1</sup>, указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»<sup>3</sup>. Таким образом, отсутствует единое законодательное регулирование порядка действий различных субъектов публичной власти по разработке и принятию нормативных административно-правовых актов, что отрицательно сказывается на полноте и целостности нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективность правового регулирования<sup>4</sup>.

Указанные нормативные правовые акты были приняты для правового регулирования процедуры подготовки, регистрации, утверждения и опубликования нормативных административно-правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, однако со временем их действие стало распространяться и на соответствующие акты иных

---

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп (ред. от 12.01.2010) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 7. Ст. 598.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

<sup>4</sup> См., напр.: Черников В.В. Нормотворческая деятельность МВД России на современном этапе // Российский следователь. 2006. № 7. С. 2-6; Никифоров М.В. Правовой режим подзаконных нормативных правовых актов Следственного комитета Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 1-15.

административно-публичных органов и организаций, что свидетельствует об общих чертах всех нормативных административно-правовых актов независимо от субъекта, их принимающего.

Так, в настоящий момент требования государственной регистрации и опубликования нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти в Министерстве юстиции РФ распространены и на нормативные административно-правовые акты государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций и Центрального банка РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер<sup>1</sup>.

Нормативные административно-правовые акты Евразийской экономической комиссии проходят лишь процедуру опубликования на официальном сайте. Отказ от процедуры регистрации Министерством юстиции либо опубликования в российских печатных издания в данном случае оправдан межгосударственным статусом указанного органа<sup>2</sup>.

Требования к процедуре принятия нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления разрабатываются и принимаются ими самостоятельно. Однако федеральным законодательством предусмотрены определённые требования, распространяющиеся на нормативные административно-правовые акты органов местного самоуправления, а именно, установлено, что муниципальные

---

<sup>1</sup> См.: статья 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; часть 5 статьи 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. (ред. от 31.12.2017) № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; часть 8 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. (ред. от 29.12.2017) № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4341; Указ Президента РФ от 20 марта 2001 г. № 318 (ред. от 18.01.2010) «О введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 13. Ст. 1216.

<sup>2</sup> См.: пункты 43, 91 Решения Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11.10.2017) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd\\_25122014\\_98](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd_25122014_98) (дата обращения: 14.05.2018).

нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, учредителем которых выступает муниципальное образование, вступают в силу после их официального опубликования или обнародования, при этом порядок опубликования или обнародования муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан<sup>1</sup>. Подобных требований в отношении нормативных административно-правовых актов субъектов РФ федеральным законодательством не установлено, хотя они, также как и аналогичные акты Российской Федерации и муниципальных образований, обеспечивают реализацию законов и затрагивают права, свободы и обязанности граждан и организаций, а следовательно, к ним должны предъявляться аналогичные требования законности.

Федеральным законодателем предусмотрено также ведение реестров нормативных правовых актов субъектов РФ<sup>2</sup> и муниципальных образований<sup>3</sup>. Однако в случае непредставления сведений о таких актах для включения в реестры никаких негативных последствий для их юридической силы не установлено.

Соблюдение требований государственной регистрации и официального опубликования необходимо для обеспечения законности акта, предварительной его проверки до вступления в силу и начала применения.

В настоящее время дополнительные требования к процедуре принятия нормативных административно-правовых актов закреплены федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе

---

<sup>1</sup> См.: ст. 47 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356; Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 (ред. от 14.03.2017) «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 (ред. от 29.10.2014) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4301.

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>, прямо требующим от всех органов, организаций и их должностных лиц осуществлять антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов либо подготовленных проектов нормативных правовых актов, при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения, без определения какого-либо конкретного перечня данных нормативных правовых актов либо субъектов, их принимающих. Требования к осуществлению антикоррупционной экспертизы Министерством юстиции РФ распространяются только на нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, в ходе их государственной регистрации, а также на проекты указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и организациями, в ходе их правовой экспертизы.

Представляется, что из данных формулировок следует, что антикоррупционная экспертиза Министерства юстиции распространяется только на те нормативные административно-правовые акты, которые подлежат государственной регистрации.

Антикоррупционная экспертиза, осуществляемая органами прокуратуры, распространяется только на принятые нормативные правовые акты, касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

Российской Федерацией на основании федерального закона; социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы. Данная экспертиза может распространяться на нормативные административно-правовые акты, независимо от принявшего их субъекта.

Сами субъекты административного нормотворчества обязаны осуществлять антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных административно-правовых актов, а также их проектов, при проведении правовой экспертизы в ходе принятия и мониторинге применения после вступления в силу.

Кроме того, законодательством предусмотрено проведение независимой антикоррупционной экспертизы, результаты которой имеют для нормотворческого субъекта только рекомендательный характер.

А. К. Балдиным было указано на наличие определённой проблемы, состоящей в том, что заключения по итогам антикоррупционной экспертизы, проводимой различными субъектами, имеют разное правовое значение, и предложено обязать нормотворческие органы учитывать все поступившие заключения антикоррупционной экспертизы в своей нормотворческой деятельности<sup>1</sup>. С данной позицией представляется возможным согласиться, так как учёт заключений всех антикоррупционных экспертиз позволяет более эффективно обеспечивать законность нормативных административно-правовых актов.

Следовательно, в отношении одного и того же нормативного правового акта антикоррупционная экспертиза может осуществляться разными органами и на разных этапах его существования (Министерством юстиции РФ и независимыми экспертами до вступления в силу, Прокуратурой Российской Федерации в ходе применения акта, самим субъектом нормотворчества в ходе принятия и во время

---

<sup>1</sup> См.: Балдин А.К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород, 2014. С. 9-10.

применения). При этом антикоррупционная экспертиза, осуществляемая Министерством юстиции РФ, а также самим субъектом нормотворчества в ходе принятия акта, представляют собой этапы процедуры принятия нормативного административно-правового акта, в то время как экспертиза, осуществляемая Прокуратурой РФ, а также субъектом нормотворчества в ходе применения акта, к нормотворческому процессу уже не относятся.

Статистика указывает на большое и имеющее тенденцию к росту, количество нормативных правовых актов, проходящих антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции Российской Федерации и его территориальных органах. Так, в 2016 году в структурные подразделения Минюста России поступило 2826 проектов нормативных правовых актов для проверки на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, тогда как за предыдущий год лишь 2363; в том числе в 2016 году поступило 225 проектов указов Президента РФ (в предыдущем году – 144), 1945 проектов постановлений Правительства РФ (в предыдущем году – 1542). Всего была проведена экспертиза 3039 проектов нормативных правовых актов (в предыдущем году – 2396). Коррупциогенные факторы были выявлены в 71 документе (в предыдущем году — 49), что составляет 2,3% от общего количества. Также Минюстом России были рассмотрены 6499 (в предыдущем году – 5348) нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, имеющих нормотворческие полномочия. В них было выявлено наличие коррупциогенных факторов лишь в 6 случаях (в предыдущем году – 84). Такие данные говорят о существенном повышении качества нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. В территориальные органы Минюста России поступило 169944 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, подлежащих антикоррупционной экспертизе (в предыдущем году – 173445), коррупциогенные

факторы были выявлены в 1970 актах (в предыдущем году — в 1805), что составляет 1,2 % от общего количества<sup>1</sup>.

В 2017 году в структурные подразделения Минюста России поступило уже 3050 (в предыдущем году — 2826) проектов нормативных правовых актов для проверки на наличие в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, в том числе 159 проектов указов Президента РФ (в предыдущем году — 225), 2117 проектов постановлений Правительства РФ (в предыдущем году — 1945). Всего экспертизе подверглись 3068 проектов нормативных правовых актов (в предыдущем году — 3039), в 55 (в предыдущем году — 71) из них были выявлены коррупциогенные факторы, что составляет 1,8% от общего количества. Данные цифры показывают на повышение качества административного нормотворчества на федеральном уровне по сравнению с предыдущим годом. Кроме того, Минюстом России было рассмотрено 6821 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, имеющих нормотворческие полномочия (в предыдущем году — 6499), в 29 из которых (0,4% от общего количества) были выявлены коррупциогенные факторы, что несколько превышает показатели предыдущего года. В территориальные органы Минюста России поступило 169164 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, подлежащих антикоррупционной экспертизе (в предыдущем году — 169944), коррупциогенные факторы были выявлены в 1940, что составляет 1,1 % от общего количества поступивших на рассмотрение<sup>2</sup>. Это свидетельствует о стабильном состоянии административно-нормотворческой деятельности в субъектах РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за январь – декабрь 2016 года // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviu-0> (дата обращения: 15.05.2017).

<sup>2</sup> См.: Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за январь – декабрь 2017 года // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu> (дата обращения: 16.04.2018).

Графическое отображение указанных статистических сведений представлено в приложениях 1, 2 и 3.

Данные статистики Генеральной прокуратуры РФ также показывают значимость антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Например, в первом полугодии 2016 года прокуроры провели антикоррупционную экспертизу более 503 тысяч нормативных правовых актов (в первом полугодии 2015 года – более 445 тысяч актов). При этом было выявлено почти 33,5 тысяч нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы (в первом полугодии 2015 года – 28,5 тысяч). В результате указанной деятельности коррупциогенные факторы исключены из более 25,6 тысяч нормативных правовых актов (в первом полугодии 2015 года – из примерно 21,5 тысяч). Помимо прямо предусмотренной законом функции антикоррупционной экспертизы принятых нормативных правовых актов органы прокуратуры систематически осуществляют деятельность по оценке на коррупциогенность проектов нормативных правовых актов. В результате этой работы в первом полугодии 2016 года прокурорами было изучено более 422 тысяч проектов нормативных правовых актов (в первом полугодии 2015 года – более 358,5 тысяч). В примерно 14,5 тысячах проектов нормативных правовых актов были выявлены коррупциогенные факторы (в первом полугодии 2015 года – в примерно 12,7 тысячах актов). Исходя из этого, в целях обеспечения законности на этапе нормотворчества, прокурорами было направлено примерно 13,8 тысяч предложений об изменении указанных проектов (в первом полугодии 2015 года – более 12 тысяч). Из 12385 проектов коррупциогенные факторы исключены в результате вмешательства органов прокуратуры (в первом полугодии 2015 года – из 10598)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2016 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124013/> (дата обращения: 15.09.2017).

Графическое отображение указанных статистических сведений представлено в приложениях 4 и 5.

В отношении отдельных категорий нормативных административно-правовых актов предусмотрено также проведение различных слушаний, экспертиз и обсуждений, результаты которых носят рекомендательный характер<sup>1</sup>.

Исходя из вышеизложенного, можно наблюдать тенденцию к сближению требований к процедуре принятия и вступления в силу разных категорий нормативных административно-правовых актов, что свидетельствует о реализации единства законности.

В качестве требований законности, предъявляемых к административно-правовым актам, в том числе нормативным, помимо общепризнанных требований к содержанию, форме, соблюдению правил процедуры принятия, а также соблюдению компетенции нормотворческого органа, в современных условиях необходимо также рассматривать соответствие актов целям, ради которых они принимаются<sup>2</sup>, а также административно-правовым принципам<sup>3</sup>. Это обусловлено тем, что нормативный административно-правовой акт принимается не

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 07.10.2017) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 10.07.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902; Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 (ред. от 10.07.2017) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997; Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (ред. от 30.06.2016) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. С. 189, 202-203; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 325-330 (автор главы – Д. Галлиган); Ярковой С.В. Законность привлечения к административной ответственности: понятие, содержание и основные требования // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 4. С. 109-115.

<sup>3</sup> См.: Стариков Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15-22; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 325-330 (автор главы – Д. Галлиган).

произвольно, а для обеспечения исполнения законов и иных форм права, обеспечивая при этом публичный правопорядок.

В европейской административно-правовой доктрине и в международно-правовых актах требование законности в отношении органов публичной администрации предполагает следующее существенное положение: администрация имеет только те полномочия, которые установлены законом, она не вправе самостоятельно присваивать их себе. В странах романо-германской правовой семьи это требование нередко называется принципом основанности на законе. При этом предполагается, что основанность на законе охватывает не только предметы ведения и полномочия органа, но также цели, которых необходимо достичь, а в некоторых случаях и конкретные результаты, которых следует добиться. К примеру, во французском административном праве в качестве условия, обеспечивающего законность действий публичной администрации, рассматривается совершение таковых в общественно полезных целях<sup>1</sup>. Исходя из этого, нормативный административно-правовой акт должен обязательно соответствовать целям своего принятия, что составляет одно из требований его законности, так как обеспечивает возможность применения акта для правомерного регулирования правоотношений. При этом легитимная цель нормативного административно-правового акта должна быть прямо указана в законодательстве или выводиться из него, согласовываясь с целями высшего порядка, закреплёнными в Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>. Отсюда также следует возможность судебного разрешения споров о соответствии акта тем целям и мотивам их принятия, которые предусмотрены законом, что закреплено в праве ряда стран, например Бельгии и Нидерландов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 28-29.

<sup>2</sup> См.: Шерстобоев О.Н. Разумность дискреционных административных актов: сравнительно-правовое исследование // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 160.

<sup>3</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М., 2003. С. 215 (автор параграфа – А.Б. Зеленцов).

Возникшие в Великобритании понятия «плохое управление» («плохая администрация») и «хорошее управление» («хорошая администрация») сначала применялись только в странах англо-американской правовой системы, но со второй половины XX века их начали использовать и в других государствах мира, а также в документах Совета Европы.

Первая рекомендация Комитета министров Совета Европы, касающаяся вопросов административного права и рассматривающая вопросы защиты прав граждан от действий административных органов, была принята в 1977 году<sup>1</sup>. После этого Советом Европы последовательно разрабатывались рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования, которые должны способствовать обеспечению законности во взаимоотношениях гражданина с административными органами.

В 2007 г. Комитетом министров Совета Европы была принята Рекомендация, обобщившая стандарты хорошей администрации<sup>2</sup>. Она устанавливала, что публичная администрация действует надлежащим образом, если руководствуется рядом принципов: законности, равенства, беспристрастности, пропорциональности, правовой определенности, разумных сроков, участия граждан в управлении, уважения частной жизни, открытости<sup>3</sup>. Эти принципы регулируют деятельность органов публичной администрации и обеспечивают баланс между соблюдением прав и свобод частных лиц и эффективным функционированием системы публичной администрации<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: R(77)31 of the Committee of Ministers on protection of the individual relation to the acts of administrative authorities // Source of information necessary for taking quality decisions on refugee status [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html> (дата обращения: 30.03.2018).

<sup>2</sup> См.: Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration // Source of information necessary for taking quality decisions on refugee status [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html> (дата обращения: 30.03.2018).

<sup>3</sup> См.: Штагина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 27-28.

<sup>4</sup> См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. С. 31.

В российской науке административного права также анализируется категория «хорошего управления» (именуемая также «надлежащее управление», «эффективное управление» или «разумное управление»).

Так, Е. В. Гриценко отмечает, что «надлежащее управление» заключается в беспристрастном, справедливом и оперативном осуществлении органами и должностными лицами публичной власти своих полномочий, и указывает на конституционно-правовые основы реализации данной категории в России<sup>1</sup>.

Ю. Е. Аврутин пишет об использовании данной категории с целью поиска определённого идеального качества деятельности публичной власти, характеризующей цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты осуществления публично-властной деятельности, их соответствие потребностям общества<sup>2</sup>, также указывая на необходимость для её реализации нормативного закрепления процедур деятельности публичной администрации<sup>3</sup>.

И. Н. Барциц обращает внимание на то, что «эффективное управление» тесно связано со способностью государства определять приоритетные направления развития и надлежащим образом распределять ресурсы, а также со стратегическим потенциалом органов государственной власти устанавливать приоритетные направления деятельности, определяя индикаторы деятельности и вероятные последствия, что предполагает возможность добиться наилучшего результата, принести наибольшую пользу гражданам при наименее возможном уровне затрачиваемых на это ресурсов<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115-128.

<sup>2</sup> См.: Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4-15; Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18-28.

<sup>3</sup> См.: Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7-14.

<sup>4</sup> См.: Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 64-71.

В целом, данные позиции указывают на обязанность публичной администрации ориентироваться на достижение определённых общественно значимых и полезных целей в своей деятельности, руководствуясь при этом определёнными правовыми принципами. Представляется, что данное требование распространяется и на административное нормотворчество.

Как отмечалось, например, В. В. Ершовым<sup>1</sup>, принципы, являясь одной из форм права, отличаются от правовых норм и правил поведения, содержащихся в иных формах права, максимальной абстрактностью, высшей степенью обобщённости, фундаментальностью, предельным освобождением от конкретики и частных деталей, устойчивостью, стабильностью, универсальностью, объективным характером и независимостью от произвольного усмотрения законодателя. Они должны определять единообразное и системное развитие отечественного права, отражать главное, устойчивое, закономерное в праве, сущность российского права в целом. Принципы должны зависеть не от субъективного усмотрения законодателя, а от объективно существующих и изменяющихся общественных отношений.

А. Л. Кононов указывал, что под правовыми принципами должны пониматься именно правовые, а не политические идеи. В таком случае они становятся способными служить критерием оценки этих норм судами. Именно в связи с этим теория общих принципов права появилась во французской юриспруденции в середине XX века в связи с потребностями судебной практики<sup>2</sup>.

Важность соответствия нормативных административно-правовых актов правовым принципам подчеркнул Конституционный Суд РФ, указав, что принципы являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных правовых актов и могут напрямую применяться судами<sup>3</sup>. Верховный Суд РФ в

---

<sup>1</sup> См.: Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. С. 13-18; № 6. С. 19-24.

<sup>2</sup> См.: Кононов А.Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. 2001. № 3. С. 82-86.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвёртой

своих актах также поднимал вопрос о правовых принципах и их месте в правовой системе Российской Федерации<sup>1</sup>.

При этом представляется важным отметить, что правовые принципы представляют собой именно одну из форм существования права, которая вырабатывается прежде всего в практике применения права органами государственной власти (в том числе судами), а также иными субъектами, наделёнными публично-властными полномочиями. В силу поддержки и принудительного исполнения со стороны публичной власти такие принципы становятся общеобязательными формами существования права, а не правилами морали либо иных форм социальной регуляции. Хотя правовые принципы могут существовать и в «неписаной» форме, в случае их восприятия в нормативных правовых актах они преобразуются также и в «нормы-принципы»<sup>2</sup>. Из этого можно сделать вывод, что соответствие нормативных административно-правовых актов правовым принципам составляет именно одно из требований законности таких актов.

Невозможно противопоставлять российские и международные правовые принципы. Как отмечает В. В. Ершовым, право, применяемое в Российской Федерации, образует взаимосвязанную систему форм международного и российского права, состоящую из дополняющих друг друга элементов<sup>3</sup>, что в полной мере относится и к правовым принципам. А. В. Мелехин подчёркивает, что проблему укрепления законности невозможно успешно решить посредством совершенствования только системы национального законодательства<sup>4</sup>. О. Н.

---

статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.

<sup>1</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

<sup>2</sup> См.: Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. № 5. С. 13-18; № 6. С. 19-24.

<sup>3</sup> См.: Ершов В.В. Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации в свете современного правопонимания, правотворчества и правоприменения // Российское правосудие. 2009. № 5. С. 105-106.

<sup>4</sup> См.: Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России // Актуальные проблемы административной деятельности полиции.

Ордина также указывает на тесную взаимосвязь международных и внутригосударственных форм права в современной российской правовой системе, которая проявляется, во-первых, в восприятии современных правовых форм, существующих в правовых системах европейских стран; во-вторых, в определении приоритета применения общепризнанных принципов и норм международного права, которые способствуют интеграции и сближению в плане общих правовых концепций, единых правовых понятий, механизмов обеспечения законности и защиты прав и свобод участников правоотношений<sup>1</sup>.

Определённые правовые принципы могут быть обозначены как административно-правовые принципы или принципы административно-правового регулирования, в связи с тем, что они применяются для регулирования административных правоотношений. При этом административно-правовые принципы определяют как содержание нормативных административно-правовых актов, так и процедуру их разработки и принятия, всесторонне регламентируя властную деятельность административно-публичных органов. Необходимо сформулировать на основании существующих научных позиций, что к ним относится.

В европейских странах применяются принципы правовой определённости и разумности, которые пока ещё не нашли в Российской Федерации должного развития в законодательстве<sup>2</sup>, однако исследуются как в теории государства и права<sup>3</sup>, так и в административном праве<sup>4</sup>.

---

Материалы II Всероссийской научной конференции. – Краснодар, 2017. С. 32-40.

<sup>1</sup> См.: Ордина О.Н. Развитие системы источников административного права России в условиях глобализации. – М., 2013. С. 198.

<sup>2</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 30-31; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 81-82.

<sup>3</sup> См., напр.: Власенко Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 45-57.

<sup>4</sup> См., напр.: Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4-15; Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18-28.

В соответствии с принципом правовой определённости<sup>1</sup> (который в некоторых странах, например во Франции, называется принципом правовой безопасности или предсказуемости) правила, принимаемые органами и должностными лицами публичной власти, ради поддержания доверия граждан к государству не должны внезапно пересматриваться с целью срочного изменения регулирования. Новые нормы, содержащиеся в административно-правовых актах, не должны иметь обратной силы. Если же изменение правового регулирования осуществлено, то уже приобретённые права граждан и организаций должны соблюдаться и защищаться. При этом суть и значение нововведений должны доводиться до сведения заинтересованных участников правоотношений, чтобы они были заранее осведомлены о готовящихся изменениях и могли к ним подготовиться, спрогнозировать последствия своих действий и быть уверенными в определённом постоянстве правового регулирования. Во Франции данный принцип нашёл своё закрепление как в административно-правовой доктрине, так и в практике административных трибуналов<sup>2</sup>.

В Российской Федерации на необходимость поддержания разумной стабильности и определённости правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему правовых норм указывает Конституционный Суд РФ<sup>3</sup>. Также и Суд Евразийского экономического союза отмечает значимость и важность принципа правовой определённости, позволяющего ограничить публично-властные органы в

---

<sup>1</sup> См.: Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. С. 31; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 81-82; Каримов С. Краткий обзор проблематики дискреционных полномочий в административном праве // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 178; Христофорова Т. Дискреционные полномочия администрации и её судебный контроль (на основании судебной практики в судах Эстонии) // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 41.

<sup>2</sup> См.: Капитан Д. Общие принципы административного процесса во Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 229-232.

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450.

реализации ими своих дискреционных полномочий<sup>1</sup>.

