

## **Тема № 7: «Акты органов государственного управления»**

по учебной дисциплине «Государственное управление»  
для специальности переподготовки 9-09-1032-01  
«Управление органами внутренних дел»

### **Учебные вопросы:**

1. Понятие, юридическое значение акта государственного управления и виды административно-правовых актов управления.
2. Требования, предъявляемые к актам управления и последствия их несоблюдения.

### **Введение**

Реформы основ общественно-политического устройства Республики Беларусь потребовали приведения правовой базы в соответствие с новыми реалиями. В Республике Беларусь идет активный процесс законотворчества, обновления или создания новых законов и подзаконных нормативных правовых актов. Увеличение объемов законотворчества предъявляет повышенные требования к законопроектной деятельности исполнительных органов.

Поскольку административные акты органов государственного управления являются важнейшим звеном в цепи реализации воли законодателя в общественную жизнь, постольку возникла повышенная потребность в совершенствовании механизма подготовки и реализации административно-правовых актов органов исполнительной власти. Вот почему одной из важных проблем сегодняшнего дня является повышение качества правовых актов, принимаемых всеми звеньями государственной власти.

## **1. Понятие, юридическое значение акта государственного управления и виды административно-правовых актов управления.**

Слово «акт» уходит своими корнями еще в Античность, в римское право и в переводе с латинского означает «поступок», «действие».

В юридической литературе акт управления иногда рассматривается в качестве действия, в других случаях – как документ, в третьих – как форма исполнительно-распорядительной деятельности. Последнее понимание акта наиболее распространено. Однако следует иметь в виду, что формой деятельности является не сам акт, а его издание. В качестве синонимов правовых актов управления используют другие названия – «акты государственного управления», «административные акты», «акты государственной администрации», «административно-правовые акты».

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

1) правовой акт управления всегда является управленческим решением, поскольку именно такое управленческое решение и составляет содержание правового акта. Он разрабатывается и принимается с соблюдением правил управленческого процесса и направлен на решение конкретной управленческой ситуации или обеспечение выполнения государственно-управленческих задач и функций;

2) это подзаконный юридический акт. Из данного признака вытекает его соответствие Конституции, законам, актам Президента, актам вышестоящих органов исполнительной власти, приговорам и решениям судов, заключенным договорам. Необходимо также отметить, что признак подзаконности правовых актов управления выражается не только в их содержании, но и в порядке их принятия, а также является одним из важнейших проявлений принципа законности;

3) решение органа исполнительной власти становится правовым актом управления только в случае его принятия в установленном порядке и обеспечения его надлежащего оформления. Отсюда следует, что правовой акт управления должен издаваться с соблюдением официально установленных процедур. Сюда можно отнести, в частности, порядок разработки проекта акта управления, его согласование, обсуждение, экспертизу, голосование и утверждение. Помимо этого необходимо соблюдение соответствующих требований делопроизводства (например, указание даты, номера, автора документа и др.). Существенное значение имеют процедура подписания, а иногда и утверждение, регистрация, опубликование акта. Правовые акты управления, как правило, издаются в качестве официального письменного юридического документа;

4) правовой акт управления издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в

пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

5) это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

6) правовой акт управления опирается на властные полномочия органов государственного управления, а потому предстает в виде одностороннего юридически властного волеизъявления, а точнее – предписания, носит императивный и обязательный характер, определяет правила должного поведения людей. Издание правовых актов управления направлено на решение вопросов общего характера (абстрактное правовое регулирование) или конкретного вопроса (индивидуальное правовое регулирование). При несоблюдении содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность);

7) правовой акт управления занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

8) правовой акт управления представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Служебный документ – это юридический акт, где содержатся властные предписания определенного органа государственного управления. Однако не каждый документ, исходящий от властного органа, можно назвать правовым актом. Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т. п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами. К правовым актам следует относить нормативные, интерпретационные, индивидуальные, а также смешанные акты. Иными словами, правовые акты – это облеченные в письменную форму документы, исходящие от властных органов или должностных лиц, имеющие юридическую природу, что и характеризует их как формально-юридических носителей государственной воли;

9) правовой акт управления может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

10) основной конституирующей чертой правового акта является его правовой характер, т. е. направленность на достижение юридических последствий. Такими юридическими последствиями могут быть создание общеобязательных правил поведения (юридических норм), возникновение, изменение, прекращение административных правоотношений, а кроме того,

правовой акт может выступать основанием издания другого акта управления, может играть роль доказательства при рассмотрении дел в судах, устанавливать порядок заключения гражданско-правовых сделок и т. д.;

11) правовой акт управления носит творческий характер, который детерминирован направленностью управленческой деятельности в первую очередь на оптимальное разрешение возникающих вопросов, что исключается при формальном подходе. В связи с этим А.П. Корнев справедливо отмечает, что «от субъекта управления, разрешающего дело, требуются: творческий, научный подход, предвидение, осмотрительность, учет и глубокий анализ фактических данных»<sup>1</sup>.