В европейской административно-правовой доктрине также выработан принцип соразмерности или пропорциональности<sup>2</sup>. Он предполагает обязанность органов и должностных лиц публичной власти выбирать, в том числе при принятии нормативных административно-правовых актов, те средства, которые обеспечивают наиболее эффективное достижение стоящих перед ними целей при наименьшем вмешательстве в сферу личных прав граждан. Регулирование, направленное на достижение общественного блага, не должно ущемлять законные интересы граждан более чем это минимально необходимо. Принцип соразмерности помогает пониманию целесообразности в деятельности публичной власти. Он предполагает не возможность произвольных действий и решений для достижения поставленных целей, а право выбора органом тех разрешённых законом способов достижения общественно полезной цели, которые сопряжены с наименьшим возможным вмешательством в осуществление гражданами своих личных прав и наибольшей возможной эффективностью в тех конкретных условиях, в которых осуществляют правовое регулирование данный орган или должностное лицо. Именно принцип соразмерности является критерием допустимости административного усмотрения в реализации публичной власти, в том числе при нормотворчестве. Так, например, в административно-правовой доктрине и судебной практике ФРГ сложился подход, согласно которому суд, после проверки законности оспариваемого положения, обязательно должен проверить его соответствие принципу соразмерности, установив, пригодно ли

---

<sup>1</sup> См., напр.: Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 г. № СЕ-2-1/1-17-БК «О разъяснении положений статей 74, 75, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014» // Правовой портал «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: [http://sudact.ru/law/konsultativnoe-zakliuchenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuza-ot\\_1/](http://sudact.ru/law/konsultativnoe-zakliuchenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuza-ot_1/) (дата обращения: 12.04.2017).

<sup>2</sup> См.: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М., 2015. С. 82-83; Каримов С. Краткий обзор проблематики дискреционных полномочий в административном праве // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М., 2016. С. 178-179; Христофорова Т. Дискреционные полномочия администрации и её судебный контроль (на основании судебной практики в судах Эстонии) // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 39-40.

установленное регулирование для достижения заданной цели; нет ли возможности найти более умеренное средство для достижения данной цели, а также насколько данное регулирование соотносимо и совместимо с теми правами человека, которые им ограничиваются<sup>1</sup>.

Конституционный Суд РФ также отмечает необходимость соответствия правового регулирования требованиям пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям<sup>2</sup>.

Принцип открытости или прозрачности деятельности органов публичной власти нашёл довольно широкое применение в российском законодательстве. Он означает открытость властной деятельности для общественного контроля, осуществление её способами, обеспечивающими доступность информации для всех заинтересованных лиц. Реализуется данный принцип и в требованиях к опубликованию нормативных административно-правовых актов, и в создании и функционировании разнообразных общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, и в закреплении процедур публичных слушаний и общественных экспертиз, и в законодательной фиксации возможностей доступа граждан к информации о деятельности публичной власти. Административно-правовая доктрина и практика административных трибуналов Франции систематически толкуют данный принцип, выделяя в нём ряд элементов: обязанность органов власти обнародовать свои решения прежде, чем они станут обязательными для исполнения; возможность для граждан иметь доступ к любым административно-правовым актам, осуществляя контроль за ними на всех этапах их существования; обязанность органов власти в определённых случаях мотивировать принятые акты, обеспечивая для граждан возможность оценки их

---

<sup>1</sup> См.: Хартвиг М. Основные принципы административного права // Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М., 2014. С. 49-50.

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области // СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 762.

законности<sup>1</sup>.

Однако в российской правовой действительности вышеуказанные принципы пока не приобрели должного значения. Требования о соответствии нормативных административно-правовых актов административно-правовым принципам, не нашли нормативного закрепления.

В целом же можно отметить, что все рассмотренные требования законности тесно взаимосвязаны друг с другом и применяются комплексно. Только в рамках такого комплексного взаимодействия данных требований у нормативного административно-правового акта возникает свойство законности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Требования, соблюдение которых обеспечивает законность нормативного административно-правового акта, традиционно включают требования, предъявляемые к содержанию нормативного административно-правового акта, его форме, соблюдению процедуры его принятия, а также принятию акта в пределах компетенции нормотворческого органа. Однако, наряду с ними, в современных условиях законность нормативного административно-правового акта требует его соответствия целям принятия и административно-правовым принципам;

2. Требования законности едины для всех категорий нормативных административно-правовых актов, независимо от принявших их субъектов. Исходя из этого, существующие в данный момент расхождения в требованиях, предъявляемых к форме и процедуре принятия нормативных административно-правовых актов, в значительной степени необоснованны, что влечёт необходимость установления единообразного правового регулирования требований к законности нормативных административно-правовых актов разных видов;

4. Легитимная цель нормативного административно-правового акта, на соответствие которой он может быть проверен, должна быть прямо указана в

---

<sup>1</sup> См.: Капитан Д. Общие принципы административного процесса во Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011. С. 224-229.

законодательстве или выводиться из него, согласовываясь при этом с целями высшего порядка, закреплёнными в Конституции Российской Федерации;

3. К административно-правовым принципам, соответствие которым обязательно для законности нормативных административно-правовых актов, относятся следующие: правовой определённости, соразмерности, открытости;

5. Принцип правовой определённости предполагает, что правила, принимаемые органами и должностными лицами публичной власти, ради поддержания доверия граждан к государству не должны внезапно пересматриваться с целью срочного изменения регулирования. Новые нормы, содержащиеся в административно-правовых актах, не должны иметь обратной силы. Если же изменение правового регулирования осуществлено, то уже приобретённые права граждан и организаций должны соблюдаться и защищаться.

6. Принцип соразмерности предполагает обязанность органов и должностных лиц публичной власти выбирать, в том числе при принятии нормативных административно-правовых актов, те средства, которые обеспечивают наиболее эффективное достижение стоящих перед ними целей при наименьшем вмешательстве в сферу личных прав граждан. Регулирование, направленное на достижение общественного блага, не должно ущемлять законные интересы граждан более чем это минимально необходимо.

7. Принцип открытости означает доступность властной деятельности для общественного контроля, осуществление её способами, обеспечивающими получение необходимой информации всеми заинтересованными лицами.

## § 2. Нарушения требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам

В практической правовой деятельности имеют место нарушения требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам. Такие нарушения анализируются в российской науке административного права<sup>1</sup>.

В литературе в отношении актов, имеющих какие-либо нарушения, используется понятие «дефектные». Как отмечает, например, Д. С. Андреев, дефектный административно-правовой акт представляет собой акт, имеющий определённые недостатки, изъяны, несовершенства, пороки<sup>2</sup>. Если эти недостатки связаны с нарушением требований законности, то они влияют на правовое качество самого акта, возможность и необходимость его применения<sup>3</sup>.

При этом понятие дефектных актов может охватывать акты, принятые как с нарушением требований законности, так и с нарушением любых других предъявляемых к ним требований (например, организационно-технического характера)<sup>4</sup>.

В научной литературе высказываются мнения о более узком объёме понятия «дефектного акта». При этом выделяются два подхода к такому сужению: во-первых, по характеру нарушений требований законности — предполагается, что понятием «дефектный акт» могут охватываться акты не с любыми, а лишь с

---

<sup>1</sup> См., напр.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М., 2002. С. 270; Старилов Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». 2000. № 1. С. 129-152; Замотаева Е.К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 9. С. 25-37; Деменчук Д.В. Оспоримость и ничтожность правовых актов управления // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 55-57; Андреев Д.С. Процедурные дефекты административно-правовых актов // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 81-92; Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 12-14.

<sup>2</sup> См.: Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 12-14

<sup>3</sup> См.: Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Салищева Н.Г. Требования социалистической законности, предъявляемые к актам государственного управления // Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. С. 88 - 99; Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 12-14.

некоторыми (например, неустраняемыми) нарушениями требований законности<sup>1</sup>; во-вторых, по виду нарушенных требований законности — высказывается позиция, что понятием «дефектный акт» могут охватываться акты, принятые с нарушением не всех, а только некоторых требований законности, например формальных требований, включающих в себя форму (вид) акта, порядок его принятия и подписания, а также процедуру государственной регистрации, опубликования и введения в действие<sup>2</sup>.

Представляется необходимым согласиться с Д. С. Андреевым, что при таком узком подходе происходит искусственное противопоставление различных нарушений требований законности, допущенных при принятии актов. Для отнесения акта к категории дефектных не имеет значения, какие именно требования законности и как конкретно были нарушены. Акт становится дефектным при несоблюдении любых требований, предъявляемых как к его форме и процедуре принятия, так и к его содержанию либо компетенции субъекта нормотворчества. Из этого следует, что вид и характер нарушенных требований законности отражают не объём понятия «дефектный акт», а основания для классификации дефектных административно-правовых актов<sup>3</sup>. К данной позиции необходимо добавить, что общее требование законности является единым и охватывает все конкретные требования, предъявляемые к отдельным элементам административно-правового акта, в том числе нормативного. Последствием же дефектности нормативного административно-правового акта является его недействительность, означающая недопустимость применения акта для регулирования правоотношений.

Как отмечается А. В. Мелехиным, нарушения требований законности, в том числе применительно к нормативным административно-правовым актам,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М., 1968. С. 107.

<sup>2</sup> См., напр.: Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2010. С. 158, 159, 166, 250, 251.

<sup>3</sup> См.: Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 9.

обуславливаются в настоящее время четырьмя группами обстоятельств: 1) незнание действующего законодательства отдельными должностными лицами; 2) неправильное понимание ведомственных, местных интересов и противопоставление их точному и безусловному исполнению законов; 3) наличие у некоторых должностных лиц карьеристских, корыстных и других асоциальных взглядов и интересов; недостаток системности, логической завершенности и качества новых российских законов и иных правовых актов<sup>1</sup>.

Исходя из систематизированных в предыдущем параграфе требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, можно выделить следующие виды возможных нарушений законности:

- 1) акты, незаконные по содержанию;
- 2) акты, незаконные по форме;
- 3) акты, незаконные по процедуре принятия;
- 4) акты, принятые с нарушением компетенции нормотворческого субъекта;
- 5) акты, противоречащие целям их принятия либо административно-правовым принципам.

Незаконность акта по содержанию определяется противоречием осуществляемого им правового регулирования тому правовому регулированию, которое предусмотрено актами и иными формами права большей юридической силы. Это может заключаться в возложении на участников правоотношений дополнительных обязанностей; привлечении их к ответственности, не предусмотренной актами большей юридической силы; создании ограничений в возможности реализации ими своих прав, свобод и законных интересов; необоснованном изменении объёма полномочий различных органов публичной власти.

---

<sup>1</sup> См.: Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России // Актуальные проблемы административной деятельности полиции. Материалы II Всероссийской научной конференции. – Краснодар, 2017. С. 32-40.

Незаконность акта по форме означает принятие акта того наименования, который нормативно не установлен для принимающего субъекта, либо без необходимых реквизитов: даты принятия, номера, подписи и т. п. Другие формальные требования, а именно требования логичной внутренней структуры, лаконичности, ясности и чёткости текста, отсутствия формулировок, допускающих двусмысленное толкование, соблюдения грамматических правил, хотя и важны для эффективного правоприменения, носят оценочный характер и относятся к организационно-техническим требованиям, что делает невозможным правовой спор о соблюдении данных требований.

Незаконность акта с точки зрения компетенции органа или лица, его принявшего, может выражаться в нескольких формах.

Во-первых, субъект публичной власти может быть совершенно не наделён компетенцией принимать нормативные административно-правовые акты, но всё же принять такой акт.

Во-вторых, нормативный административно-правовой акт может быть принят для регулирования общественных отношений по тому предмету ведения, который не предоставлен данному субъекту нормами, устанавливающими его статус.

В-третьих, нормативный административно-правовой акт может быть принят для действия на той территории, которая не подпадает под компетенцию органа, его принявшего.

В-четвёртых, нормативный административно-правовой акт может быть принят для регулирования правоотношений с участием тех субъектов, которые выведены за пределы компетенции органа или лица, принявшего акт.

Все рассмотренные варианты приводят к принятию нормативного административно-правового акта с нарушением компетенции.

Незаконность нормативного административно-правового акта с точки зрения соблюдения процедуры его принятия определяется нарушением одного

или нескольких нормативно закреплённых процедурных требований. Данные требования, в связи с отсутствием единого правового регулирования нормотворческой процедуры, разнятся в зависимости от категории актов. К ним можно отнести следующие:

1) принятие акта органом единолично, а не совместно либо по согласованию в тех случаях, когда последнее нормативно установлено;

2) отсутствие факта государственной регистрации и сопряжённой с ней правовой и антикоррупционной экспертизы акта в Министерстве юстиции РФ в нормативно установленных случаях;

3) отсутствие факта опубликования или обнародования акта в нормативно установленных случаях.

Нарушение любого из этих требований свидетельствует о нарушении требования законности, предъявляемого к нормативному административно-правовому акту.

В отношении некоторых видов нормативных административно-правовых актов предусмотрено проведение дополнительных процедур, результаты которых носят рекомендательный характер. Отсюда возникает вопрос, является ли несоблюдение данных требований нарушением требования законности, предъявляемого к нормативному административно-правовому акту.

Так, в действующем законодательстве предусмотрены следующие процедуры, проводимые в отношении проектов нормативных административно-правовых актов: оценка регулирующего воздействия<sup>1</sup>; общественная экспертиза проекта акта в общественной палате<sup>2</sup>; общественное обсуждение проекта акта<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 07.10.2017) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 10.07.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2012. № 36. Ст. 4902.

обсуждение проекта акта общественным советом при нормотворческом органе<sup>1</sup>.

Требование оценки регулирующего воздействия предъявляется к процедуре принятия как нормативных административно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, так и актов Евразийской экономической комиссии, действующих на территории РФ. Критерием применения данной процедуры является оказываемый нормативными административно-правовыми актами правовой эффект, а именно возможное введение избыточных обязанностей, запретов или ограничений для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

В свою очередь требования общественного обсуждения проекта нормативного административно-правового акта либо обсуждения такого проекта общественным советом при нормотворческом органе распространяются только на нормативные административно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Общественная экспертиза, осуществляемая Общественной палатой РФ, проводится в отношении любых проектов нормативных административно-правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по усмотрению самой Общественной палаты РФ.

На иные виды нормативных административно-правовых актов эти процедуры не распространяются, хотя их наличие служит целям, общим для всех категорий нормативных административно-правовых актов независимо от

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 (ред. от 10.07.2017) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997.

субъекта, а именно обеспечению публичного правопорядка.

Согласно действующему нормативному правовому регулированию, предложения, высказываемые в ходе таких обсуждений, носят лишь рекомендательный характер. На орган публичной власти возлагается лишь обязанность учесть высказанные замечания и указать свою позицию по ним. Требования согласиться с данными замечаниями не установлено. Иное означало бы нарушение компетенции правотворческого органа.

Однако само осуществление процедуры оценки регулирующего воздействия, общественной экспертизы проекта акта в общественной палате, общественного обсуждения проекта акта либо обсуждения проекта акта общественным советом устанавливается зачастую как обязательное. Следовательно, отказ от её проведения будет нарушением требования законности. Данные требования не могут рассматриваться как относящиеся только к вопросам юридической техники, которая включает в себя требования соответствия акта: 1) правилам языка; 2) правилам логики; 3) правилам по работе с реквизитами; 4) правилам делопроизводства<sup>1</sup>. Целью же рассмотренных консультационных процедур является не просто создать понятный, последовательный, логически выстроенный текст акта, но обеспечить защиту прав и свобод участников правоотношений, а также обеспечить соответствие правового акта иным формам права, имеющим большую юридическую силу. Такая позиция подтверждается и решениями Верховного Суда РФ, которым при рассмотрении конкретных дел об оспаривании нормативных административно-правовых актов отсутствие предусмотренных законом процедур общественного обсуждения признаётся основанием для признания оспоренного акта недействующим<sup>2</sup>.

Высказывалась позиция, согласно которой правовой акт, в том числе и

---

<sup>1</sup> См.: Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М., 2014. С. 57.

<sup>2</sup> См., напр.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. № 32-АПГ17-15 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018); Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. № 53-АПГ17-46 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018).

нормативный административно-правовой акт, подлежит отмене либо признанию недействующим только в случае таких нарушений процедуры его принятия, которые: 1) лишили граждан и организации возможности принять участие в процедуре его принятия, независимо от содержания акта, если эта возможность предусмотрена нормативно; 2) повлияли или могли повлиять на его содержание<sup>1</sup>.

Исходя из этого, Д. С. Андреев указывает, что нарушение правил государственной регистрации или опубликования нормативного административно-правового акта — дефект, не влекущий за собой признание акта недействительным, так как такой процедурный недостаток может быть исправлен самим органом или лицом, принявшим акт<sup>2</sup>.

С такой позицией сложно согласиться, так как нарушение правил государственной регистрации или опубликования нормативного административно-правового акта, в отношении которого такие требования предусмотрены, влечёт невозможность для органа государственной регистрации осуществить свои полномочия по предварительному контролю акта, а для субъектов правоотношений — ознакомиться с актом, регулирующим их права и обязанности. Также указание на то, что орган, не осуществивший регистрацию и опубликование своего акта, имеет возможность самостоятельно устранить этот дефект<sup>3</sup>, представляется сомнительным. В этих процедурах задействовано Министерство юстиции РФ, в обязанности которого входит осуществление правовой и антикоррупционной экспертизы. Следовательно, орган, принявший акт без проведения надлежащих процедур, может лишь, восполняя своё упущение, инициировать эти процедуры, однако их результат не предreshён заранее.

Позиция Д. С. Андреева основана на разделении дефектности и недействительности акта. Дефектность рассматривается им как правовое качество

---

<sup>1</sup> См.: Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 9-10.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Там же.

актов, которые приняты с нарушением установленной процедуры, тогда как недействительность — результат, к которому может привести дефектность. Однако представляется, что недействительность акта не является результатом, к которому может привести его дефектность. Недействительность акта всегда следует из его дефектности, если дефектность связана с нарушением требований законности акта, а не какими-либо недостатками юридической техники. Она может быть не очевидна, но решение органа, который в силу своей компетенции разрешает спор о законности акта, не создаёт его недействительность, а лишь фиксирует её. При этом акт дефектен и, как следствие, недействителен в силу наличия в нём любого нарушения требования законности, а не только нарушения установленной процедуры принятия.

Незаконность нормативного административно-правового акта с точки зрения его противоречия целям принятия и административно-правовым принципам представляет собой сложный критерий незаконности акта, так как предполагает высокую степень оценочности. Особое значение он имеет в отношении дискреционных нормативных административно-правовых актов, которые должны приниматься, с одной стороны, с использованием административного усмотрения, но, с другой стороны, с обязательным ориентированием на обеспечение баланса публичных и частных интересов в жизни общества и реализацию тех целей общественного развития, которые предусмотрены в актах большей юридической силы. Принятие дискреционных актов без учёта требований административно-правовых принципов и целей подзаконного нормотворчества приводит к их незаконности даже при соблюдении всех остальных требований.

Принципы не регулируют конкретные правоотношения напрямую, но при этом они устанавливают требования к содержанию конкретных правовых норм, обеспечивающие реализацию целей, ради которых такие акты принимаются: обеспечение публичного правопорядка, реализацию государственной политики,

исполнение правовых актов большей юридической силы. С их помощью реализуется «право на хорошее управление», «право на управление в соответствии со справедливыми стандартами», «право на справедливое применение власти», которое признается административно-правовой доктриной многих развитых государств, а также рядом международно-правовых актов<sup>1</sup>. Соответственно, нарушение данного требования означает злоупотребление субъектами публичной власти своими властными полномочиями, действие не в интересах общества.

Действующее российское законодательство не устанавливает прямого требования соответствия нормативного административно-правового акта целям его принятия либо административно-правовым принципам и, соответственно, не определяет возможные случаи его нарушения.

Однако, хотя дискреционные полномочия предполагают свободный выбор конкретных вариантов действий, но они не оправдывают вседозволенности органов публичной власти. Необходимо, чтобы границы и степень дискреции были точно определены, в том числе через оценку соответствия актов административно-правовым принципам и целям принятия<sup>2</sup>. Уже дореволюционные российские специалисты по административному праву указывали на недопустимость понимания наличия дискреционных полномочий как полного освобождения от необходимости соответствовать требованиям законности и, следовательно, подлежать проверке, в том числе судебной. Например, С. А. Корф писал, что «контролю административных судов по принципу и согласно существу современной административной юстиции должны подлежать всякие административные акты, в том числе, следовательно, и дискреционные распоряжения администрации, и не только с точки зрения

---

<sup>1</sup> См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., 2002. С. 180 (авторы главы – Д. Галлиган и В.В. Полянский); Валадес Д. Контроль над властью; пер с исп. – М., 2006. С. 194-196.

<sup>2</sup> См., напр.: Изосимов С.М. Производство по принятию федеральных нормативных правовых актов управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2006. С. 11-12.

внешнего их соответствия закону, но и соответствия внутреннего, цели закона... При определении вопроса, не нарушено ли данным административным актом право гражданина, административный суд не должен быть стесняем какими-либо искусственными рамками, за пределами которых администрация могла бы считать себя свободной от судебного контроля её действий»<sup>1</sup>. На значимость административно-правового анализа вопросов реализации дискреционных полномочий в наше время указывают, в частности, А. В. Мелехин<sup>2</sup>, Ю. П. Соловья<sup>3</sup> и Ю. Н. Старилов<sup>4</sup>.

Однако через системный анализ законодательства можно установить наличие определённых требований, определяющих цели деятельности публичной власти, в том числе нормотворческой. Так, указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>5</sup>, установлен ряд требований, которые по своему смыслу распространяются и на принятие нормативных административно-правовых актов. К этим требованиям относятся следующие:

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций;
- исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных,

---

<sup>1</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства. Книга третья: Очерк теории административной юстиции // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. – Ч. 1 / Сост. и вступ. статья Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2004. С. 711.

<sup>2</sup> См.: Мелехин А.В. О формах и методах обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 4. С. 27-32.

<sup>3</sup> См.: Соловей Ю.П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации // Законодательство. 2016. № 3. С. 70-81; Соловей Ю.П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5-15

<sup>4</sup> См.: Старилов Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора В.М. Манохина) // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 9-35.

<sup>5</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей, соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на их служебную деятельность решений политических партий, иных общественных объединений;

- воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей.

Данные нормативно закреплённые требования обязательны к применению, но недостаточны в плане обеспечения соответствия нормативных административно-правовых актов целям их принятия и административно-правовым принципам. Это проявляется в том, что они обязательны только для государственных служащих, носят общий характер, а также не предусмотрен механизм проверки соответствия им конкретного нормативного административно-правового акта.

В действующем российском законодательстве предпринимаются попытки установить критерии незаконности нормативных административно-правовых актов, связанные с их несоответствием целям принятия либо административно-правовым принципам. Для этого используется категория «коррупциогенный фактор».

Коррупциогенные факторы приводят к злоупотреблениям правом административного усмотрения. В связи с этим, хотя само по себе административное усмотрение отражает объективные общественные потребности, его необоснованное расширение влечёт за собой комплекс негативных факторов: повышение уровня коррупционности публичных правоотношений; злоупотребление полномочиями органами публичной власти и их должностными лицами; подрыв авторитета органов государственной и муниципальной власти; возникновение неуверенности граждан в возможности

осуществления ими принадлежащих им прав и свобод<sup>1</sup>.

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» относит к коррупциогенным факторам «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил» (ч. 2 ст. 1), но не раскрывает, что имеется в виду под «необоснованностью» в данном случае. Такие нечёткие формулировки, с одной стороны, затрудняют использование органами публичной власти своих дискреционных полномочий, а с другой – не позволяют установить те пределы, в которых допустима проверка законности дискреционных нормативных административно-правовых актов<sup>2</sup>.

Принятое во исполнение указанного Федерального закона постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup> также не устанавливает конкретные критерии дискреционных полномочий, цели и пределы их применения, но вводит методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

В соответствии с данной методикой коррупциогенные факторы делятся на две категории:

- 1) вводящие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;
- 2) содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или)

---

<sup>1</sup> См.: Чабан Е.А. Административное усмотрение: понятие и особенности // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 64-69.

<sup>2</sup> См., напр.: Петров М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. – М., 2012. С. 42-43.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

обременительные требования к гражданам и организациям.

К сожалению, и в самих актах об антикоррупционной экспертизе содержатся неоднозначные положения. Так, положение о выборочном изменении объёма прав, заключающемся в возможности необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению субъекта нормотворчества, не позволяет определить, какие критерии достаточны для недискриминационного исключения какой-либо категории субъектов из общего порядка.

Также все факторы, относящиеся ко второй категории, а именно, связанные с введением неопределённых, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и организациям, сами недостаточно ясно определены. Способы определения того, какие требования обременительны и трудновыполнимы, какая регламентация недостаточно чёткая, какие термины являются неустоявшимися и двусмысленными, а категории носят оценочный характер, фактически остаются нормативно не закреплёнными.

Кроме того, не любое ненадлежащее использование административно-публичными органами своих полномочий, в том числе нормотворческих, связано именно с коррупциогенными факторами. Поэтому противоречие нормативного административно-правового акта целям его принятия и административно-правовым принципам является более широким нарушением требований законности, чем принятие нормативного административно-правового акта, содержащего коррупциогенные факторы.

В правовой системе европейских стран, например в Европейском кодексе надлежащего административного поведения, принятом Резолюцией С5-0438/2000 - 2000/2212 (COS) Европейского парламента от 6 сентября 2001 г. по инициативе Европейского омбудсмана, предложены некоторые критерии, позволяющие определить, нарушает ли нормативный административно-правовой акт

административно-правовые принципы и цели своего принятия<sup>1</sup>. Нарушения этих требований могут быть обобщены следующим образом:

1) дискриминационный характер акта, проявляющийся в том, что физические и юридические лица, находящиеся в одинаковом положении, подвергаются неодинаковому обращению;

2) непропорциональный характер акта, заключающийся в применении мер, не соответствующих преследуемой цели, не обеспечивающих справедливый баланс между интересами частных лиц и общим публичным интересом, в частности, установлении ограничений прав лиц или возложении на них обязанностей, когда эти ограничения или обязанности не соответствуют цели осуществляемого регулирования;

3) злоупотребление полномочиями при принятии акта, что проявляется в осуществлении полномочий не в тех целях, для которых они были предоставлены правовыми нормами, а, например, в целях, которые не имеют под собой правовой основы или которые не мотивированы публичным интересом;

4) пристрастность акта, заключающаяся в осуществлении произвольного регулирования, направляемого личными, семейными или корпоративными интересами либо политическим давлением, которые наносят ущерб физическим или юридическим лицам, а также в любом привилегированном обращении по каким бы то ни было основаниям;

5) необъективность, имеющая место тогда, когда при принятии акта не учитываются уместные факторы, исключая при этом любые аспекты, не относящиеся к делу;

6) непоследовательность в правовом регулировании, выражающаяся в несоблюдении обычной административной практики органа, что не соответствует

---

<sup>1</sup> См.: European Parliament Resolution of 6 September 2001 (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)) // The EU's Assembly of Regional and Local Representatives [Электронный ресурс]. URL: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/ca182952-c8f4-4518-89e5-e842e47adff0.pdf> (дата обращения: 14.03.2018).

законным и разумным ожиданиям физических или юридических лиц в свете предшествующего поведения органа, если только не возникает законных оснований, которые могут быть официально отражены, для отступления от этой практики в особых случаях.

Представляется, что данные критерии незаконности нормативных административно-правовых актов могли бы использоваться в российской правовой системе для обеспечения согласованности системы правовых актов и обеспечения публичного правопорядка в жизни общества.

Несоблюдение требования законности, предъявляемых к содержанию, форме, наличию компетенции, процедуре принятия нормативных административно-правовых актов, соответствию административно-правовым принципам и целям принятия, влечёт за собой, согласно распространённой позиции, недействительность таких актов в виде ничтожности или оспоримости. Разграничение незаконных нормативных правовых актов на ничтожные и оспоримые отсутствует в действующем российском административном законодательстве, но используется в правовой доктрине<sup>1</sup>. При этом главное практическое отличие оспоримого акта от ничтожного состоит в том, что оспоримый акт имеет юридическую силу до момента своего признания незаконным в установленном порядке, то есть может применяться для регулирования общественных отношений, тогда как ничтожный акт незаконен настолько явно, что не имеет юридической силы и не может быть применён.

В российской юридической литературе указывается, что ничтожными являются нормативные правовые акты, одновременно: 1) содержащие настолько грубые пороки и дефекты, что они не могут быть исправлены никаким способом; 2) уже в момент совершения не порождающие правовых последствий; 3) от исполнения которых вправе воздержаться любое лицо. Суд или иной правоприменительный орган может лишь констатировать факт ничтожности

---

<sup>1</sup> См., напр.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. С. 18-19.

такого правового акта и его неприменимость к регулированию общественных отношений<sup>1</sup>.

В качестве признаков оспоримых актов указывают следующие: 1) они не имеют явных и неустранимых дефектов; 2) создают правовые последствия и применяются до отмены или аннулирования в предусмотренном порядке; 3) такие акты обязательны для участников правоотношений, на них в полной мере распространяется презумпция действительности правового акта. Суд или иной компетентный орган рассматривает вопрос о действительности оспоримого нормативного правового акта в установленном законом процессуальном порядке<sup>2</sup>.

Однако представляется более обоснованным мнение тех специалистов в сфере административного права, которые считают, что разделение нормативных правовых актов на ничтожные и оспоримые носит скорее теоретический характер<sup>3</sup>, поскольку, во-первых, ничтожность нормативного правового акта сама себя практически не обнаруживает, но выявляется в результате каких-либо действий (контрольно-надзорные мероприятия; жалобы граждан; протесты прокуроров и т. п.); во-вторых, в законодательстве отсутствует чёткая дефиниция ничтожных и оспоримых актов, а также критерии, по которым правоприменитель мог бы их разграничивать; в-третьих, вряд ли возможно появление правовых актов, не влекущих совершенно никаких правовых последствий ни для граждан, ни для органов власти.

Также вызывает сомнение положение о возможности для участников правоотношений самостоятельно отказаться применять тот нормативный административно-правовой акт, который они считают ничтожным. Как уже отмечалось, одной из характерных черт нормативных административно-правовых актов является их властный характер. Возможность для участников

---

<sup>1</sup> См. об этом: Яхин Ф.Ф. Понятие и виды недействительности административных актов // Актуальные проблемы российского и зарубежного права. – М., 2003. С.331-332.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 332-333.

<sup>3</sup> См.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1.: Сущность и основные институты административного права. – М., 1995. С. 195.

правоотношений самостоятельно отказывать в исполнении властных актов, выражающих волю субъектов публичной власти, привела бы к дезорганизации всей правовой системы. Поэтому единственным законным поведением субъекта административных правоотношений, который предполагает, что нормативный административно-правовой акт является незаконным является обращение во властный орган, который уполномочен рассмотреть спор о законности акта.

Применение на практике доктрины о ничтожных и оспоримых правовых актах возможно лишь при условии чёткого разграничения таких актов в законодательстве. Федеральный закон, регламентирующий нормативные правовые акты как институт материального права, и мог бы устанавливать те критерии, которые позволяли бы относить акт к категориям ничтожных или оспоримых.

Нормативный правовой акт будет бесспорно ничтожным в том случае, если в законе либо ином нормативном правовом акте прямо указано, что в случае определённых дефектов такой акт не обладает юридической силой, не вступает в силу, не влечёт правовых последствий либо не должен исполняться. К примеру, в п. 10 Указа Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» закреплено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, а также не опубликованные в установленном порядке, не создают правовых последствий, так как не вступили в законную силу.

Если такие правовые последствия прямо нормативно не закреплены, то нарушение требования законности не означает ничтожности акта. Так, хотя и предусмотрено ведение реестров нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, не установлено никаких негативных правовых последствий для акта, в отношении которого данное требование не выполнено.

В случае нарушения конкретным актом требований законности вновь

проявляется системность нормативных административно-правовых актов. Так как акты меньшей юридической силы зачастую основаны на содержании нормативного правового акта большей юридической силы или вытекают из него, то признание акта большей юридической силы незаконным влечёт за собой незаконность и актов меньшей юридической силы, которые приняты на его основе или в его исполнение. Разумеется, если незаконными являются только определённая норма или группа норм оспоренного акта, то это означает, что требованию законности не соответствуют только те нормы актов меньшей юридической силы, которые воспроизводят содержание дефектных норм или из них вытекают.

В российском законодательстве данная позиция закреплена в ч. 2 ст. 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup>, которая прямо устанавливает, что, в случае признания судом нормативного правового акта недействующим, не подлежат применению нормативные правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание указанного акта, либо на нем основаны и из него вытекают. Тем самым обеспечивается взаимосвязь и взаимодействие нормативных административно-правовых актов, образующих единую систему и связанных едиными требованиями законности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Любое нарушение требований законности, предъявляемых к нормативному административно-правовому акту, означает его дефектность, влекущую за собой недействительность, проявляющуюся в недопустимости применения акта для регулирования правоотношений;

2. Нарушения требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, могут относиться к их содержанию (возложение на участников правоотношений дополнительных обязанностей; привлечение их к ответственности, не предусмотренной актами большей

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

юридической силы; создание ограничений в возможности реализации ими своих прав, свобод и законных интересов; необоснованное изменение объёма полномочий различных органов публичной власти), форме (принятие акта того наименования, который не установлен для принимающего субъекта, отсутствие необходимых реквизитов: даты принятия, номера, подписи), процедуре принятия (принятие акта единолично, а не совместно либо по согласованию; отсутствие факта государственной регистрации и сопряжённой с ней правовой и антикоррупционной экспертизы акта; отсутствие факта опубликования или обнародования акта; отсутствие факта прохождения дополнительных процедур, направленных на публичное обсуждение акта), компетенции нормотворческого органа (полное отсутствие нормотворческой компетенции, отсутствие нормотворческой компетенции по данному предмету ведения, отсутствие нормотворческой компетенции на данной территории, отсутствие нормотворческой компетенции в отношении данных субъектов), соответствию целям его принятия и административно-правовым принципам (дискриминационный характер акта, непропорциональный характер акта, злоупотребление полномочиями при принятии акта, пристрастность акта, необъективность правового регулирования, непоследовательность в правовом регулировании);

3. Недействительность представляет собой свойство, обязательно следующее из дефектности нормативного административно-правового акта, если дефектность обусловлена нарушением требований, предъявляемых к законности, а не техническими недостатками акта;

4. Недействительность акта может быть не очевидна, но решение органа, который в силу своей компетенции разрешает спор о законности акта, не создаёт его недействительность, а лишь фиксирует её;

5. Недействительными являются нормативные административно-правовые акты, принятые без проведения предусмотренных процедур, даже если результаты

указанных процедур носят лишь консультативный характер, в связи с нарушением требований к порядку принятия акта. Данные требования не могут рассматриваться как относящиеся только к вопросам юридической техники в связи с тем, что их целью является не просто создать понятный, последовательный, логически выстроенный текст акта, но обеспечить защиту прав и свобод участников правоотношений, а также обеспечить соответствие правового акта иным формам права, обладающим большей юридической силой;

6. Традиционно признаваемое разделение дефектных нормативных правовых актов на ничтожные и оспоримые не имеет практического приложения в рамках существующего правового регулирования, поскольку, во-первых, ничтожность нормативного правового акта сама себя практически не обнаруживает, но выявляется в результате каких-либо действий (контрольно-надзорные мероприятия; жалобы граждан; протесты прокуроров и т. п.); во-вторых, в законодательстве отсутствует чёткая дефиниция ничтожных и оспоримых актов, а также критерии, по которым правоприменитель мог бы их разграничивать; в-третьих, участники правоотношений не могут самостоятельно отказаться применять тот нормативный административно-правовой акт, который они считают ничтожным, так как подобные действия привели бы к дезорганизации всей правовой системы.

### **§ 3. Административно-правовое и административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в судебном и досудебном (внесудебном) порядке**

Нормативные административно-правовые акты, как уже отмечалось, образуют сложную иерархическую систему, в которой акты меньшей юридической силы должны соответствовать актам большей юридической силы. Ко всем этим актам предъявляются требования законности, относящиеся к их

содержанию, форме и порядку принятия, компетенции правотворческого субъекта, а также соответствию актов целям их принятия и административно-правовым принципам. Следовательно, необходимы механизмы, обеспечивающие соответствие актов данным требованиям.

Как отмечает Ю. Е. Аврутин, необходимо формирование «системы административно-правовых средств, обеспечивающих такой организационно-правовой режим функционирования исполнительной власти, который бы гарантировал, с одной стороны, максимальное ограничение самой возможности административного произвола, неоправданного вмешательства в сферу частных интересов, в т. ч. в сферу индивидуальных и корпоративных интересов хозяйствующих субъектов, с другой стороны, повышение эффективности государственного регулирования жизнедеятельности общества в интересах национальной безопасности, социальной справедливости, поддержания достойного уровня жизни населения Российской Федерации»<sup>1</sup>. Такая система включала бы в себя, в том числе, и способы административно-правового и административно-процессуального обеспечения законности нормативных административно-правовых актов.

При этом в науке административного права и процесса отмечается разнообразие способов обеспечения законности, наличие у каждого из них характерных особенностей, на основании которых формируется целостная система средств и механизмов обеспечения законности<sup>2</sup>. Оно осуществляется через деятельность как органов и лиц публичной администрации, так и судов, то есть в досудебном (внесудебном) и судебном порядке.

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4-15.

<sup>2</sup> См., напр.: Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 5-12; Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / под ред. В.И. Лафитского, И.Г. Тимошенко. – М., 2015. С. 23-24 (автор параграфа – А.Б. Зеленцов); Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств / под ред. А.Н. Пилипенко. – М., 2018. С. 53-56 (автор параграфа – М.А. Штатина).

Важно определить, в чём состоит различие между административно-правовыми и административно-процессуальными способами обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемыми в (досудебном) внесудебном и судебном порядке.

А. Б. Зеленцовым, П. И. Кононовым и А. И. Стаховым указывается, что административно-процессуальное право характеризуется разрешением конкретного административного дела, имеющего строго правовой характер<sup>1</sup>. Как представляется, данный подход коррелирует позиции В. Д. Сорокина<sup>2</sup> и А. И. Каплунова<sup>3</sup>, которые отмечают, что деятельность носит административно-процессуальный характер лишь в случае направленности на достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта. Административные производства, не соответствующие данному критерию, выходят за рамки процесса как юридической категории и представляют собой материально-правовые административные процедуры.

Разделяя изложенный подход, следует отметить, что, административно-публичные органы используют ряд административно-правовых способов обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) порядке. Эти способы представляют собой регулируемый административно-правовыми нормами комплекс определенных действий уполномоченных административно-публичных органов по выявлению нарушений требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, и их устранению, осуществляемый вне рамок административного дела.

---

<sup>1</sup> См.: Административно-процессуальное право России / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М., 2016. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – СПб., 2008. С 179.

<sup>3</sup> См.: Административно-процессуальное право/под ред. А.И. Каплунова. – СПб., 2017. С. 19 (автор главы – А.И. Каплунов).

В частности, это могут быть действия уполномоченных органов исполнительной власти по обеспечению законности нормативного административно-правового акта, совершаемые в ходе осуществления административного правотворчества (например, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, мониторинг и др.), вне рамок административного дела.

Административно-правовое обеспечение законности нормативных административно-правовых актов реализуется также посредством проверок, осуществляемых Президентом РФ, Правительством РФ, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, которые также проводятся вне рамок административного дела. Данные проверки законности нормативных административно-правовых актов предполагают оценку соблюдения всех установленных требований к их содержанию, форме и порядку принятия, компетенции правотворческого субъекта, соответствию целям принятия и административно-правовым принципам.

Существуют различные классификации проверок законности нормативных административно-правовых актов<sup>1</sup>.

Проверка административно-публичными органами законности нормативных административно-правовых актов по времени осуществления может быть предварительной и последующей. Она может осуществляться по инициативе самого проверяющего органа либо по инициативе иных лиц, заинтересованных в проверке нормативного административно-правового акта. Правовым последствием осуществлённой проверки нормативного административно-правового акта может быть его отмена либо приостановление его действия. По характеру совершаемых действий проверки могут быть формальными (компетенция органа, форма и процедура принятия акта) и материальными

---

<sup>1</sup> См.: Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). – СПб., 2006. С. 101-102; Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации. – М., 2009. С. 29-39.

(содержание акта и его соответствие целям принятия и административно-правовым принципам). В зависимости от порядка осуществления проверки бывают конкретными и абстрактными. По форме выделяются прямые и косвенные (опосредованные) проверки.

Конкретные полномочия отдельных административно-публичных органов определяются в разрозненных нормативных правовых актах.

Согласно ч. 3 ст. 115 Конституции РФ постановления Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 85 Конституции РФ Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие нормативных административно-правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Согласно ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ вправе отменять акты, в том числе нормативные, федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Исходя из приведённых выше классификаций, можно отметить следующее.

Все рассмотренные виды проверок относятся по времени проведения к последующим. Они проводятся в отношении акта, который был принят, а не в отношении его проекта. Так как действующее законодательство не указывает на обратное, возможна проверка нормативного административно-правового акта, принятого, но не вступившего в силу.

Административно-публичный орган сам должен проявить инициативу проверки законности нормативного административно-правового акта. Иные субъекты правоотношений могут предложить проведение такой проверки, но это предложения не будет иметь обязывающий характер.

Правовым последствием проверки почти во всех случаях является отмена незаконного акта. Исключение составляет ситуация, когда проверка проводится в отношении нормативного административно-правового акта, принятого органом, относящимся к иному уровню публичной власти (а именно, Президентом РФ в отношении актов органов исполнительной власти субъектов РФ).

Действующее законодательство никак не ограничивает характер проводимой проверки. Нормативный административно-правовой акт может быть исследован на соответствие любым требованиям законности. Более того, прямо указано, что акты федеральных органов исполнительной власти могут быть проверены Правительством РФ, кроме того, и с точки зрения эффективности и целесообразности. Однако вызывает вопрос упоминание проверки соответствия нормативного административно-правового акта международным обязательствам РФ и правам и свободам человека и гражданина только в отношении актов исполнительной власти субъектов РФ. Сами формулировки «международные обязательства РФ» и «нарушения прав и свобод человека и гражданина» являются недостаточно определёнными. Так, нарушение прав и свобод человека и гражданина может рассматриваться как одна из форм проявления несоответствия акта целям его принятия и административно-правовым принципам, однако этой формой возможные нарушения данного требования законности не исчерпываются.

Исходя из формулировок законодательства, порядок осуществления проверок предполагается абстрактный, так как не предусмотрено необходимости какого-либо конкретного административно-правового спора о нарушенных правах для проверки нормативного административно-правового акта и признания его незаконным.

Форма проверки всегда оказывается прямой, так как акт проверяется непосредственного ради установления его законности, а не при рассмотрении какого-либо юридического дела.

Особый вид проверочной деятельности административно-публичных

органов за соответствием уже принятых и вступивших в силу нормативных административно-правовых актов требованиям законности представляет собой мониторинг, то есть комплексная систематическая деятельность данных субъектов по наблюдению, анализу, оценке законности и качества правовых норм и практики их применения по своим предметам ведения, достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности<sup>1</sup>.

На данный момент правовое регулирование деятельности по проведению такого мониторинга не унифицировано на уровне федерального закона. На федеральном уровне действуют указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 675 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>2</sup> и постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Главной особенностью правового мониторинга как вида проверочной деятельности является его системность, а не ситуативность, необусловленность конкретными обращениями участников правоотношений и направленность на совершенствование правового регулирования.

Исходя из вышеизложенного, административно-правовое обеспечение законности нормативных административно-правовых, реализуемое в (досудебном) внесудебном порядке, можно определить как регулируемый административно-правовыми нормами специальный комплекс действий Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, совершаемых в ходе административного правотворчества, а также в ходе проверочных мероприятий, направленный на выявление нарушений требований законности,

---

<sup>1</sup> См.: Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. С. 107; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М. 2018. С. 170-183.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 675 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, и их устранение, осуществляемый вне рамок административного дела.

В системе административно-публичных органов, обладающих полномочиями административно-правового обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, особое место занимает Министерство юстиции РФ. Оно в обязательном порядке проводит последующие проверки в отношении актов федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов и государственных корпораций, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организаций либо имеют межведомственный характер. При этом Министерство юстиции РФ отказывает в государственной регистрации нормативного административно-правового акта, если будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации либо в нём будут выявлены коррупциогенные факторы. Правовым последствием такого отказа является запрет на применение акта. К сожалению, остаётся неопределённым понятие «несоответствия законодательству», не позволяющее точно установить, какие именно несоответствия требованиям законности им охватываются.

Иначе решён вопрос о проверке Министерства юстиции РФ законности нормативных административно-правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований.

Согласно действующему правовому регулированию Министерство юстиции РФ ведёт федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также осуществляет правовую экспертизу данных актов. В указанный федеральный регистр включаются нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. В том случае,

если в результате правовой экспертизы указанных актов будет установлено, что они не соответствуют Конституции РФ или федеральному закону, экспертные заключения Министерства юстиции РФ включаются в федеральный регистр в качестве дополнительных сведений. Иных правовых последствий не предусмотрено. Представляется неудачным указание на то, что акты могут проверяться на соответствие только Конституции РФ и федеральным законам. Нормативные административно-правовые акты субъектов могут также противоречить нормам международного права, актам Президента РФ, Правительства РФ либо иных федеральных органов государственной власти. Помимо этого, они могут не соответствовать целям своего принятия или правовым принципам. Выявление подобных противоречий должно влечь за собой обращение к органу, принявшему подобный акт, с предложением внести в него соответствующие изменения либо отменить его. Представляется целесообразным предоставить право Министерству юстиции РФ в случае отказа органа власти субъекта в изменении либо отмене своего акта обратиться в суд для разрешения спора о законности такого акта.

В 2015 году Министерство юстиции РФ провело правовую экспертизу в отношении 140751 нормативного правового акта субъекта РФ, из которых 136490 были признаны соответствующими федеральному законодательству, что составляет 96,9 % от общего числа<sup>1</sup>. В 2016 году экспертиза была проведена в отношении 138966 аналогичных актов, из которых 134404 были признаны соответствующими федеральному законодательству, что составляет 96,7 %<sup>2</sup>. В свою очередь в 2017 году экспертиза была проведена в отношении 134349 актов, а

---

<sup>1</sup> См.: Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2015 г. // URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoj-0> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>2</sup> См.: Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2016 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoj-1> (дата обращения: 10.04.2017).

соответствующими законодательству признаны 130297, то есть 96,9 %<sup>1</sup>. Из этих данных следует, что абсолютное большинство нормативных административно-правовых актов органов государственной власти субъектов РФ стабильно успешно проходят правовую экспертизу в Минюсте России.

Графическое отображение указанных статистических сведений представлено в приложении 6.

В отношении нормативных административно-правовых актов муниципальных образований предусмотрено лишь включение их в специальный реестр без какой-либо экспертизы и проверки на соответствие требованиям законности. Представляется, что было бы рационально применять в отношении данной категории нормативных административно-правовых актов те же правила, что и в отношении соответствующих актов субъектов РФ.

Органы публичной администрации и иные административно-публичные органы и организации, обладающие нормотворческими полномочиями, обязаны сами проверять соответствие своих нормативных административно-правовых актов требованиям законности. Это проявляется в проведении органом антикоррупционной экспертизы, оценки регулирующего воздействия и проведения различных форм общественных экспертиз и общественного обсуждения в отношении проектов таких актов. То есть в данном случае проверка является предварительной, направленной на предотвращение принятия нормативного административно-правового акта, нарушающего требования законности.

Министерство юстиции Российской Федерации ведёт систематическую работу по мониторингу правоприменительной деятельности, публикуя ежегодные доклады о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации. В этих докладах приводятся статистические сведения о количестве актов, принятых

---

<sup>1</sup> См.: Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2017 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoy-federacii> (дата обращения: 10.02.2018).

за год, сферах общественных отношений, которые ими регулируются, о законах, актах Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека, на основании которых принимаются указанные акты.

Так, в 2014 году были приняты 61 федеральный подзаконный нормативный правовой акт по вопросам прохождения военной службы и определения правового статуса военнослужащих, 14 — по вопросам военно-технического сотрудничества, 24 — по вопросам оказания специализированной медицинской помощи, 54 — по вопросам среднего профессионального образования, 30 — по вопросам изучения, использования и охраны недр, 14 — по вопросам нормирования в области охраны окружающей среды, 16 — по вопросам управления многоквартирными домами, 49 — по вопросам использования биологических ресурсов, 20 — по вопросам качества и безопасности пищевых продуктов, 31 — по вопросам социальной поддержки семьи, материнства и детства, 50 — по вопросам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, 3 — по вопросам безопасности использования населением газа в коммунально-бытовых целях, 1 — по вопросам функционирования государственной информационной системы топливно-энергетического комплекса, 22 — по вопросам регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения<sup>1</sup>.

В 2015 году были приняты 6 федеральных подзаконных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения в Вооружённых Силах РФ законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооружённых Сил РФ, а также противодействия преступности, 15 — по вопросам государственного регулирования использования воздушного пространства РФ, 14 — по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, 12 — по

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/doklad-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimeneniya-v-rossiyskoy-federacii-za-2014-god> (дата обращения: 10.04.2017).

вопросам профилактики неинфекционных болезней, в том числе проведения медицинских осмотров и диспансеризации отдельных категорий граждан, 9 — по вопросам дошкольного образования, 16 — по вопросам осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, 14 — по вопросам организации местного самоуправления, 16 — по вопросам аквакультуры (рыбоводства), 12 — по вопросам осуществления капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, 14 — по вопросам специальной оценки условий труда, 623 — по вопросам организации государственной гражданской службы, 14 — по вопросам государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр и лотерей, 7 — по вопросам управления федеральным имуществом<sup>1</sup>.

В 2016 году были приняты 211 федеральных подзаконных нормативных правовых актов по вопросам здравоохранения, 5 — по вопросам организации архивного дела, 394 — по вопросам образования и науки, 43 — по вопросам статуса территорий опережающего социально-экономического развития, 17 — по вопросам регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, 95 — по вопросам обеспечения жильём и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, 22 — по вопросам перевозки пассажиров, 125 — по вопросам социальной политики, 12 — по вопросам банковской деятельности, 1209 — по вопросам совершенствования системы государственного управления<sup>2</sup>.

Однако, как отмечается в научной литературе, в рамках рассмотренной деятельности Минюста РФ не учитываются результаты мониторинга правоприменения за предыдущий период, отсутствует обоснование включения в план конкретной отрасли (подотрасли) законодательства либо группы

---

<sup>1</sup> См.: Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/280947> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>2</sup> См.: Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/portal-o-sostoyanii-zakonodatelstva-i-pravoprimeneniya/doklad-o-rezultatah-monitoringa> (дата обращения: 10.04.2017).

нормативных правовых актов, отсутствуют конкретные цели мониторинга именно выбранной отрасли (подотрасли) либо группы актов<sup>1</sup>. Кроме того, данные доклады не дают единой сквозной рубрикации по предметам правового регулирования, которая позволяла бы определять во временном диапазоне рост или уменьшение количества нормативных правовых актов, принимаемых в конкретной сфере жизни общества, а также изменения качества правового регулирования в конкретных областях на основании количества отменённых или признанных незаконными актов. Также данные доклада не охватывают соответствующую деятельность на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Из вышеизложенного следует, что полномочия органов публичной администрации по обеспечению законности нормативных административно-правовых актов урегулированы довольно разнообразно. Большой объём полномочий по досудебному (внесудебному) обеспечению законности нормативных административно-правовых актов не сопровождается достаточной подробностью и детальностью правового регулирования осуществления указанных полномочий, которое обеспечивало бы объективность и беспристрастность выносимых решений и учёт позиций всех заинтересованных сторон.

В целях оптимизации порядка осуществления такого способа обеспечения законности нормативных административно-правовых актов было бы рационально закрепить нормы, регламентирующие деятельность соответствующих уполномоченных органов и лиц, в федеральном законе «О нормативных административно-правовых актах в Российской Федерации». В нём могли бы найти нормативное закрепление: понятие и характерные черты досудебного (внесудебного) обеспечения законности нормативных административно-правовых актов; система органов и лиц, осуществляющих данную деятельность, и иных

---

<sup>1</sup> См.: Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. С. 164-165 (автор параграфа – Е.В. Черепанова).

лиц, способствующих обеспечению законности, их права и обязанности; стадии осуществления проверки; критерии, на соответствие которым проверяется акт; правовые последствия досудебной (внесудебной) проверки законности; способы и порядок обнародования результатов проверки.

Особую роль в обеспечении соответствия нормативных административно-правовых актов требованиям законности играют суды<sup>1</sup>. Как отмечает А. И. Каплунов, после принятия КАС РФ рассмотрение в порядке административного судопроизводства административных дел, под которыми понимаются споры между субъектами публичных правоотношений, является, наряду с контролем и надзором, самостоятельным способом обеспечения законности деятельности публичной администрации<sup>2</sup>.

При этом данный способ обеспечения законности обязательно связан с рассмотрением административного дела, направлен на достижение предусмотренного законом юридического результата, который оформляется в виде юридического акта, а следовательно является административно-процессуальным.

Суд, осуществляя проверку законности нормативных административно-правовых актов, выступает независимым арбитром, не связанным организационно или функционально ни с органом, принявшим акт, ни с лицом, этот акт оспаривающим. Независимость суда, гарантии объективной и всесторонней проверки акта обеспечиваются и специальными процессуальными правилами осуществления административного судопроизводства, закреплёнными законодательно. Такая деятельность судов может рассматриваться как входящая в предмет регулирования административно-процессуального права. Так, А. И. Каплунов указывает, что после принятия и вступления в силу КАС РФ административный процесс включает в себя, в том числе, деятельность суда по

---

<sup>1</sup> См., напр.: Женетль С.З. Оспаривание прокурором правовых актов, противоречащих закону // Российский судья. 2002. № 5. С. 21-24.

<sup>2</sup> См.: Каплунов А.И. О роли трудов В.Д. Сорокина в формировании научных взглядов об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 28-35.

рассмотрению административных дел, в рамках которой обеспечивается законность актов и действий субъектов публичной администрации<sup>1</sup>.

Кроме того, А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов отмечают, что нормы административного права выступают материально-правовой основой для осуществления административного судопроизводства. Учёными отмечается, что в правовом государстве властные полномочия публичной администрации не являются беспредельными, но ради общего блага должны быть ограничены правовыми нормами. Данные ограничения устанавливаются нормами административного права, определяющими правовые процедуры осуществления власти и гарантии прав частных лиц. Однако в процессе реализации властных полномочий неизбежны споры, которые определяются как административно-правовые, так как возникают из административных правоотношений. Такие споры требуют определённых механизмов для своего разрешения, в том числе и судебных, к которым относится и административная юстиция, имеющая процессуальную форму административного судопроизводства. Целью же функционирования указанного механизма является обеспечение законности административной деятельности, в том числе по принятию нормативных административно-правовых актов, а также защита субъективных публичных прав в процессе разрешения судами административно-правовых споров<sup>2</sup>.

Исходя из вышеизложенного, административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых, реализуемое в судебном порядке, актов можно определить как деятельность судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров, которые обусловлены вопросом о законности оспариваемого акта. При этом разрешение таких споров способствует также и защите субъективных публичных прав участников правоотношений.

---

<sup>1</sup> См.: Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 19-26.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. – М., 2017. С. 19-22.

Проверку различных видов нормативных правовых актов осуществляют суды, относящиеся к разным ветвям судебной власти: конституционные (уставные), арбитражные и суды общей юрисдикции. Однако Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ проверяют нормативные правовые акты на соответствие, соответственно, Конституции РФ и конституциям (уставам) субъектов РФ, а не требованиям законности. Данная деятельность относится к предмету конституционного, а не административного права и регулируется конституционным, а не административным или административно-процессуальным законодательством.

Полномочия по проверке соответствия нормативных административно-правовых актов требованиям законности предоставлены судам общей юрисдикции и, в крайне небольшом объёме, арбитражным судам. Согласно ч. 1 ст. 191 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии разрешаются Судом по интеллектуальным правам, который является специализированным арбитражным судом<sup>1</sup>. Во всех остальных случаях дела о проверке законности нормативных административно-правовых актов относятся к подведомственности судов общей юрисдикции. Указанные дела рассматриваются и судами общей юрисдикции, и Судом по интеллектуальным правам в порядке административного судопроизводства. При этом сохранение в ведении Суда по интеллектуальным правам разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов, осуществляемого по нормам АПК РФ, представляется необоснованным. Данная категория дел не обладает никакими существенными

---

<sup>1</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

особенностями, требующими особого процессуального регулирования. Нормы КАС РФ являются более детальными и лучше соответствуют специфике административного судопроизводства и потребностям защиты прав граждан и организаций, чем нормы АПК РФ.

Кроме того, данные судебной статистики показывают на крайне незначительное количество дел о проверке законности нормативных административно-правовых актов, рассматриваемых Судом по интеллектуальным правам в порядке, установленном АПК РФ. Так, за первое полугодие 2017 года было рассмотрено одно такое дело<sup>1</sup>, за 2016 год — ни одного<sup>2</sup>, за 2015 год — одно дело.<sup>3</sup>

Поэтому с целью унификации производства по делам о проверке законности нормативных административно-правовых актов и лучшей защиты прав и свобод граждан и организаций и публичного правопорядка было бы целесообразно изъять из АПК РФ соответствующие нормы, осуществляя указанное производство только в порядке, установленном КАС РФ.

Сравнивая деятельность судов общей юрисдикции с обеспечением законности нормативных административно-правовых актов, реализуемым в досудебном (внесудебном) порядке, можно отметить следующее.

Судебная проверка законности нормативного административно-правового акта возможна только в отношении того акта, который принят и вступил в силу (ч. 2 ст. 210 КАС РФ). Следовательно, она будет всегда последующей.

Суд не может сам инициировать проверку законности нормативного административно-правового акта. Для этого необходимо обращение

---

<sup>1</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 1 полугодие 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4146> (дата обращения: 10.02.2018).

<sup>2</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3833> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>3</sup> Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3423> (дата обращения: 10.04.2017).

уполномоченного на то лица с административным исковым заявлением (ч. 1 ст. 208 КАС РФ).

Суд не наделён полномочиями по отмене нормативного административно-правового акта, так как иное означало бы нарушение принципа разделения ветвей власти. Суд может лишь признать акт недействующим со дня его принятия или с другой устанавливаемой судом даты (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ). Как отмечают Н. М. Чепурнова и Е. А. Дюкова, «в возможностях воздействовать на общественные отношения судебный контроль носит усечённый характер, заключающийся лишь в дисквалификации незаконной или неконституционной правовой нормы либо предписании органу власти или должностному лицу в случае установления нарушения закона при его реализации... В отличие от этого, органы законодательной и исполнительной власти, выполняющие контрольные функции, вправе совершать более широкий круг действий»<sup>1</sup>.

Судебная проверка законности нормативного административно-правового акта всегда является конкретной, так как согласно п. 4 и 5 ч. 2 ст. 209 КАС РФ всегда необходимо указывать в административном искомом заявлении сведения о применении оспариваемого нормативного административно-правового акта и о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, либо иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о том, что существует реальная угроза их нарушения.

Форма судебного обеспечения законности является прямой, так как нормативный административно-правовой акт проверяется в порядке административного судопроизводства, установленном КАС РФ, всегда непосредственно ради установления его законности.

Результат судебной проверки всегда носит обязательный характер (ст. 216 КАС РФ). Нормативный административно-правовой акт, признанный недействующим, не может применяться для регулирования правоотношений.

---

<sup>1</sup> Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. 2007. № 10. С. 16-18.

Также не могут применяться нормативные административно-правовые акты, которые имеют меньшую юридическую силу и воспроизводят содержание акта, признанного недействующим, либо на нём основаны и из него вытекают. При этом решение суда о признании нормативного административно-правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Законодательство (ч. 8 ст. 213 КАС РФ) устанавливает, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного административно-правового акта суд должен установить:

- 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление;
- 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации и вступления их в силу;
- 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Следовательно, нормативный административно-правовой акт исследуется судом на соответствие требованиям законности, но не эффективности и целесообразности. Вызывает вопрос возможность судебной проверки акта на соответствие целям его принятия и административно-правовым принципам. Указание на проверку «нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление» позволяет допустить такую возможность, так как нарушение прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений может рассматриваться как одна из форм проявления несоответствия акта целям его

принятия и административно-правовым принципам, однако всё же рассматриваемая норма является слишком неопределённым.

В этой связи представляет интерес подход административных судов ФРГ к определению пределов судебной проверки дискреционных административно-правовых актов. В науке и правоприменительной практике выделяют следующие случаи применения дискреционных полномочий: неопределённые правовые условия, то есть положения гипотезы правовой нормы, которые требуют более чёткой конкретизации в ходе применения закона органами публичной администрации, и усмотрение, которое представляет собой определённую свободу действий органа публичной администрации при выборе одного из нескольких вариантов поведения, закреплённых в диспозиции правовой нормы<sup>1</sup>. При этом различаются пределы судебной проверки в этих двух случаях: 1) осуществляется полная судебная проверка законности решений, принимаемых на основании усмотрения органа публичной администрации, включая соблюдение целей и пределов предоставления дискреционных полномочий, но не их целесообразности; 2) осуществляется полная судебная проверка толкования органом публичной власти неопределённого условия, кроме случаев, когда в силу особой ситуации судебная проверка затруднена. Но даже в этих случаях допускается полная проверка законности акта, включая применение дискреционных полномочий, при предположении о нарушении конституционных прав граждан<sup>2</sup>. Судебная проверка законности применения органами публичной власти дискреционных полномочий предполагает разрешение следующих вопросов: 1) вышла ли администрация за пределы дискреционных полномочий; 2) противоречит ли преследуемая администрацией цель закону; 3) не считала ли администрация себя обязанной принять определённое решение, хотя на самом деле обладала дискреционными полномочиями; 4) не были ли нарушены базовые

---

<sup>1</sup> См.: Райтемайер К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержательным наполнением неопределённых правовых условий и использованием усмотрения администрации // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. – М., 2002. С. 39.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 42-46.

правовые принципы, например принципы пропорциональных средств и равного отношения<sup>1</sup>. В этой связи вызывают интерес также полномочия судов ряда стран (например, Бельгии) по исследованию наличия фактов, послуживших основой для принятия акта, и обоснованности следующих из этих фактов юридических выводов, относящихся к законности акта<sup>2</sup>. Данные критерии и подходы могут быть использованы при рассмотрении судами споров о законности нормативных административно-правовых актов и в России, что позволило бы повысить эффективность судебного обеспечения законности таких актов. Законодательной основой для этого могло бы послужить положение п. 4 ч. 4 ст. 215 КАС РФ, которая предусматривает полномочие суда разрешать вопросы, необходимые в связи с конкретными обстоятельствами административного дела, в том числе о выявленном судом содержании нормативного правового акта или его отдельных положений.

Судебная проверка законности нормативного административно-правового акта детально урегулирована процессуальным законодательством (гл. 21 КАС РФ). Строгий процессуальный порядок обеспечивает реализацию права на судебную защиту в полном объёме, а также точное, полное и всесторонне выяснение обстоятельств дела для защиты не только частных, но и публичных интересов и обеспечения их баланса. Специальная функция судебной власти как власти по преимуществу правозащитной предполагает использование максимально широкого набора средств по обеспечению законности для общества в целом и для каждого физического и юридического лица в частности. При этом в ходе рассмотрения дела в суде как административный истец, так и административный ответчик являются полноправными участниками процесса. Они имеют одинаковую процессуальную правоспособность и могут активно пользоваться своими процессуальными правами и самостоятельно исполнять свои

---

<sup>1</sup> См.: Либерманн Э. Административная юстиция в Германии // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. – М., 2002. С. 35.

<sup>2</sup> См.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штапиной. – М., 2003. С. 215 (автор параграфа – А.Б. Зеленцов).

процессуальные обязанности. Стороны равны перед судом, который выполняет функцию беспристрастного арбитра, решающего вопросы законности того или иного правового акта, нарушения этим актом прав и свобод граждан или организаций. Сам суд, разрешающий дело, организационно, функционально и юридически отделён от всех иных участников производства по делу, осуществляя деятельность по разрешению социальных конфликтов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений<sup>1</sup>, обеспечивая при этом, в частности, законность нормативных административно-правовых актов.

Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ указывают на существенное количество дел об оспаривании нормативных правовых актов, в рамках рассмотрения которых осуществляется судебное обеспечение их законности, а также существенный процент дел, по которым акты признаются недействующими и нарушающими права и свободы граждан. Так, в 2015 году судами общей юрисдикции было рассмотрено 2379 дел об оспаривании нормативных правовых актов, из которых в 1379 случаях, то есть в 57,9 % от общего числа, акты признавались незаконными<sup>2</sup>. В 2016 году было рассмотрено 2952 аналогичных дела, при этом удовлетворено полностью либо частично 1888 административных исковых заявления, что составляет 63,9 % от общего числа дел<sup>3</sup>. За первое полугодие 2017 года было рассмотрено уже 1060 дел данной категории, из которых 731 дело, то есть 68,9 %, разрешено в пользу административных истцов<sup>4</sup>. В целом же в 2017 году судами общей юрисдикции было рассмотрено 2617 дел указанной категории, из которых в 1775 случаях дело

---

<sup>1</sup> Женетль С.З. Виды юрисдикционного контроля в европейских странах // Российский судья. 2007. № 12. С. 37-41.

<sup>2</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3423> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>3</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 10.04.2017).

<sup>4</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 10.02.2018).

разрешено полностью или частично в пользу административных истцов, что составляет 67,8 % от их общего количества<sup>1</sup>. Эти данные свидетельствуют о крайне важной и стабильно возрастающей роли судов общей юрисдикции в обеспечении законности нормативных административно-правовых актов.

Графическое отображение указанных статистических сведений представлено в приложении 7.

Говоря о судебном обеспечении законности нормативных административно-правовых актов, необходимо отметить, что разрешение судами дел об оспаривании нормативных административно-правовых актов призвано обеспечить как защиту субъективных прав граждан и организаций, так и соответствие актов формам права большей юридической силы. В этом выражается определённая специфика судебного обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, так как внесудебное (досудебное) обеспечение их законности не имеет столь тесной связи с защитой субъективных публичных прав.

В российской административно-правовой науке мнение о том, что судебное рассмотрение административно-правовых споров имеет своей целью и охрану режима законности, и защиту субъективных прав граждан, высказывалось уже довольно давно<sup>2</sup>. Это мнение основано на том, что гражданин имеет субъективные публичные права, которые должны признаваться и защищаться государством, а обеспечение режима законности в деятельности публичной власти имеет своей целью не только нормальное функционирование государственного аппарата само по себе, но и защиту прав и свобод граждан и организаций, вступающих в правоотношения с этим аппаратом. Дореволюционный российский учёный П. Шеймин отмечал, что «стремление государства урегулировать правомочия органов управления посредством законодательных норм и оградить индивидуальные права от вторжения администрации только тогда находит

---

<sup>1</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476> (дата обращения: 10.02.2018).

<sup>2</sup> См., напр.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. – М., 1925. С. 9-10.

осуществление, когда государство создаёт независимые от администрации учреждения, на которые возлагается с одной стороны задача охраны законодательных постановлений, а с другой – задача охраны прав, принадлежащих отдельным лицам»<sup>1</sup>. В настоящее время, к примеру, А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов указывают, что административно-правовой спор как конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, представляет собой спор о субъективном публичном праве, то есть о праве, принадлежащем определённому лицу в правоотношении с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, а также о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами<sup>2</sup>.

Проблема необходимости защиты субъективных публичных прав при разрешении дел об обеспечении законности нормативных административно-правовых актов встала, в частности, в связи с вопросом о возможности оспаривания акта, утратившего силу по воле принявшего его органа или должностного лица. Конституционный Суд РФ в п. 3.4 определения от 12 июля 2006 г. № 182-О<sup>3</sup> указал, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, когда данный акт решением принявшего его органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица признан утратившим силу, либо в случае, когда срок действия этого нормативного правового акта закончился после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и

---

<sup>1</sup> Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права) / Цит. по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 1999. С. 99.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. – М., 2017. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 года № 182-О по жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 6.

свобод заявителя, гарантированных Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами.

В правовой литературе по этому поводу были высказаны разные точки зрения: как о допустимости проверки подобных актов<sup>1</sup>, так и об отсутствии у судов полномочий на осуществление таких действий<sup>2</sup>.

Позиция Конституционного Суда РФ представляется вполне обоснованной, так как суд может признать акт недействующим не с момента его отмены нормотворческим органом, а с иного момента (например, с момента принятия оспариваемого акта или с момента принятия нормативного правового акта большей юридической силы, которому противоречит оспариваемый акт), что создаёт возможности оптимальной защиты прав граждан и организаций.

Имеет позитивное значение воспроизведение данной позиции в КАС РФ (ч. 11. ст. 213), согласно которому утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов. Такой же подход воспроизведён в п. 1 ч. 2 ст. 214 КАС РФ, согласно которому суд имеет право, а не обязан прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт утратил силу, отменен или изменён и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы административного истца.

Исходя из вышеизложенного анализа можно сопоставить административно-правовой и административно-процессуальный способы обеспечения законности

---

<sup>1</sup> См.: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов. – Екатеринбург, 2005. С. 114-115; Качанов Р.В. Судебный нормоконтроль в системе механизмов «стратегического правосудия» // Административное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 46-50.

<sup>2</sup> См.: Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2010. С. 266-268.

нормативных административно-правовых актов, реализуемые в досудебном (внесудебном) и судебном порядке, отметив их взаимосвязи. Административно-правовое и административно-процессуальное обеспечение законности имеют общую цель, заключающуюся в установлении соответствия нормативного административно-правового акта требованиям законности, а в случае их нарушения — осуществлении юридического воздействия, препятствующего его дальнейшему применению. Различия между ними обусловлены спецификой функционирования различных ветвей власти. Судебная проверка всегда инициируется лицом, заинтересованным в проверке акта, а досудебная (внесудебная) — самим органом, осуществляющим проверку; последствием судебной проверки является признание акта недействующим, а досудебной (внесудебной) — отмена либо изменение акта; судебная проверка может быть связана с защитой нарушенных субъективных публичных прав, в то время как досудебная (внесудебная) — не требует нарушения какого-либо субъективного права для своего осуществления; судебная проверка предполагает строго процессуальный порядок, в то время как досудебная (внесудебная) — более гибкая и менее урегулированная; судебная проверка по общему правилу используется в отношении одного нормативного административно-правового акта однократно, тогда как досудебная (внесудебная) — может быть использована неоднократно.

Проведённый анализ позволяет также сформулировать методику оценки законности нормативных административно-правовых актов, в которой отражены виды актов, подлежащих проверке; виды актов, на соответствие которым проверка проводится; виды возможных нарушений требования законности; действия, предпринимаемые субъектом для устранения нарушений требования законности. Данная методика приведена в приложении 8.

Особое место в обеспечении законности нормативных административно-правовых актов занимает деятельность органов прокуратуры. Их надзорная

деятельность позволяет, с одной стороны, самостоятельно требовать от нормотворческих органов отмены незаконных актов, используя такую форму прокурорского реагирования как протест, а с другой — обращаться в суды с требованиями о признании данных актов недействующими. При этом сами органы прокуратуры не наделены полномочиями по отмене незаконных актов или признанию их утратившими силу, то есть не могут устранить незаконность акта. Следовательно, деятельность прокуратуры не совпадает ни с досудебным (внесудебным), ни с судебным порядком обеспечения законности, однако тесно взаимосвязана с обоими.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации привело к позитивным изменениям в процессуальном регулировании судебного обеспечения законности нормативных административно-правовых актов. Однако ряд вопросов, поставленных судебной практикой, всё ещё не нашёл своего законодательного решения.

Так, не решён однозначно вопрос о времени прекращения действия нормативного административно-правового акта, признанного судом общей юрисдикции незаконным. КАС РФ (ст. 217) позволяет судам общей юрисдикции признавать нормативные правовые акты недействующими не только с момента вступления в силу судебного решения, но и с иного момента, в том числе с момента принятия нормативного правового акта. Такой подход допускает признание нормативного правового акта недействующим в тот период, когда он реально действовал и регулировал общественные отношения. При этом суды общей юрисдикции не наделены, в отличие от Конституционного Суда РФ, полномочием лишать оспариваемые акты юридической силы.

В соответствии с позицией, высказанной Конституционным Судом РФ в постановлениях от 16 июня 1998 г. № 19-П<sup>1</sup> и от 11 апреля 2000 г. № 6-П<sup>2</sup>, суд

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3004.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке

общей юрисдикции, установив, что оспариваются нормативные правовые акты, которые в соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, признаёт их недействующими только с момента вступления судебного решения в законную силу. Указанный подход обосновывается тем, что нормативные правовые акты, перечисленные в ст. 125 Конституции РФ, могут стать объектом рассмотрения Конституционного Суда РФ в порядке конституционного судопроизводства.

Позиция Конституционного Суда РФ воспроизведена в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (п. 28), где указывается, что нормативные правовые акты, которые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ могут быть проверены в рамках процедуры конституционного судопроизводства, признаются судом общей юрисдикции недействующими с момента вступления решения суда в законную силу. При этом все иные нормативные правовые акты могут быть признаны судом общей юрисдикции недействующими со дня их принятия либо с того времени, когда они вошли в противоречие с нормативным правовым актом большей юридической силы.

Признание нормативного правового акта недействующим с момента вступления решения суда в законную силу представляет собой по смыслу действующего закона общее правило, а выбор судом иного момента времени — исключение, применяемое в тех случаях, когда использование общего правила не способствует достижению целей судопроизводства и обеспечению интересов участников правоотношений. Например, Верховный Суд РФ в рамках рассмотрения конкретного дела указал на признание нормативных административно-правовых актов недействующими с момента их принятия в связи с тем, что они приняты с нарушением полномочий нормотворческого

---

конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

органа, а также невозможностью для указанного органа исполнить судебное решение путём внесения изменений в оспоренный акт<sup>1</sup>.

Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным дополнить ст. 217 КАС РФ частью 6 следующего содержания «При признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части с иной даты, чем день вступления решения суда в законную силу, суд мотивирует избрание этой даты».

Ещё один не разрешённый действующим законодательством вопрос связан с теми формами права, на соответствие которым проверяется судом нормативный административно-правовой акт. Как уже отмечалось, законность предполагает соответствие не только нормативным правовым актам большей юридической силы, но и иным формам права, например международным и внутригосударственным договорам, правовым принципам. В настоящее время суды общей юрисдикции, рассматривая конкретные дела, в некоторых случаях разрешают вопрос о соответствии оспариваемого нормативного правового акта международно-правовому соглашению даже при отсутствии в заявлении такого требования<sup>2</sup>. Хотя КАС РФ (пункт 3 части 8 статьи 213 и пункты 1 и 2 части 2 статьи 215) говорит о соответствии проверяемого акта только нормативным правовым актам, смысл действующего законодательства предполагает необходимость проверить соответствие оспариваемого акта также международным актам, правовым принципам и международно-правовым договорам.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым внести в Кодекс административного судопроизводства изменение, изложив пункт 3 части 8 статьи 213 данного закона в следующей редакции: «соответствие оспариваемого

---

<sup>1</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 января 2018 г. № 44-АПГ17-22 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.01.2018).

<sup>2</sup> См., напр.: Решение Верховного Суда РФ от 23 мая 2012 г. № АКПИ12-602 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2017); Решение Верховного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № АКПИ12-1319 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018).

нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу». Пункт 1 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты». Пункт 2 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу». Такая редакция закрепит право судов проверять оспариваемый нормативный правовой акт на соответствие не только нормативным правовым актам, но и иным формам права.

В целом предлагаемые изменения в законодательство обобщены и представлены в приложении 9.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Административно-правовое обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в досудебном (внесудебном) порядке, представляет собой регулируемый административно-правовыми нормами специальный комплекс действий Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных административно-публичных органов и организаций, совершаемых в ходе административного правотворчества, а также в ходе проверочных мероприятий, направленный на выявление

нарушений требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, и их устранение, осуществляемый вне рамок административного дела. Такой комплекс действий обладает рядом особенностей: инициатива проверки законности нормативного административно-правового акта всегда исходит от самого субъекта публичной власти; специфическими правовыми последствиями проверки законности являются отказ в государственной регистрации, отмена незаконного акта, приостановление его действия или внесение в него изменений; нормативный административно-правовой акт может быть исследован на соответствие любым требованиям законности, а в установленных случаях также целесообразности или эффективности; один и тот же акт может быть проверен одним и тем же органом неоднократно;

2. Административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в судебном порядке, представляет собой деятельность судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров, обусловленных вопросом о законности оспариваемого акта. Она характеризуется следующими особенностями: осуществление проверки законности в рамках разрешения административно-правового спора; исключительно последующий характер судебной проверки; инициирование спора со стороны лица, права и свободы которого затронуты данным актом, либо действующего в защиту прав и свобод заинтересованного лица; полномочие суда признать акт недействующим как с момента вступления решения суда в законную силу, так и с иного момента времени; невозможность для суда отменить акт либо внести в него какие-то изменения; проверка исключительно законности оспариваемых актов, а не их целесообразности или эффективности; обязанность полной проверки оспоренного нормативного положения, независимо от доводов и оснований административного истца; невозможность, по общему правилу, повторной проверки нормативного положения, уже однажды оспоренного в судебном порядке;

3. Административно-правовое и административно-процессуальное обеспечение законности имеют общую цель, заключающуюся в установлении соответствия нормативного административно-правового акта требованиям законности, а в случае их нарушения — осуществлении юридического воздействия, препятствующего его дальнейшему применению. Различия между ними обусловлены спецификой функционирования различных ветвей власти. Судебная проверка всегда инициируется лицом, заинтересованным в проверке акта, а досудебная (внесудебная) — самим органом, осуществляющим проверку; последствием судебной проверки является признание акта недействующим, а досудебной (внесудебной) — отмена либо изменение акта; судебная проверка может быть связана с защитой нарушенных субъективных публичных прав, в то время как досудебная (внесудебная) — не требует нарушения какого-либо субъективного права для своего осуществления; судебная проверка предполагает строго процессуальный порядок, в то время как досудебная (внесудебная) — более гибкая и менее урегулированная; судебная проверка по общему правилу используется в отношении одного нормативного административно-правового акта однократно, тогда как досудебная (внесудебная) — может быть использована неоднократно;

4. Сохранение в ведении Суда по интеллектуальным правам полномочий по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов, осуществляемого по нормам АПК РФ, представляется необоснованным. Данная категория дел не обладает никакими существенными особенностями, требующими особого процессуального регулирования. В то же время нормы КАС РФ являются более детальными и лучше соответствуют специфике административного судопроизводства и потребностям защиты прав граждан и организаций, чем нормы АПК РФ. Поэтому с целью унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и лучшей защиты прав и свобод граждан и организаций и публичного правопорядка было бы

целесообразно изъять из АПК РФ соответствующие нормы, осуществляя указанное производство только в порядке, установленном КАС РФ;

5. Существующее полномочие судов общей юрисдикции самостоятельно выбирать дату, с которой оспоренный нормативный административно-правовой акт признаётся недействующим, на данный момент не предполагает критериев определения данной даты, что влечёт за собой правовую неопределённость. Поэтому представляется целесообразным дополнить ст. 217 КАС РФ частью 6 следующего содержания «При признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части с иной даты, чем день вступления решения суда в законную силу, суд мотивирует избрание этой даты»;

6. Судебная проверка законности применения дискреционных полномочий, в частности при принятии дискреционных нормативных административно-правовых актов, предполагает разрешение следующих вопросов: 1) вышел ли субъект за пределы дискреционных полномочий; 2) противоречит ли преследуемая им цель закону; 3) не считал ли субъект себя обязанным принять определённое решение, хотя на самом деле обладал дискреционными полномочиями; 4) не были ли нарушены правовые принципы. Разрешение данных вопросов представляет собой проверку законности акта, а не его целесообразности;

7. На данный момент законодательное регулирование, установленное КАС РФ, прямо предписывает проверку оспоренного нормативного административно-правового акта только на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, чем не исчерпываются возможные нарушения требований законности, предъявляемых к данным актами. Поэтому представляется необходимым внести в Кодекс административного судопроизводства изменения, изложив пункт 3 части 8 статьи 213 данного закона в следующей редакции: «соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным

договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу». Пункт 1 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты». Пункт 2 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу».

## Заключение

Проведённое исследование позволяет, с учётом поставленных цели и задач, сформулировать определённые теоретические выводы относительно законности нормативных административно-правовых актов и на их основе внести предложения по совершенствованию порядка её обеспечения.

Из комплексного анализа работ учёных, положений нормативных правовых актов, а также актов судебного толкования, можно выявить следующие признаки нормативного правового акта как одного из наиболее важных элементов механизма административно-правового регулирования. Он: 1) принимается в установленном порядке гражданами РФ на референдумах или сходах либо субъектом, наделённым нормотворческими полномочиями (органами государственной власти и местного самоуправления, иными государственными и муниципальными органами, должностными лицами, организациями, наделёнными публичными полномочиями); 2) содержит правовые нормы, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие правила поведения, а также специальные нормы-принципы и дефиниции; 3) обязателен для неопределённого круга лиц; 4) рассчитан на многократное применение; 5) направлен на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. В научной литературе указывается, что нормативные правовые акты представляют собой одновременно односторонние властные волеизъявления, нормативно-правовые предписания и официальные документы.

Исходя из этого, нормативный правовой акт в работе определяется как официальный документ письменной или электронной формы, принятый согласно установленной процедуре путём одностороннего властного волеизъявления субъекта права, обладающего соответствующими полномочиями, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия

правовых норм, содержащих общеобязательные предписания, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на многократное применение. Предложенное определение является комплексным, так как отражает и содержание, и форму, и порядок принятия нормативного правового акта как элемента механизма административно-правового регулирования.

Нормативный правовой акт, применяемый в рамках административно-правового регулирования, должен обладать свойством законности, которое предполагает, что: 1) любое осуществление полномочий публичной власти, в том числе в отношении частных лиц, должно основываться на законе; 2) ни один подзаконный правовой акт не должен противоречить закону; 3) подзаконный правовой акт должен приниматься только на основании закона. В свою очередь, законность данных актов конкретизируется в более частных проявлениях, таких как единство законности, верховенство закона, равенство всех перед законом и судом, неотвратимость юридической ответственности.

Проведённое исследование позволило установить, что нормативные административно-правовые акты имеют ряд особенностей, выделяющих их из массива нормативных правовых актов, применяемых для административно-правового регулирования, а именно: 1) регулируют в основном общественные отношения, входящие в предмет административного права, а также иные общественные отношения, если в рамках данного регулирования реализуется публичный интерес и обеспечивается публичный правопорядок, 2) исходят от органов публичной администрации, иных административно-публичных органов, организаций, наделённых полномочиями по административному нормотворчеству, а также их должностных лиц, представляя собой одну из административно-правовых форм их деятельности, 3) носят подзаконный характер и должны соответствовать законам и иным формам права, занимающим более высокое место в иерархии форм права, 4) принимаются в целях обеспечения публичного

правопорядка, 5) всегда принимаются в рамках нормотворческой административной процедуры. Также установлено, что термин «нормативные административно-правовые акты» является более точным по сравнению с терминами «нормативные акты управления», «нормативные акты администрации» либо «нормативные административные акты». Он позволяет определить связь данной административно-правовой формы с предметом современного административного права, сформировавшегося под воздействием норм Конституции Российской Федерации, выразить не только властный, но и правовой характер данного вида актов, отражая существующий круг органов и организаций, наделённых полномочиями по административному нормотворчеству.

Автором сформулировано, что, с учётом понятия нормативного правового акта и особенностей нормативного административно-правового акта, нормативный административно-правовой акт представляет собой официальный документ определённой формы, принятый на основании и во исполнение норм международного права, федеральных законов или законов субъектов РФ в установленном порядке в целях обеспечения публичного правопорядка путём одностороннего властного волеизъявления компетентными органами публичной администрации, иными административно-публичными органами и организациями, наделяемыми административно-нормотворческими полномочиями, а также их должностными лицами, и направленный на введение в действие, изменение, прекращение или приостановление действия норм административного и иных отраслей публичного права.

Законность нормативного административно-правового акта обеспечивается в ходе административного нормотворческого производства в рамках специальных административных процедур, которые представляют собой упорядоченную группу административно-правовых норм, определяющих последовательность, нормативную продолжительность, а также порядок документального оформления действий и решений уполномоченных органов, организаций, должностных лиц

при подготовке, принятии и введении в действие нормативных административно-правых актов. Участниками регулируемых отношений в рамках административного производства в целом являются: 1) субъекты административного нормотворчества — органы и организации, наделённые полномочиями на основании международно-правовых норм, федеральных законов или законов субъектов РФ принимать нормативные административно-правовые акты, 2) лица, оказывающие содействие в административном нормотворчестве — представители органов и организаций, наделяемые правами и обязанностями по разработке, регистрации, экспертизе, опубликованию актов, 3) лица, имеющие право на консультативное участие в административном нормотворчестве — члены общественных палат и общественных советов при органах исполнительной власти, лица, участвующие в публичных слушаниях и общественных экспертизах проектов актов, лица, осуществляющие общественную антикоррупционную экспертизу.

Как отмечается в работе, законность нормативного административно-правового акта представляет собой важнейшее его свойство, выражающееся в соответствии акта определённым правовым требованиям, позволяющее применять такой акт для регулирования общественных отношений. Категория законности нормативного административно-правового акта тесно связана с категорией законности административно-нормотворческой деятельности, так как именно соблюдение обязательных правил в рамках указанной деятельности обеспечивает возникновение у самого акта свойства законности.

Значение законности нормативных административно-правовых актов заключается в том, что лишь при наличии у акта такого свойства возможно достичь полного и действенного осуществления субъективных прав граждан и организаций, надлежащей и эффективной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, достижения баланса и защищённости публичных и частных интересов, поддержания публичного правопорядка.

Анализ действующих в Российской Федерации нормативных административно-правовых актов показывает, что они функционируют не разрозненно, а в рамках определённой системы. Данная система представляет собой совокупность множества нормативных административно-правовых актов, объединённых взаимосвязями и взаимодействием, в результате которых образуется целостность, направленная на реализацию правовых норм, обладающая собственной структурой, системными свойствами и закономерностями функционирования. В свою очередь структура нормативных административно-правовых актов является базой формирования системы и определяется видами нормативных административно-правовых актов, на основе которых, благодаря системным свойствам и закономерностям, и формируется упомянутая система.

Систему нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации образуют: а) нормативные правовые акты Президента РФ, органов исполнительной власти и их должностных лиц, принятые ими в рамках своей компетенции; б) нормативные правовые акты органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятые в рамках реализуемых данными органами административно-публичных полномочий (государственных полномочий по вопросам административно-правового регулирования); в) нормативные правовые акты иных административно-публичных органов и организаций, наделённых административно-публичными полномочиями, их должностных лиц; г) нормативные правовые акты межгосударственных органов, создаваемых в рамках евразийской интеграции, совместно образующие целостность, направленную на обеспечение публичного правопорядка.

В ходе исследования установлено, что в современной российской правовой системе невозможно выстроить единую вертикальную систему нормативных административно-правовых актов, в которой каждому виду актов соответствовало бы точно определённое место, что обусловлено несколькими причинами: 1)

федеративным устройством Российского государства, в котором конституционно закреплено наличие предметов ведения субъектов РФ, в пределах которых субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ), 2) возможностью делегирования исполнения государственных полномочий органам местного самоуправления, 3) включённостью Российской Федерации в интеграционные процессы на евразийском пространстве, что, в частности, выражено в предоставлении права принимать нормативные административно-правовые акты Евразийской экономической комиссии, 4) наличием административно-публичных органов и организаций, которым законодательно передано осуществление нормотворческих полномочий и которые не являются нижестоящими по отношению к федеральным органам исполнительной власти.

В работе отмечено, что специфика законности нормативных административно-правовых актов обусловлена их функционированием в рамках системы нормативных административно-правовых актов и заключается в необходимости соответствия конкретного нормативно-административно-правового акта не только требованиям, установленным правовыми принципами, актами конституционного характера, международно-правовыми нормами и законодательством, но также и теми нормативными административно-правовыми актами, которые имеют большую юридическую силу.

Автором выявлены в ходе исследования следующие основные тенденции и проблемы формирования отечественной системы нормативных административно-правовых актов: 1) круг субъектов, принимающих нормативные административно-правовые акты, чрезвычайно многообразен и имеет тенденцию к расширению; 2) остаётся нерешённым вопрос о способах выявления юридической силы отдельных категорий нормативных административно-правовых актов, принимаемых не соподчинёнными друг другу субъектами; 3) сохраняется и даже отчасти увеличивается многообразие форм нормативных административно-

правовых актов в условиях отсутствия однозначных связей между конкретными формами и соответствующим им правовым содержанием; 4) активно исследуются условия, признаки и элементы административного усмотрения, которые, к сожалению, пока не находят закрепления в актах, регламентирующих административно-нормотворческую деятельность.

Согласно проведённому исследованию, требования, соблюдение которых обеспечивает законность нормативного административно-правового акта, традиционно включают требования, предъявляемые к содержанию нормативного административно-правового акта, его форме, процедуре его принятия, а также к наличию компетенции нормотворческого органа. Однако, наряду с ними, в современных условиях законность нормативного административно-правового акта требует его соответствия также целям принятия и административно-правовым принципам. Данные требования не могут рассматриваться как относящиеся только к вопросам юридической техники, так как их целью является не просто создать понятный, последовательный, логически выстроенный текст акта, но также обеспечить защиту прав и свобод участников правоотношений, а также обеспечить соответствие правового акта иным формам права, имеющим большую юридическую силу.

Автором на основе существующих в российской правовой науке позиций сформулированы те административно-правовые принципы, соответствие которым обязательно для нормативных административно-правовых актов. К числу данных принципов относятся следующие: правовой определённости, соразмерности, открытости.

Принцип правовой определённости предполагает, что правила, принимаемые органами и должностными лицами публичной власти, ради поддержания доверия граждан к государству не должны внезапно пересматриваться с целью срочного изменения регулирования. Новые нормы, содержащиеся в административно-правовых актах, не должны иметь обратной

силы, а если изменение правового регулирования осуществлено, то уже приобретённые права граждан и организаций должны соблюдаться и защищаться. Принцип соразмерности предполагает обязанность органов и должностных лиц публичной власти выбирать, в том числе при принятии нормативных административно-правовых актов, те средства, которые обеспечивают наиболее эффективное достижение стоящих перед ними целей при наименьшем вмешательстве в сферу личных прав граждан. Регулирование, направленное на достижение общественного блага, не должно ущемлять законные интересы граждан более чем это минимально необходимо. Принцип открытости означает доступность властной деятельности для общественного контроля, осуществление её способами, обеспечивающими получение информации всеми заинтересованными лицами.

В свою очередь легитимная цель нормативного административно-правового акта, на соответствие которой он может быть проверен, должна быть прямо указана в законодательстве или выводиться из него, согласовываясь при этом с целями высшего порядка, закреплёнными в Конституции Российской Федерации;

В работе обосновывается, что любое нарушение требований законности нормативного административно-правового акта означает его дефектность, влекущую за собой недействительность, проявляющуюся в недопустимости применения акта для регулирования правоотношений. При этом обобщены возможные нарушения требований законности нормативных административно-правовых актов, которые могут относиться к их: 1) содержанию (возложение на участников правоотношений дополнительных обязанностей; привлечение их к ответственности, не предусмотренной актами большей юридической силы; создание ограничений в возможности реализации ими своих прав, свобод и законных интересов; необоснованное изменение объёма полномочий органов публичной власти), 2) форме (принятие акта того наименования, который не установлен для принимающего субъекта, отсутствие необходимых реквизитов:

даты принятия, номера, подписи), 3) процедуре принятия (принятие акта единолично, а не совместно либо по согласованию; отсутствие факта государственной регистрации и сопряжённой с ней правовой и антикоррупционной экспертизы акта; отсутствие факта опубликования или обнародования акта; отсутствие факта прохождения дополнительных процедур, направленных на публичное обсуждение акта), 4) компетенции нормотворческого органа (полное отсутствие нормотворческой компетенции, отсутствие нормотворческой компетенции по данному предмету, отсутствие нормотворческой компетенции на данной территории, отсутствие нормотворческой компетенции в отношении данных субъектов), 5) соответствии целям принятия и административно-правовым принципам (дискриминационный характер акта, непропорциональный характер акта, злоупотребление полномочиями при принятии акта, пристрастность акта, необъективность, непоследовательность в правовом регулировании).

В исследовании отмечается, что традиционно признаваемое разделение дефектных нормативных правовых актов на ничтожные и оспоримые не имеет практического приложения в рамках существующего правового регулирования, поскольку, во-первых, ничтожность нормативного правового акта сама себя практически не обнаруживает, но выявляется в результате каких-либо действий (контрольно-надзорные мероприятия; жалобы граждан; протесты прокуроров и т. п.); во-вторых, в законодательстве отсутствует чёткая дефиниция ничтожных и оспоримых актов, а также критерии, по которым правоприменитель мог бы их разграничивать; в-третьих, участники правоотношений не могут самостоятельно отказаться применять тот нормативный административно-правовой акт, который они считают ничтожным, так как подобные действия привели бы к дезорганизации всей правовой системы.

В результате проведённого исследования автором осуществлено разграничение административно-правового и административно-процессуального

обеспечения законности нормативных административно-правовых актов, реализуемых в досудебном (внесудебном) и судебном порядке.

Административно-правовое обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в досудебном (внесудебном) порядке, представляет собой регулируемый административно-правовыми нормами специальный комплекс действий Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных административно-публичных органов и организаций, совершаемых в ходе административного правотворчества, а также в ходе проверочных мероприятий, направленный на выявление нарушений требований законности, предъявляемых к нормативным административно-правовым актам, и их устранение, осуществляемый вне рамок административного дела. Такой комплекс действий обладает рядом особенностей: инициатива проверки законности нормативного административно-правового акта всегда исходит от самого субъекта публичной власти; специфическими правовыми последствиями проверки законности являются отказ в государственной регистрации, отмена незаконного акта, приостановление его действия или внесение в него изменений; нормативный административно-правовой акт может быть исследован на соответствие любым требованиям законности, а в установленных случаях также целесообразности или эффективности; один и тот же акт может быть проверен одним и тем же органом неоднократно.

Административно-процессуальное обеспечение законности нормативных административно-правовых актов, реализуемое в судебном порядке, представляет собой деятельность судов по рассмотрению в порядке административного судопроизводства административно-правовых споров, обусловленных вопросом о законности оспариваемого акта. Она характеризуется следующими особенностями: осуществление проверки законности в рамках разрешения административно-правового спора; исключительно последующий характер судебной проверки; инициирование спора со стороны лица, права и свободы

которого затронуты данным актом, либо действующего в защиту прав и свобод заинтересованного лица; полномочие суда признать акт недействующим как с момента вступления решения суда в законную силу, так и с иного момента времени; невозможность для суда отменить акт либо внести в него какие-то изменения; проверка исключительно законности оспариваемых актов, а не их целесообразности или эффективности; обязанность полной проверки оспоренного нормативного положения, независимо от доводов и оснований административного истца; невозможность, по общему правилу, повторной проверки нормативного положения, уже однажды оспоренного в судебном порядке.

Административно-правовое и административно-процессуальное обеспечение законности имеют общую цель, заключающуюся в установлении соответствия нормативного административно-правового акта требованиям законности, а в случае их нарушения — осуществлении юридического воздействия, препятствующего его дальнейшему применению. Различия между ними обусловлены спецификой функционирования различных ветвей власти. Судебная проверка всегда инициируется лицом, заинтересованным в проверке акта, а досудебная (внесудебная) — самим органом, осуществляющим проверку; последствием судебной проверки является признание акта недействующим, а досудебной (внесудебной) — отмена либо изменение акта; судебная проверка может быть связана с защитой нарушенных субъективных публичных прав, в то время как досудебная (внесудебная) — не требует нарушения какого-либо субъективного права для своего осуществления; судебная проверка предполагает строго процессуальный порядок, в то время как досудебная (внесудебная) — более гибкая и менее урегулированная; судебная проверка по общему правилу используется в отношении одного нормативного административно-правового акта однократно, тогда как досудебная (внесудебная) — может быть использована неоднократно.

Проведённое исследование позволило в целях оптимизации и обеспечения высокого уровня законности системы нормативных административно-правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, разработать и предложить методику оценки законности нормативных административно-правовых актов, описывающую виды нарушаемых требований законности, порядок действий и правовой результат проверки законности акта.

На основании данных судебной статистики автором отмечена необоснованность отнесения к подведомственности Суда по интеллектуальным правам полномочий по рассмотрению дел об оспаривании нормативных административно-правовых актов, осуществляемого по нормам АПК РФ. Данная категория дел не обладает никакими существенными особенностями, требующими особого процессуального регулирования. В то же время нормы КАС РФ являются более детальными и лучше соответствуют специфике административного судопроизводства и потребностям защиты прав граждан и организаций, чем нормы АПК РФ. Поэтому с целью унификации производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов и оптимизации судебной защиты прав и свобод граждан и организаций и публичного правопорядка было бы целесообразно изъять из АПК РФ соответствующие нормы, осуществляя указанное производство только в порядке, установленном КАС РФ.

Проведённый анализ практики применения КАС РФ позволил выявить некоторые его положения, изменение и дополнение которых позволило бы оптимизировать процессуальный порядок судебной защиты прав участников правоотношений.

Так, существующее полномочие судов общей юрисдикции самостоятельно выбирать дату, с которой оспоренный нормативный административно-правовой акт признаётся недействующим, на данный момент не предполагает критериев определения такой даты. Поэтому представляется целесообразным дополнить ст. 217 КАС РФ частью 6 следующего содержания «При признании оспариваемого

нормативного правового акта недействующим полностью или в части с иной даты, чем день вступления решения суда в законную силу, суд мотивирует избрание этой даты».

Кроме того, КАС РФ прямо предписывает проверку оспоренного нормативного административно-правового акта только на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, чем не исчерпываются возможные нарушения требований законности, предъявляемых к данным актам. Поэтому представляется необходимым внести в Кодекс административного судопроизводства изменения, изложив пункт 3 части 8 статьи 213 данного закона в следующей редакции: «соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу». Пункт 1 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты». Пункт 2 части 2 статьи 215 изложить в редакции «об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу».

**Библиографический список****Нормативно-правовые акты и акты международного права**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учётом поправок, внесенных федеральными конституционными законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia\\_05062014](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0003610/itia_05062014) (дата обращения: 14.05.2018).

3. Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Подписан в г. Москве 11.04.2017) // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia\\_12042017](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413569/itia_12042017) (дата обращения: 14.05.2018).

4. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98 (ред. от 11.10.2017) «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» // Правовой портал Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd\\_25122014\\_98](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0147030/scd_25122014_98) (дата обращения: 14.05.2018).

5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

6. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

7. Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об обязательном экземпляре документов» // СЗ РФ. – 1995. – № 1. –

Ст. 1.

8. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

9. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

10. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

11. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

12. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

14. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.

15. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

16. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.

17. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078.

18. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

19. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.10.2013) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

20. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

21. Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» // СЗ РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036.

22. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счётной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

23. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (часть 1). – Ст. 4213.

24. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

25. Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 (ред. от 29.05.2017) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2663.

26. Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 (ред. от 26.12.2016) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 33. – Ст. 3356.

27. Указ Президента РФ от 20 марта 2001 г. № 318 (ред. от 18.01.2010) «О

введении государственной регистрации актов, издаваемых Пенсионным фондом Российской Федерации, Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и Фондом социального страхования Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2001. – № 13. – Ст. 1216.

28. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 (ред. от 16.07.2009) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // СЗ РФ. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

29. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

30. Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от 27.12.2017) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3538.

31. Указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38 (ред. от 22.12.2016) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 4. – Ст. 572.

32. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 675 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2930.

33. Распоряжение Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 85-рп (ред. от 12.01.2010) «О мерах по упорядочению подготовки актов Президента Российской Федерации» // САПП РФ. – 1993. – № 7. – Ст. 598.

34. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1 (ред. от 05.08.2000) «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 5. – Ст. 180.

35. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст.

5506.

36. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101 (ред. от 10.08.2016) «О Фонде социального страхования Российской Федерации» // САПП РФ. – 1994. – № 8. – Ст. 599.

37. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 31.07.2017) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

38. Постановление Правительства РФ от 29 июля 1998 г. № 857 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // СЗ РФ. – 1998. – № 32. – Ст. 3902.

39. Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 (ред. от 14.03.2017) «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 49. – Ст. 4826.

40. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 305.

41. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (ред. от 10.07.2017) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2005. – № 31. – Ст. 3233.

42. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 (ред. от 29.10.2014) «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2008. – № 38. – Ст. 4301.

43. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

44. Постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об

утверждении Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 35. – Ст. 5081.

45. Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2012 года № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» // СЗ РФ. – 2012. – № 8. – Ст. 1027.

46. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (ред. от 10.07.2017) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. – 2012. – № 36. – Ст. 4902.

47. Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 (ред. от 10.07.2017) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 37. – Ст. 4997.

48. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 07.10.2017) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491.

49. Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (ред. от 30.06.2016) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 965.

50. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 217 от 14 июля 1999 г. «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // БНА ФОИВ. – 1999. – № 31 (утратил силу).

51. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 28.12.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2017).

52. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации № 88 от 4 мая 2007 г. (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // БНА ФОИВ. – 2007. – № 23.

53. European Parliament Resolution of 6 September 2001 (C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)) // The EU's Assembly of Regional and Local Representatives [Электронный ресурс]. URL: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/ca182952-c8f4-4518-89e5-e842e47adff0.pdf> (дата обращения: 14.03.2018).

54. R(77)31 of the Committee of Ministers on protection of the individual relation to the acts of administrative authorities // Source of information necessary for taking quality decisions on refugee status [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html> (дата обращения: 30.03.2018).

55. Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration // Source of information necessary for taking quality decisions on refugee status [Электронный ресурс]. URL: <http://www.refworld.org/docid/5a4cac754.html> (дата обращения: 30.03.2018).

**Монографии, учебники**

1. Административное право зарубежных стран: Учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
2. Административно-процессуальное право: Учебник / под ред. А.И. Каплунова. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та МВД России, Р-КОПИ, 2017. – 376 с.
3. Алексеев, С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С. Алексеев – М.: Норма, 2001. – 752 с.
4. Алексеев, С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: Курс лекций в 2-х томах. Т. 1 / С.С. Алексеев. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
5. Алексеев, С. С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права: Курс лекций в 2-х томах. Т. 2 / С.С. Алексеев. – Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. – 401 с.
6. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации. Ч. 1.: Сущность и основные институты административного права / А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М.: Теис, 1995. – 467 с.
7. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
8. Бахрах, Д.Н. Формы и методы деятельности государственной администрации / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург: Б. и., 1999. – 176 с.
9. Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
10. Беляев, В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / В.П. Беляев. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2006. – 208 с.
11. Бурков, А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов / А.Л. Бурков. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2005. – 178

с.

12. Валадес, Д. Контроль над властью / Д. Валадес. – М.: Идея-Пресс, 2006. – 243 с.

13. Васильев, Р.Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие) / Р.Ф. Васильев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.

14. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М.: Проспект, 2014. – 240 с.

15. Галлиган, Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М.: Юрист, 2002. – 410 с.

16. Гревцов, Ю.И. Правовые отношения и осуществление права / Ю.И. Гревцов. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 128 с.

17. Децентрализованные органы и учреждения в системе исполнительной власти зарубежных государств / под ред. А.Н. Пилипенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Норма, ИНФРА-М, 2018. – 208 с.

18. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. – 305 с.

19. Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы / М.Д. Загряцков. М.: Право и Жизнь, 1925. – 244 с.

20. Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. – 400 с.

21. Зеленцов, А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права: Учебное пособие / А.Б. Зеленцов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.

22. Зеленцов, А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А.Б. Зеленцов – М.: Изд-во РУДН, 2009. – 691 с.

23. Зеленцов, А.Б. Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Юрайт, 2016. – 341 с.
24. Зеленцов, А.Б. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. – М.: Статут, 2017. – 768 с.
25. Керимов, Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
26. Козлова, Е.И. Конституционное право России: Учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М.: Юрист, 2004. – 587 с.
27. Кононов, П.И. Проблемы административного права и процесса / П.И. Кононов. – Киров: Аверс, 2013. – 392 с.
28. Корф, С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства. Книга третья: Очерк теории административной юстиции / С.А. Корф // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века : Хрестоматия. – Ч. 1 [Сост., авт. вступ. ст. Ю.Н. Стариков]. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. – 720 с.
29. Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 495 с.
30. Лупарев, Е.Б. Общая теория административно-правового спора / Е.Б. Лупарев. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. – 248 с.
31. Лупарев, Е.Б. Общая теория публичных правоотношений / Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 280 с.
32. Мигачев, Ю.И. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров. – М.: Юрайт, 2014 – 519 с.

33. Министерства и ведомства: Учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. – М. : Норма, 2008. – 256 с.
34. Мицкевич, А.В. Акты высших органов советского государства: Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А.В. Мицкевич. – М.: Юридическая литература, 1967. – 175 с.
35. Мицкевич, Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение / Л.А. Мицкевич. – М.: Проспект, 2015. – 293 с.
36. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество: научно-практическое пособие / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – М: Проспект, 2018. – 448 с.
37. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2001. – 539 с.
38. Никитин, С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе / С.В. Никитин. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 304 с.
39. Никифоров, М.В. Субъекты административного нормотворчества / М.В. Никифоров. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. – 207 с.
40. Новоселов, В.И. Законность актов органов управления / В.И. Новоселов. – М.: Юридическая литература, 1968. – 107 с.
41. Ордина, О.Н. Развитие системы источников административного права России в условиях глобализации / О.Н. Ордина. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 400 с.
42. Осинцев, Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация) / Д.В. Осинцев. – М.: Инфра-М, 2014. – 229 с.
43. Петров, М.П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования / М.П. Петров. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 384 с.

44. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Юстиция, 2018. – 306 с.
45. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 1999. – 504 с.
46. Салищева, Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева. М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 66 с.
47. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений / В.Д. Сорокин. СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. – 571 с.
48. Сорокин, В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В.Д. Сорокин. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 661 с.
49. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2002. – 600 с.
50. Стахов, А.И. Административное право России. В 2 ч. Ч. 1: Учебник для академического бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М.: Юрайт, 2017. – 402 с.
51. Стахов, А.И. Административное право России. В 2 ч. Ч. 2: Учебник для академического бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М.: Юрайт, 2017. – 184 с.
52. Тарасов, И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия [Сост., авт. вступ. ст. Ю.Н. Старилов]. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 618 с.
53. Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах / под ред. В.И. Лафитского, И.Г. Тимошенко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. – 446 с.

54. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: НОРМА, 2002. – 616 с.

55. Теория права и государства: Курс лекций / под ред. Н.М. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 466 с.

56. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: Учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Юринформцентр, 1999. – 381 с.

57. Уманская, В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / В.П. Уманская. – М.: Норма, 2014. – 288 с.

58. Уманская, В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика / В.П. Уманская. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 335 с.

59. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / под ред. С.В. Запольского. – М.: Прометей, 2017. – 394 с.

60. Чепурнова, Н.М. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации / Н.М. Чепурнова, Е.А. Дюкова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 175 с.

61. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М.: Юрайт, 1999. – 429 с.

62. Шебанов, А.Ф. Форма советского права / Шебанов А.Ф. – М.: Юридическая литература, 1968. – 216 с.

63. Шеймин, П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права) / П. Шеймин // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия [Сост., авт. вступ. ст. Ю.Н. Стариков]. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. – 618 с.

**Научные статьи в периодических изданиях и сборниках**

1. Аврутин, Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 4-15.
2. Аврутин, Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. - С. 18-28.
3. Аврутин, Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7-14.
4. Агапов, А.Б. Юрисдикционные полномочия публичных органов и организаций / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2017. – № 9 - С. 24-29.
5. Андреев, Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта / Д.С. Андреев // Административное право и процесс. 2010. – № 6 – С. 12-14.
6. Андреев, Д.С. Процедурные дефекты административно-правовых актов / Д.С. Андреев // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 81-92.
7. Аржанов, В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления / В.В. Аржанов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 2 – С. 189-194.
8. Арзамасов, Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления / Ю.Г. Арзамасов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 5 – С. 3-9.
9. Арутюнян, А. Дискреционная власть ведомств и принцип ограничения дискреционной власти ведомств / А. Арутюнян // Ежегодник публичного права

2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 190-193.

10. Барциц, И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление критерии, показатели, оценки / И.Н. Барциц // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64-71.

11. Бахрах, Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 67-77.

12. Березин, А.А. Пределы правоприменительного усмотрения в деятельности ОВД / А.А. Березин // Российский судья. – 2006. – № 7 – С. 36-37.

13. Бойко, Д.В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол / Д.В. Бойко // Общество и право. – 2009. – № 3 – С. 16-20.

14. Братановский, С.Н., Дискреционные полномочия как фактор коррупции в системе исполнительной власти / С.Н. Братановский, М.Ф. Зеленев // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 4 – С. 311-315.

15. Власенко, Н.А. Разумность и право: связь явлений и пути исследования / Н. А. Власенко // Журнал российского права. – 2011. – № 11. – С. 45-57.

16. Волкова, Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления / Л.П. Волкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9 – С. 41-44.

17. Воронов, А.М. К предмету административного права современной России / А.М. Воронов // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 6-12.

18. Гирвиц, А.В. Организационно-правовые средства оптимизации полицейского усмотрения / А.В. Гирвиц // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 54-57.

19. Габбасов, А.Б. Административный акт в казахстанском праве: проблемы правопонимания и законодательного регулирования / А. Б. Габбасов //

Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. – С. 399-407.

20. Гриценко, Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2 – С. 115-128.

21. Давыдов, К.В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) / К.В. Давыдов // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 397-416.

22. Давыдова, И.А. Соотношение судебного контроля и иных функций судебной власти / И.А. Давыдова // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2007. – № 6. – С. 33-35.

23. Деменчук, Д.В. Оспоримость и ничтожность правовых актов управления / Д.В. Деменчук // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 55-57.

24. Дивин, И.М. Оперирование понятием нормативного правового акта в судебной арбитражной практике / И.М. Дивин // Российская юстиция. – 2009. – № 9. – С. 41-43.

25. Долгополов, А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы / А.А. Долгополов // Российский следователь. – 2006. – № 9. – С. 43-47.

26. Ершов, В.В. Актуальные проблемы экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации в свете современного правопонимания, правотворчества и правоприменения / В.В. Ершов // Российское правосудие. – 2009. – № 5. – С. 105-106.

27. Ершов, В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты / В.В. Ершов // Российский судья. – 2009. – № 5. – С. 13-18; № 6. – С. 19-24.

28. Жариков, Ю.С. Понятие законности административно-правового регулирования и подходы к обоснованию ее форм и содержания / Ю.С. Жариков // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 36-39.

29. Женетль, С.З. Виды юрисдикционного контроля в европейских странах / С.З. Женетль // Российский судья. – 2007. – № 12. – С. 37-41.

30. Женетль, С.З. Оспаривание прокурором правовых актов, противоречащих закону / С.З. Женетль // Российский судья. – 2002. – № 5. – С. 21-24.

31. Жеребцов, А.Н. Административное усмотрение, административный произвол и административное (чиновничье) обыкновение: теоретические и практические вопросы соотношения / А.Н. Жеребцов, Е.А. Чабан // Административное право и процесс. – 2014. – № 4 – С. 53-58.

32. Замотаева, Е.К. Обеспечение законности нормативных правовых актов органов исполнительной власти / Е.К. Замотаева // Журнал российского права. – 2010. – № 9. – С. 25-37.

33. Зеленцов, А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22-37.

34. Иванов, С.А. Формальное закрепление юридической силы нормативных актов / С.А. Иванов // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 92-98

35. Канунникова, Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. – 2016. – № 3 – С. 8-10.

36. Капитан, Д. Общие принципы административного процесса во Франции / Д. Капитан // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С.

220-232.

37. Каплунов, А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права / А.И. Каплунов // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 19-26.

38. Каплунов, А.И. О роли трудов В.Д. Сорокина в формировании научных взглядов об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства / А.И. Каплунов // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 28-35.

39. Каплунов, А.И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 70-76.

40. Каримов, С. Краткий обзор проблематики дискреционных полномочий в административном праве / С. Каримов // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 172-181.

41. Качанов, Р.В. Судебный нормоконтроль в системе механизмов «стратегического правосудия» / Р.В. Качанов // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 9. – С. 46-50.

42. Квоста, П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии / П. Квоста // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 15-26.

43. Козлова, В.Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение / В.Н. Козлова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7. – С. 35-38.

44. Кононов, А.Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам / А.Л. Кононов //

Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 82-86.

45. Кононов, П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2013. – № 2. – С. 4-8.

46. Кононов, П.И. О предмете современного российского административного права / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 2-6.

47. Кононов, П.И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П.И. Кононов, А.И. Стахов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 40-68.

48. Кононов, П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 64-70.

49. Коре-Перконе, К. Признаки административного акта: в понимании Административно-процессуального закона Латвии и практики судов / К. Коре-Перконе // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 46-62.

50. Коротеев, К.Н. Критерии приемлемости заявлений об оспаривании нормативных правовых актов в российском гражданском процессе / К.Н. Коротеев // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2006. – № 5. – С. 259-271.

51. Костенников, М.В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права / М.В. Костенников // Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 4. – С. 700-707.

52. Кудрявцев, В.Н. Законность: содержание и современной состояние / В.Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – С. 4-12.

53. Либерманн, Э. Административная юстиция в Германии / Э. Либерманн // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. – М.: Статут, Ин-т «Открытое Общество», 2002. – С. 31-38.

54. Марку, Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Ж. Марку // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж.Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 20-93.

55. Марку, Ж. Регламентарная власть и субъекты частного права во французской системе права: предоставление, осуществление и контроль регламентарной власти / Ж. Марку // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 165-193.

56. Мелехин, А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии / А.В. Мелехин // Lex Russica. – 2016. – № 11. – С. 33-45.

57. Мелехин, А.В. Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России / А.В. Мелехин // Актуальные проблемы административной деятельности полиции. Материалы II Всероссийской научной конференции. Краснодар, 23.11.2016 – Краснодар: Изд-во ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2017. – С. 32-40.

58. Мелехин, А.В. О формах и методах обеспечения законности в сфере действия административных правоотношений современной России / А.В. Мелехин // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 4. – С. 27-32.

59. Мелехин, А.В. Проблемы повышения эффективности административного законодательства в современной России / А.В. Мелехин // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 2. – С.

72-76.

60. Михеева, И.В. Административное усмотрение в ведомственном нормотворчестве России / И.В. Михеева // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 234-246.

61. Мицкевич, Л.А. Административно-правовые акты в России и Германии / Л.А. Мицкевич // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 63-81.

62. Мицкевич, Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления / Л.А. Мицкевич // Оспаривание решений и действий органов публичной власти. – М.: Викор-Медиа, 2007. – С. 49-66.

63. Никифоров, М.В. Правовой режим подзаконных нормативных правовых актов Следственного комитета Российской Федерации / М.В. Никифоров // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 10. – С. 1-15.

64. Ноздрачѐв, А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / А.Ф. Ноздрачѐв // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 134-164.

65. Ордина, О.Н. Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации / О.Н. Ордина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 44-48.

66. Понкин, И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации / И.В. Понкин // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 28-33.

67. Попова, Н.Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ / Н.Ф. Попова // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 5-9.

68. Райтемайер, К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержательным наполнением неопределенных правовых условий и использованием усмотрения администрации / К. Райтемайер // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. – М.: Статут, Ин-т «Открытое Общество», 2002. – С. 38-48.

69. Рогачева, О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути её практической реализации / О.С. Рогачева // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 48-52.

70. Рогачева, О.С. Принципы административных процедур как необходимое условие эффективности государственного управления / О.С. Рогачева // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 425-438.

71. Салищева, Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 5-12.

72. Салищева, Н.Г. Требования социалистической законности, предъявляемые к актам государственного управления / Н.Г. Салищева // Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М.: Юрид. лит., 1977. – С. 88 - 99.

73. Слюсарева, Т. Г. Проблемы определения пределов административного усмотрения государственных служащих / Т.Г. Слюсарева // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 327-331.

74. Смирнова, А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации / А.А. Смирнова // Право и политика. – 2005. – № 9. – С. 37-43.

75. Соловей, Ю.П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за

реализацией дискреционных полномочий публичной администрации / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 5-10.

76. Соловей, Ю.П. Некоторые вопросы судебного контроля за дискреционными административными актами в Российской Федерации) / Ю.П. Соловей // Законодательство. – 2016. – № 3. – С. 70-81.

77. Соловей, Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 46-51.

78. Соловей, Ю.П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2018. – № 7. – С. 5-15.

79. Старилов, Ю.Н. О современной теории административного права России, гранях творчества и личности (размышления в преддверии 90-летнего юбилея профессора В.М. Манохина) / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 9-35.

80. Старилов, Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2000. – № 1. – С. 129-152.

81. Старилов, Ю.Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 2-13.

82. Старилов, Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 15-22.

83. Старилов, Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов

исполнительной власти? Ю.Н. Стариков // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 24-32. – С. 15-22.

84. Стахов, А.И. Административная процедура в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, сфера применения / А.И. Стахов, И.А. Нестеренко // Административное право и процесс. – 2012. – № 4 – С. 37-42.

85. Стахов, А.И. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации России: понятие и характерные признаки / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 1 – С. 11-14.

86. Стахов, А.И. Предмет отечественного административного права с позиции инструментального подхода / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 11-13.

87. Стахов, А.И. Федеральное административно-процессуальное законодательство: понятие, некоторые особенности структуры и содержания / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 2. – С. 13-16

88. Студеникина, М.С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти / М.С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 6-11.

89. Тихомиров, Ю.А. Административное усмотрение и право / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 70-79.

90. Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика / Ю.А. Тихомиров // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 13-19.

91. Уманская, В.П. Способы определения юридической силы правовых актов / В.П. Уманская // Административное право и процесс. – 2013. – № 5. – С. 18-20.

92. Хартвиг, М. Основные принципы административного права / М. Хартвиг // Ежегодник публичного права 2014: Административное право:

сравнительно-правовые подходы. – М.: Инфотропик Медиа, 2014. – С. 39-61.

93. Христофорова, Т. Дискреционные полномочия администрации и её судебный контроль (на основании судебной практики в судах Эстонии) / Т. Христофорова // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 35-44.

94. Циммерман, Р. Типичные формы публично-правовых действий органов государственного управления в Германии / Р. Циммерман // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 381-396.

95. Чабан, Е.А. Административное усмотрение: понятие и особенности / Е.А. Чабан // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 64-69

96. Чамаров, В.Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества / В.Б. Чамаров // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 55-62.

97. Чепурнова, Н.М. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства / Н.М. Чепурнова, Е.А. Дюкова // Российский судья. – 2007. – № 10. – С. 16-18.

98. Черников, В.В. Нормотворческая деятельность МВД России на современном этапе / В.В. Черников // Российский следователь. – 2006. – № 7. – С. 2-6.

99. Штатина, М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства / М.А. Штатина // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». Москва, 14-15.12.2009 – М.: Права человека, 2010. – С. 26-34.

100. Шерстобоев, О.Н. Разумность дискреционных административных актов: сравнительно-правовое исследование / О.Н. Шерстобоев // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 144-160.

101. Юхименко, О.С. Муниципальные правовые акты как форма

управленческой деятельности / О.С. Юхименко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 4. – С. 25-29.

102. Ярковой, С.В. Законность привлечения к административной ответственности: понятие, содержание и основные требования / С.В. Ярковой // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – № 4. – С. 109-115.

103. Ярковой, С.В. Требования законности административных правоприменительных актов и административных действий / С.В. Ярковой // Административное право и процесс. – 2017. – № 2. – С. 67-71.

104. Яхин, Ф.Ф. Понятие и виды недействительности административных актов / Ф.Ф. Яхин // Актуальные проблемы российского и зарубежного права. – М.: Статут, Изд-во РУДН, 2003. – С. 328-336

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

1. Андреев, Д.С. Дефектные административно-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андреев Денис Сергеевич. – М., 2011. – 25 с.

2. Балдин, А.К. Правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органами Минюста России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Балдин Александр Константинович. – Нижний Новгород, 2014. – 27 с.

3. Бартенева, С.В. Реализация правовых актов управления: проблемы институализации и совершенствования теория и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бартенева Светлана Владимировна. – Воронеж, 2010. – 24 с.

4. Богатова, О. В. Нормативный правовой акт как источник права (Теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Богатова Оксана Викторовна. – М., 2004. – 20 с.

5. Боровикова, Ю. П. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Боровикова Юлия Павловна. – М., 2004. – 26 с.

6. Ефремов, М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношения с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ефремов Максим Олегович. – М., 2005. – 26 с.

7. Злобин, А.В. Подзаконные нормативные правовые акты как форма современного российского законодательства (вопросы теории): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Злобин Александр Владимирович. – Саратов, 2013. – 26 с.

8. Изосимов, С.М. Производство по принятию федеральных нормативных правовых актов управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Михайлович Изосимов. – Омск, 2006. – 30 с.

9. Ковалёва, В. В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ковалёва Виктория Викторовна. – М., 2009. – 26 с.

10. Кулинич, С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кулинич Светлана Анатольевна. – М., 2006. – 27 с.

11. Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лазарев Игорь Михайлович. – М., 2002. – 20 с.

12. Мамонтова, О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Мамонтова Олеся Васильевна. – М., 2010. – 24 с.

13. Миронов, А.Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Миронов Анатолий Николаевич. – М., 2013. – 45 с.

14. Никитин, С.В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.15 / Никитин Сергей Васильевич. – М., 2010. – 49 с.

15. Никольская, А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Никольская Александра Александровна. – Воронеж, 2007. – 24 с.

16. Ордина, О.Н. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ордина Ольга Николаевна. – М., 2011. – 24 с.

17. Тарасов, О.И. Юридические лица публичного права: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Тарасов Олег Игоревич. – С-Пб., 2013. – 27 с.

18. Уманская, В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна. – М., 2014. – 38 с.

19. Филатова, А.В. Организационно-правовые основы регламентации деятельности административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Филатова Анна Валериевна. – Саратов, 2010. – 39 с.

20. Чехун, Н.В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Чехун Наталья Васильевна. – Саратов, 2005. – 22 с.

21. Яхин, Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Яхин Филюс Флюрович. – М., – 2004. – 24 с.

### **Материалы судебной и иной правоприменительной практики**

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-П по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ, утвержденного названным Указом // СЗ РФ. – 1996. – № 19. – Ст. 2320.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ // СЗ РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2-П по делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ // СЗ РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. – 2000. – № 16. – Ст. 1774.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д.Чулков //

СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2409.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 мая 2003 г. № 8-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангепасского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа // СЗ РФ. – 2003. – № 21. – Ст. 2058.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 мая 2003 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положения статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Рукавишникова, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова // СЗ РФ. – 2003. – № 24. – Ст. 2431.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации // СЗ РФ. – 2004. – № 5. – Ст. 403.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан // СЗ РФ. – 2004. – № 6. – Ст. 450.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2, статьи 3 Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области // СЗ РФ. 2012. – № 31. – Ст. 4470.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П по делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. – 2015. – № 15. – Ст. 2301.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2016 г. № 2-П по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 22 и пункта 24 статьи 5 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования» в связи с запросами Арбитражного суда города Москвы и Арбитражного суда Пензенской области // СЗ РФ. – 2016. – № 5. – Ст. 762.

13. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2003 г. № 349-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Челябинской области о проверке конституционности части 1 статьи 4.1 и статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 1.

14. Определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 г. № 182-О по жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 части 1 статьи 150, статьи 192 и части 5 статьи 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 6.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям

прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1993. – № 7 (утратил силу).

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 мая 2000 г. № 19 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2000. – № 7 (утратил силу).

17. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 № 5 (ред. от 05.03.2013) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2003. – № 12.

18. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. (ред. от 09.02.2012) № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 1.

19. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июля 2013 г. № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Вестник ВАС РФ. – 2013. – № 10.

20. Решение Верховного Суда РФ от 23 мая 2012 г. № АКПИ12-602 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2017).

21. Решение Верховного Суда РФ от 8 ноября 2012 г. № АКПИ12-1319 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018).

22. Определение Верховного Суда РФ от 1 октября 2014 г. № 91-АПГ14-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.12.2017).

23. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 января 2018 г. № 44-АПГ17-22 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.01.2018).

24. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. № 32-АПГ17-15 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018).

25. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 января 2018 г. № 53-АПГ17-46 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.01.2018).

26. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2018 г. № 45-АПГ18-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018).

27. Решение Верховного Суда РФ от 2 марта 2018 г. № АКПИ18-240 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018).

28. Решение Верховного Суда РФ от 15 марта 2018 г. № АКПИ18-313 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 30.03.2018).

29. Постановление Европейского суда по правам человека от 26 октября 2000 г. по делу «Хасан и Чауш против Болгарии» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). (дата обращения: 12.04.2016).

30. Постановление Европейского суда по правам человека от 2 ноября 2006 г. по делу «Волохи против Украины» // Правовой портал «Законодательство Украины» [Электронный ресурс]. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO2779.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO2779.html) (дата обращения: 14.04.2016).

31. Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 г. № СЕ-2-1/1-17-БК «О разъяснении положений статей 74,

75, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014» // Правовой портал «Судебные и нормативные акты РФ» [Электронный ресурс]. URL: [http://sudact.ru/law/konsultativnoe-zakliuchenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuza-ot\\_1/](http://sudact.ru/law/konsultativnoe-zakliuchenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuza-ot_1/) (дата обращения: 12.04.2017).

32. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3423> (дата обращения: 10.04.2017).

33. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения: 10.04.2017).

34. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4151> (дата обращения: 10.02.2018).

35. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476> (дата обращения: 10.02.2018).

36. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3423> (дата обращения: 10.04.2017).

37. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3833> (дата обращения: 10.04.2017).

38. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных арбитражных судов за 1 полугодие 2017 года // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4146> (дата обращения: 10.02.2018).

39. Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2014 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/doklad-o-rezultatah-monitoringa-pravoprimeneniya-v-rossiyskoj-federacii-za-2014-god> (дата обращения: 10.04.2017).

40. Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2015 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/280947> (дата обращения: 10.04.2017).

41. Доклад Министерства юстиции РФ о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/portal-o-sostoyanii-zakonodatelstva-i-pravoprimeneniya/doklad-o-rezultatah-monitoringa> (дата обращения: 10.04.2017).

42. Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2015 г. // URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoj-0> (дата обращения: 10.04.2017).

43. Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2016 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoj-1> (дата обращения: 10.04.2017).

44. Сведения о деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации за 2017 г. // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoj-federacii> (дата обращения: 10.02.2018).

45. Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за январь – декабрь 2016 года // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviu-0> (дата обращения: 15.05.2017).

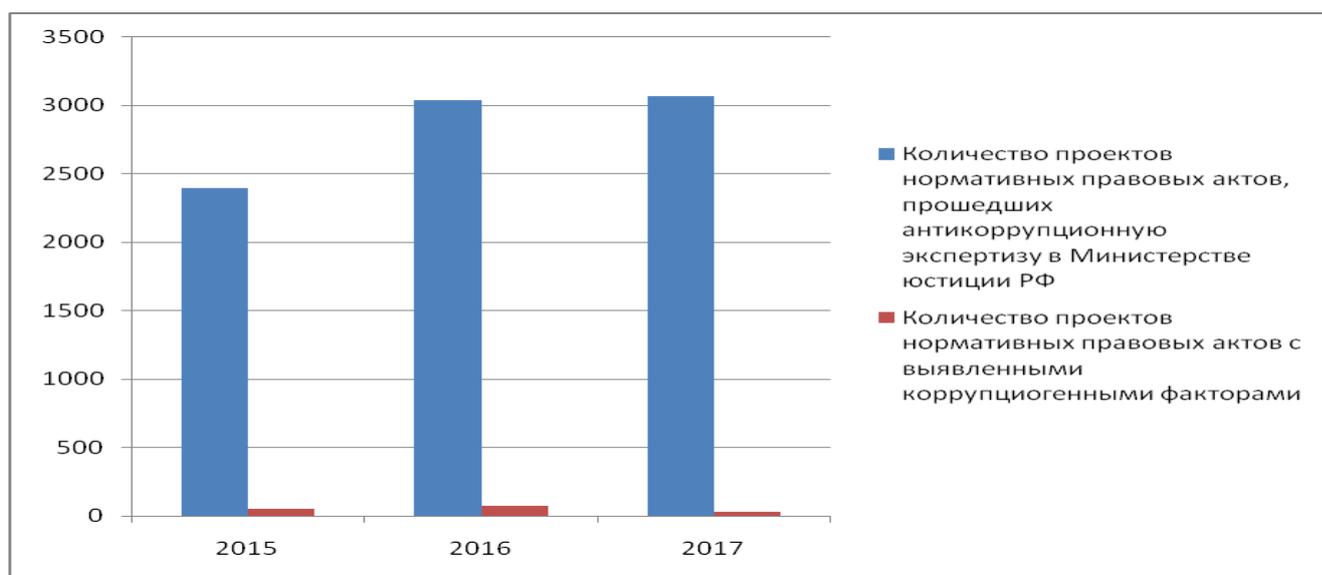
46. Сведения о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов по противодействию коррупции за январь – декабрь 2017 года // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu> (дата обращения: 16.04.2018).

47. Информация о работе органов прокуратуры Российской Федерации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов за первое полугодие 2016 года // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/expert/nadzor/document-1124013/> (дата обращения: 15.09.2017).

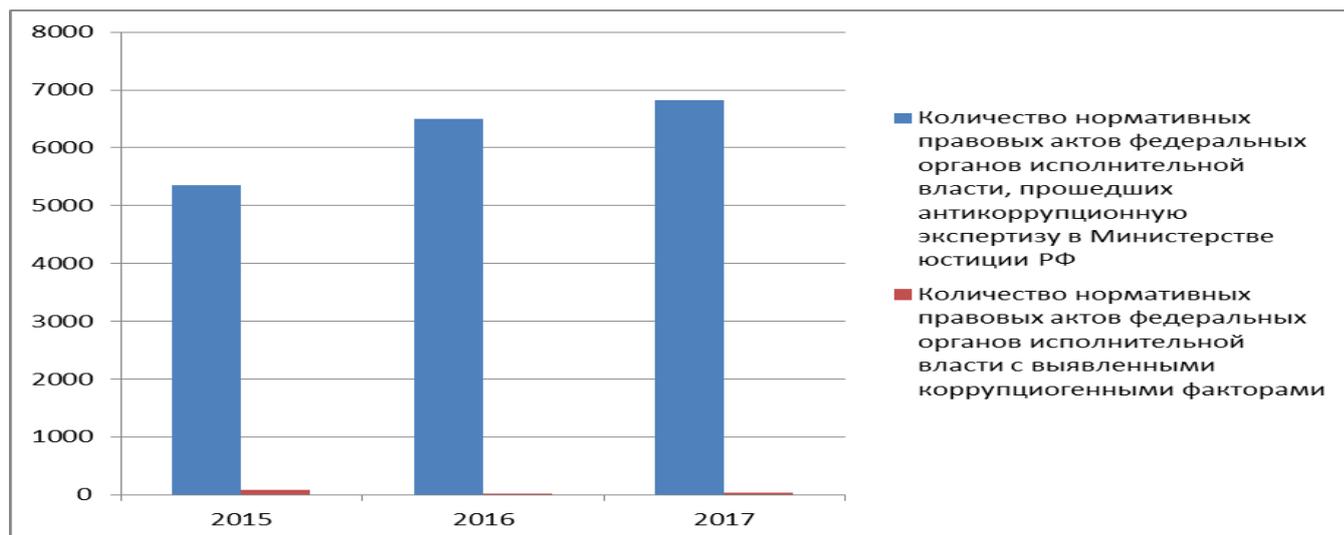
## Приложения

## Приложение 1

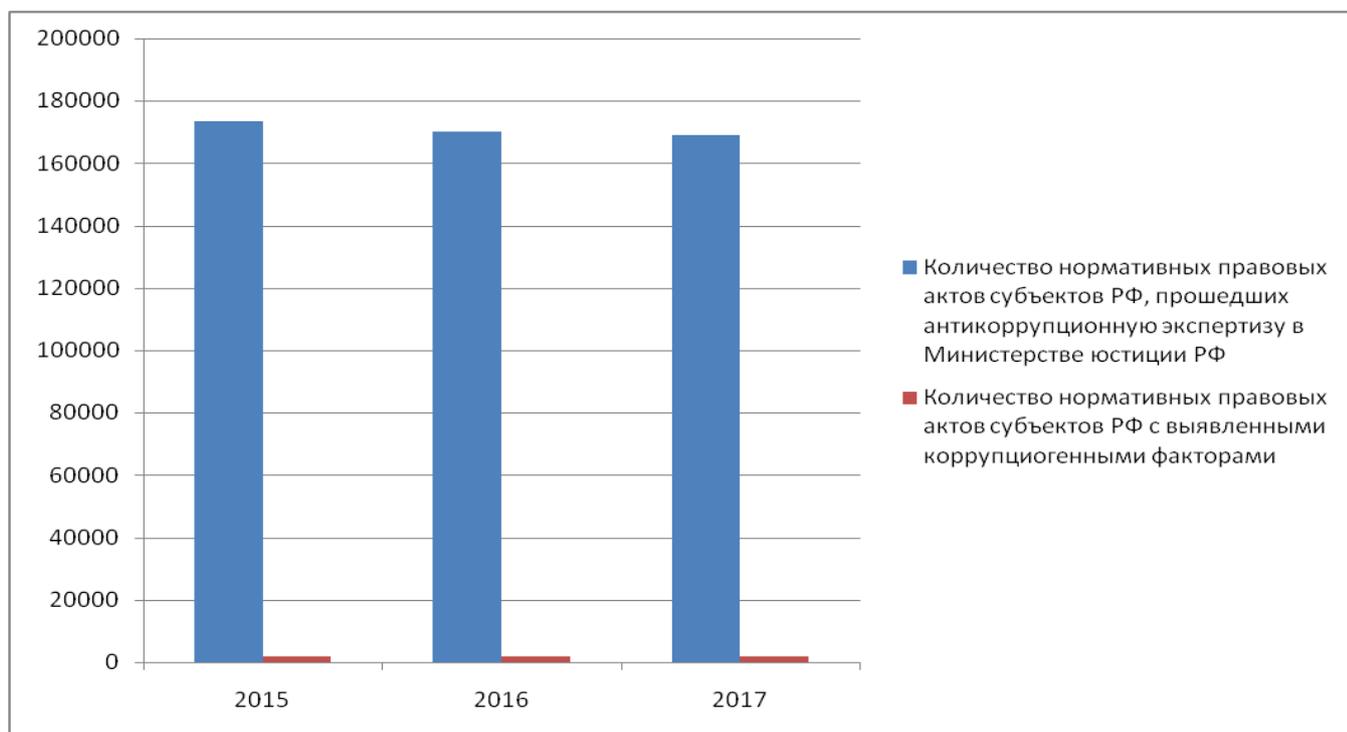
**Сравнительно-статистический анализ количества проектов нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции РФ в 2015-2017 годах**



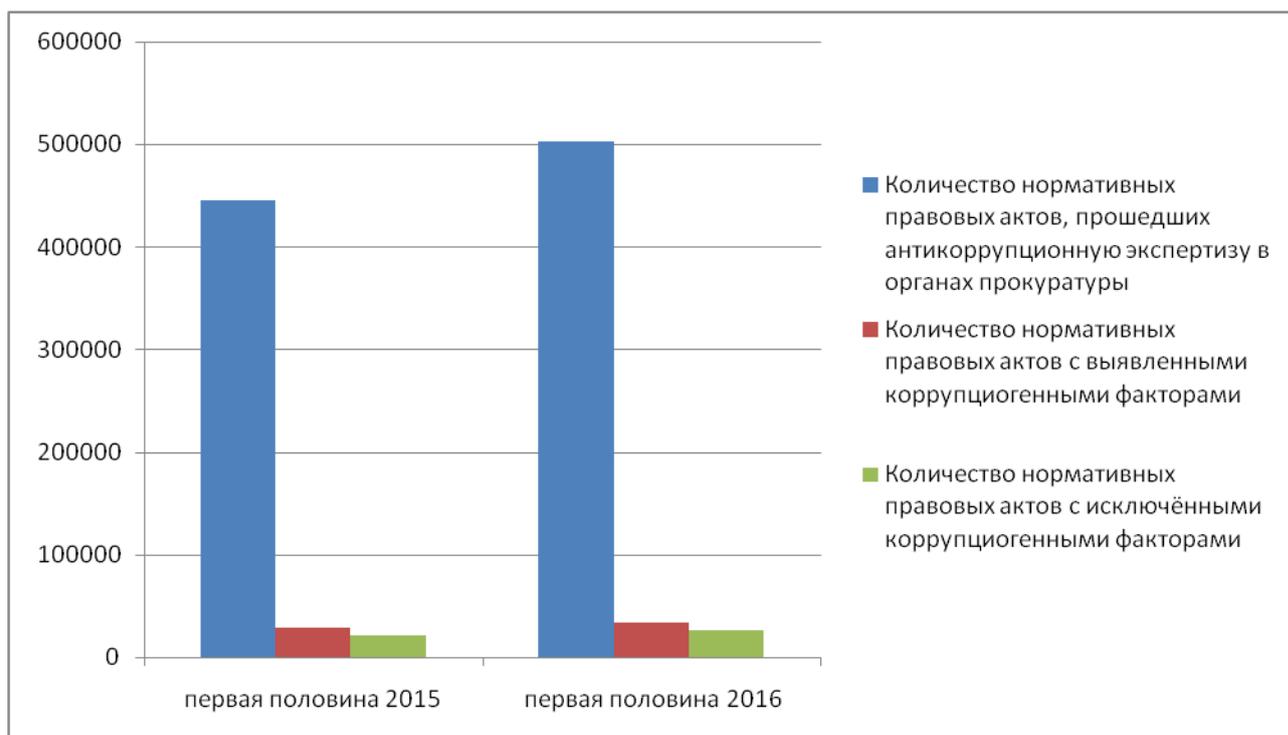
**Сравнительно-статистический анализ количества нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти РФ, прошедших антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции РФ в 2015-2017 годах**



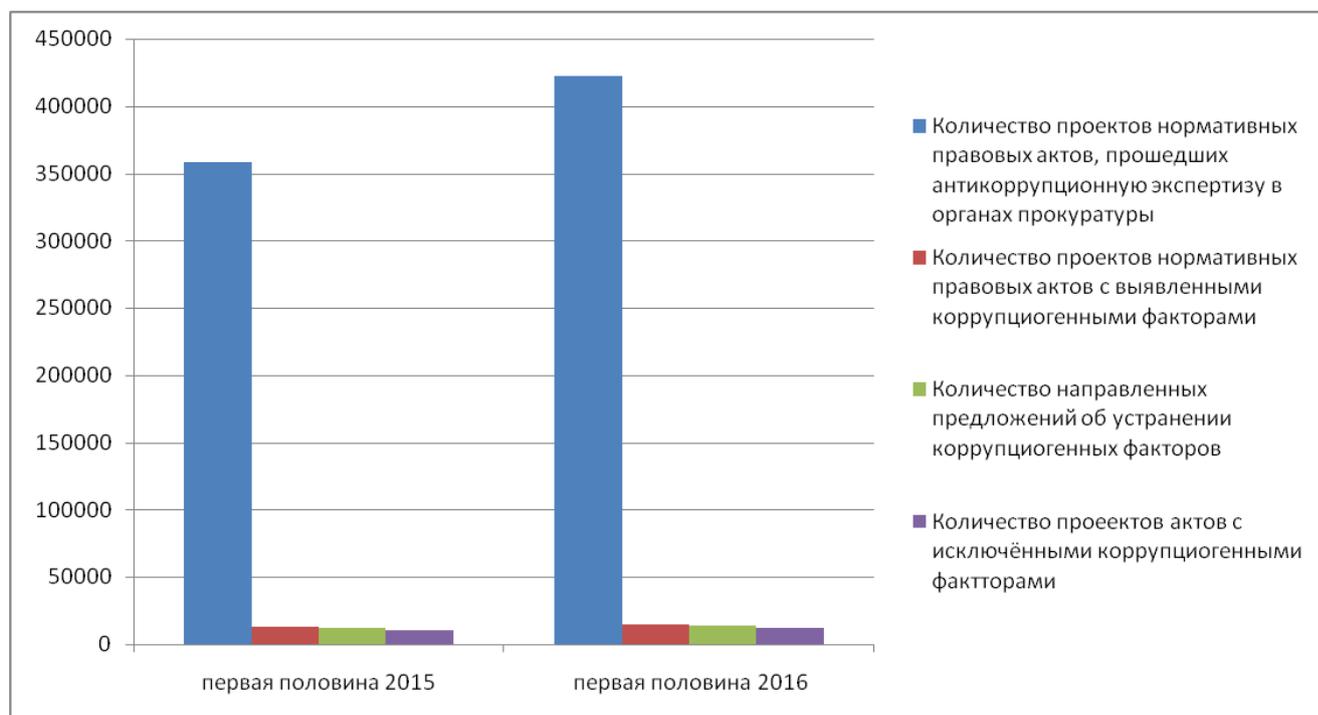
**Сравнительно-статистический анализ количества нормативных правовых актов субъектов РФ, прошедших антикоррупционную экспертизу в Министерстве юстиции РФ в 2015-2017 годах**



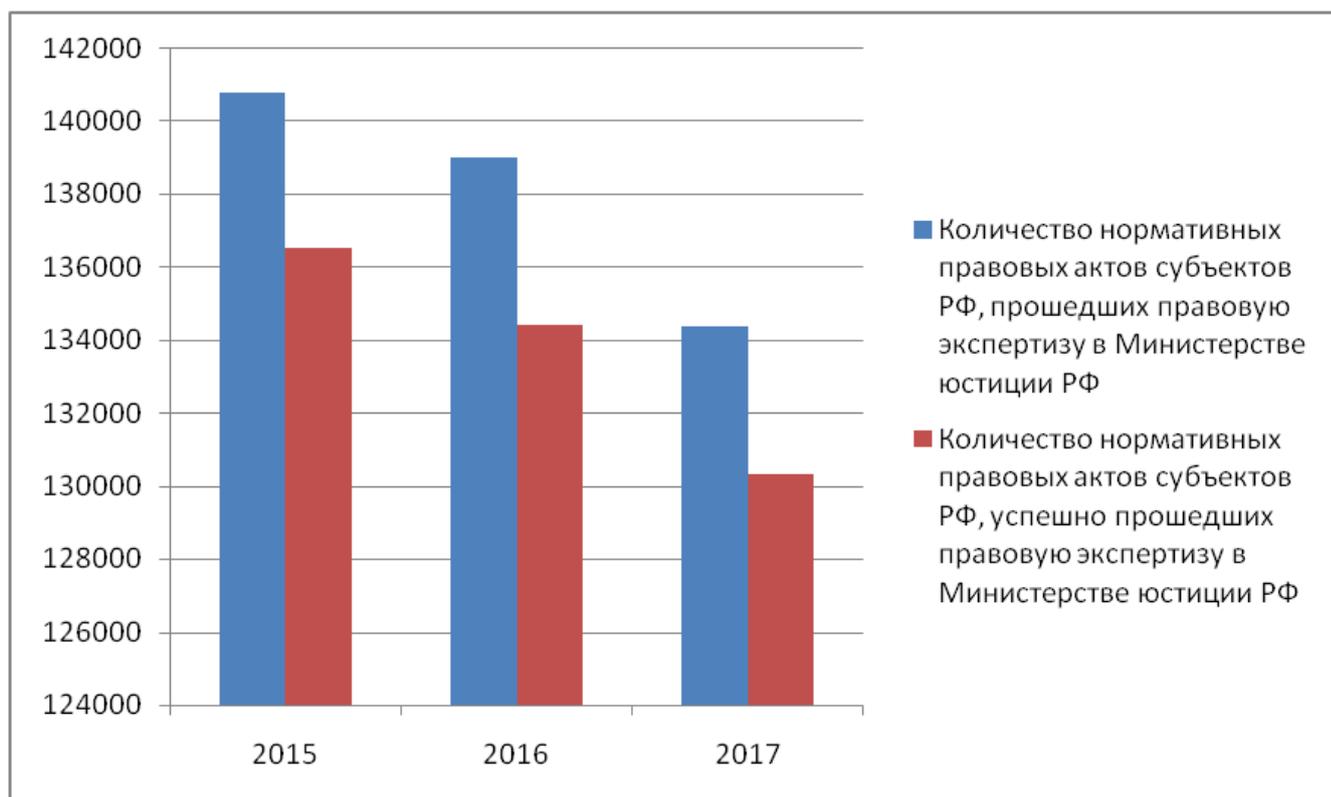
**Сравнительно-статистический анализ количества нормативных правовых актов, прошедших антикоррупционную экспертизу в органах прокуратуры РФ в 2015-2016 годах**



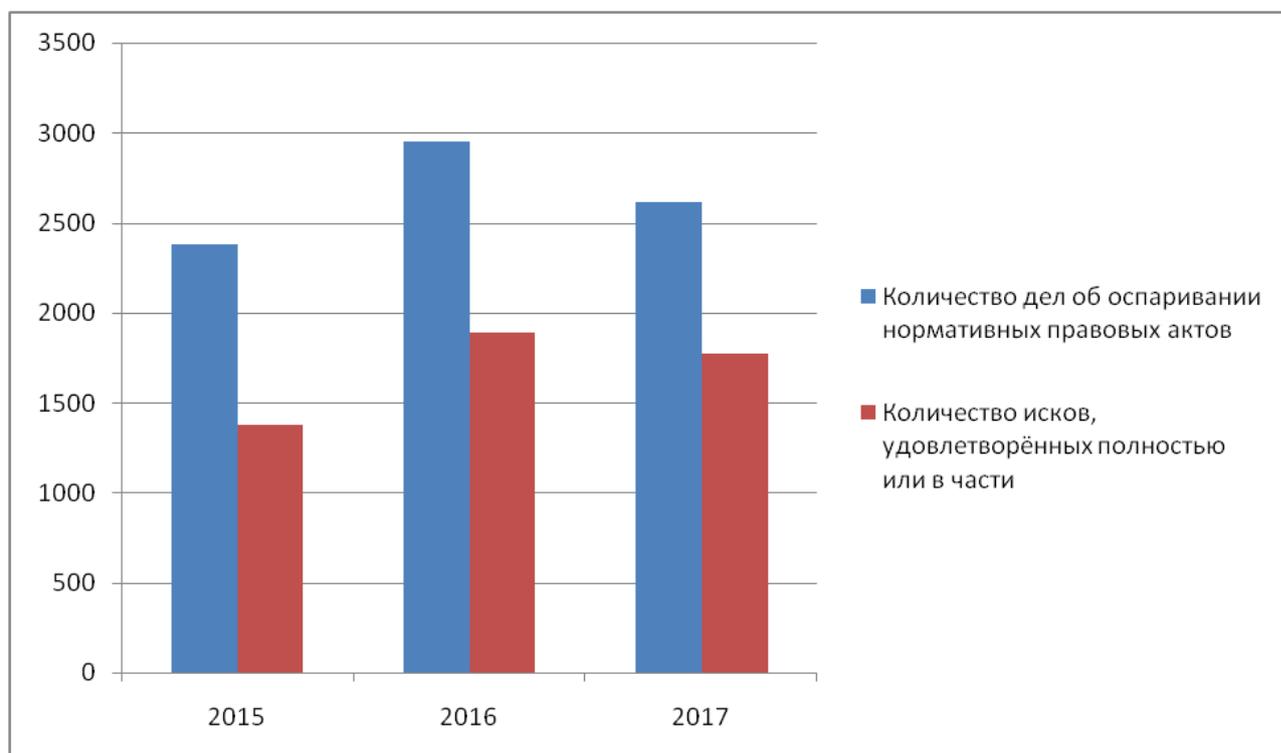
**Сравнительно-статистический анализ количества проектов нормативных правовых актов, проходивших антикоррупционную экспертизу в органах прокуратуры РФ в 2015-2016 годах**



**Сравнительно-статистический анализ количества нормативных правовых актов субъектов РФ, проходивших правовую экспертизу в Министерстве юстиции РФ в 2015-2017 годах**



**Сравнительно-статистический анализ количества дел об оспаривании нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции за 2015-2017 годы**



Методика оценки законности нормативных административно-правовых  
актов

1. Настоящая методика применяется при проведении мероприятий по административно-правовому и административно-процессуальному обеспечению законности нормативных административно-правовых актов.

2. Целью применения данной методики является установление наличия у проверяемого нормативного административно-правового акта свойства законности.

3. Наличие свойства законности является обязательным для всех нормативных административно-правовых актов, принимаемых в целях обеспечения публичного правопорядка любыми административно-публичными органами и организациями, а именно:

а) нормативных правовых актов Президента РФ, органов исполнительной власти и их должностных лиц;

б) нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их должностных лиц, принятых в рамках реализуемых данными органами административно-публичных полномочий (государственных полномочий по вопросам административно-правового регулирования);

в) нормативных правовых актов иных административно-публичных органов и организаций и их должностных лиц;

г) нормативных правовых актов межгосударственных органов, создаваемых в рамках евразийской интеграции.

4. Оценка законности, обусловленной закономерностями функционирования системы нормативных административно-правовых актов, предполагает обязательное выявление соответствия нормативного административно-правового акта требованиям, установленным не только Конституцией РФ, конституциями и

уставами субъектов РФ, международно-правовыми актами, законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и теми нормативными административно-правовыми актами, которые обладают большей юридической силой по сравнению с актом, подлежащим проверке.

5. Оценка законности нормативного административно-правового акта предполагает проверку наличия нарушений определённых требований, предъявляемых к акту для возникновения у него свойства законности, а именно:

- а) нарушение требований, предъявляемых к содержанию;
- б) нарушение требований, предъявляемых к форме;
- в) нарушение требований, предъявляемых к процедуре принятия;
- г) нарушение требований, предъявляемых к компетенции субъекта административного нормотворчества;
- д) нарушение требований, предъявляемых к соответствию акта целям принятия либо административно-правовым принципам.

6. Нарушение требований, предъявляемых к форме нормативного административно-правового акта, выражается в:

- а) использовании наименования акта, которое нормативно не установлено для принимающего субъекта;
- б) отсутствии необходимых реквизитов: даты принятия, номера, подписи и т. п.

7. Нарушение иных требований к форме акта, а именно требований логичной внутренней структуры, лаконичности, ясности и чёткости текста, отсутствия формулировок, допускающих двусмысленное толкование, соблюдения грамматических правил, относится к нарушению правил юридической техники и не означает незаконности проверяемого акта.

8. Нарушение требований, предъявляемых к процедуре принятия нормативного административно-правового акта, выражается в:

- а) принятии акта органом единолично, а не совместно либо по согласованию

в тех случаях, когда последнее нормативно установлено;

б) отсутствии факта государственной регистрации и сопряжённой с ней правовой и антикоррупционной экспертизы акта в Министерстве юстиции РФ в нормативно установленных случаях;

в) отсутствии факта опубликования или обнародования акта в нормативно установленных случаях;

г) отсутствии факта прохождения дополнительных процедур, направленных на публичное обсуждение акта, в нормативно установленных случаях.

9. Нарушение требований, предъявляемых к компетенции субъекта административного нормотворчества, выражается в:

а) полном отсутствии у субъекта компетенции принимать нормативные административно-правовые акты;

б) отсутствии компетенции по данному предмету правового регулирования;

в) отсутствии компетенции на данной территории;

г) отсутствии компетенции в отношении данных субъектов правоотношений.

10. Выявление нарушения любого из вышеуказанных требований позволяет не переходить к оценке законности содержания проверяемого нормативного административно-правового акта либо его соответствия целям принятия либо административно-правовым принципам.

11. Нарушение требований, относящихся к содержанию нормативного административно-правового акта, выражается в противоречии осуществляемого им правового регулирования тому правовому регулированию, которое предусмотрено актами и иными формами права большей юридической силы и может проявляться в:

а) возложении на участников правоотношений дополнительных обязанностей;

б) привлечении их к ответственности, не предусмотренной актами большей

юридической силы;

в) создании ограничений в возможности реализации ими своих прав, свобод и законных интересов;

в) необоснованном изменении объема полномочий административно-публичных органов и организаций.

12. Нарушение требований, предъявляемых к соответствию акта целям принятия либо административно-правовым принципам, может проявляться в:

а) дискриминационном характере акта, заключающемся в том, что физические и юридические лица, находящиеся в одинаковом положении, подвергаются неодинаковому обращению;

б) непропорциональном характере акта, заключающемся в применении мер, не соответствующих преследуемой цели, не обеспечивающих справедливый баланс между интересами частных лиц и общим публичным интересом, в частности, установлении ограничений прав лиц или возложении на них обязанностей, когда эти ограничения или обязанности не соответствуют цели осуществляемого регулирования;

в) злоупотреблении полномочиями при принятии акта, что проявляется в осуществлении полномочий не в тех целях, для которых они были предоставлены правовыми нормами, а, например, в целях, которые не имеют под собой правовой основы или которые не мотивированы публичным интересом;

г) пристрастности акта, заключающейся в осуществлении произвольного регулирования, направляемого личными, семейными или корпоративными интересами либо политическим давлением, которые наносят ущерб физическим или юридическим лицам, а также в любом привилегированном обращении по каким бы то ни было основаниям;

д) необъективности правового регулирования, имеющей место тогда, когда при принятии акта не учитываются уместные факторы, исключая при этом любые аспекты, не относящиеся к делу;

е) непоследовательности в правовом регулировании, выражающейся в несоблюдении обычной административной практики органа, что не соответствует законным и разумным ожиданиям физических или юридических лиц в свете предшествующего поведения органа, если только не возникает законных оснований, которые могут быть официально отражены, для отступления от этой практики в особых случаях.

13. Легитимная цель нормативного административно-правового акта, учитываемая для определения его законности, должна быть прямо указана в законодательстве или выводиться из него, согласуясь с целями, закреплёнными в Конституции РФ.

14. Нарушение любого из требований законности, предъявляемых к нормативному административно-правовому акту, означает отсутствие у акта свойства законности, а следовательно недопустимость применения акта для регулирования правоотношений. Субъект, осуществляющий проверку нормативного административно-правового акта, в случае выявления таких нарушений обязан осуществить входящие в его компетенцию меры юридического воздействия, препятствующие дальнейшему применению такого акта.

## ПРОЕКТ

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации с целью обеспечения совершенствования судебного административно-процессуального обеспечения законности в Российской Федерации»

## Статья 1

Внести в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ следующие изменения:

- 1) признать утратившим силу пункт 1.1 части 1 статьи 29;
- 2) признать утратившим силу пункт 1.2 части 1 статьи 29;
- 3) признать утратившей силу главу 23.

## Статья 2

Внести в Кодекс Российской Федерации об административном судопроизводстве от 08.03.2015 № 21-ФЗ следующие изменения:

1) дополнить статью 217 частью 6 следующего содержания «При признании оспариваемого нормативного правового акта недействующим полностью или в части с иной даты, чем день вступления решения суда в законную силу, суд мотивирует избрание этой даты»;

2) изложить пункт 3 части 8 статьи 213 в следующей редакции: «соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части целям его принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу»;

3) изложить пункт 1 части 2 статьи 215 в следующей редакции: «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не

соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты»;

4) изложить пункт 1 части 2 статьи 215 в следующей редакции: «об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим целям своего принятия, правовым принципам, международным и внутригосударственным договорам и соглашениям и нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты».

### Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу через девяносто дней после своего официального опубликования.