Таким образом, *правовой акт управления* – это подзаконное одностороннее юридически властное официальное волеизъявление исполнительных и распорядительных органов государственной власти (должностных лиц), облеченное в установленную форму, принятое по вопросам своей компетенции, на основании и во исполнение законов и подзаконных актов, имеющих большую юридическую силу, в целях непосредственного практического осуществления задач и функций государственного управления.

С помощью административно-правовых актов конкретизируются нормы высшей юридической силы, т. е. содержащиеся в законодательных актах; определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления; проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы; определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или правительству; обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных организаций; устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления; формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений; осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений; административно-правовые акты могут быть правовым основанием для принятия иных актов управления (например, приказ министра внутренних дел является основанием для издания приказа начальника Академии МВД Республики Беларусь); индивидуальные правовые акты управления выступают юридическими фактами возникновения, изменения и прекращения общественных отношений субъектов государственного управления (например, издание приказа о принятии на государственную службу является основанием возникновения нового статуса лица – статуса государственного служащего).

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного права, а иных отраслей правовой системы Республики Беларусь. В наибольшей степени это касается финансовых

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. М., 1996. С. 167.

отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранные правоотношения.

Акты управления весьма разнообразны как по форме, так и по содержанию, поскольку различны органы, их принимающие, факторы и цели, обуславливающие их принятие. Отдельным актам свойственны наряду с общими признаками (регулирование общественных отношений, властный характер и т. п.) только им присущие признаки, что и позволяет осуществить их классификацию.

Классификация способствует изучению особенностей отдельных видов актов управления, их ранжированию, разработке различных методик применения актов. Она позволяет определить правовую природу актов управления, значение их различных видов. Классификация актов управления имеет не только теоретическое, но и практическое (эмпирическое) значение для юридической практики, которая является не только одним из видов социальной практики, но и объектом всей юридической теории. Так, например, грамотная классификация актов управления может оказать существенную помощь, во-первых, различным субъектам нормотворческого процесса; во-вторых, толкователям юридических документов; в-третьих, при осуществлении различных видов систематизации (например, инкорпорации).

Акты управления подразделяются по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции органов государственного управления, издающих акты; органам, издающим правовые акты; форме выражения актов.

**По юридическим свойствам** акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанного характера.

Нормативные акты управления направлены на установление, изменение, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление и прекращение действия норм права как общеобязательных правил поведения постоянного или временного характера, рассчитанных на индивидуально не определенный круг лиц и неоднократное применение. Такие акты, во-первых, издаются в развитие законов, во-вторых, могут устанавливать типовые правила в сфере государственного управления (например, таможенные правила), а также определять статус органов исполнительной власти, быть направленными на охрану отношений в сфере государственного управления, т. е. иметь правоохранный характер.

Нормативные акты могут издавать органы исполнительной власти различного уровня, применительно к конкретному органу это чаще всего регулируется положением об этом органе. Каждый вид органа исполнительной власти издает акты определенного вида.

Индивидуальные акты управления (ненормативный) не содержит норм права и в целях применения действующих норм права устанавливает обязательные предписания распорядительного и (или) организационного характера, в том числе в отношении индивидуально определенных лиц

(изменяет или прекращает действие этих предписаний), и (или) рассчитан на однократное применение.

**В зависимости от цели и характера** все индивидуальные акты подразделяются на две группы: оперативно-исполнительные и правоохранительные. Эти акты отражают соответственно оперативно-исполнительскую и правоохранительную деятельность органа государственного управления<sup>2</sup>.

Оперативно-исполнительными считаются акты, в которых реализуется диспозиция нормы права (например, приказ о передаче оборудования, о назначении на должность и освобождении от должности, о командировке и т. п.). Это акты применения права, их издание связано с осуществлением повседневной деятельности по вопросам своей компетенции.

Правоохранительные акты издаются с целью обеспечения охраны права от нарушения в сфере осуществляемой ими управленческой деятельности. При этом в отдельных случаях реализуется санкция правовой нормы, т. е. она применяется тогда, когда имеет место правонарушение (постановление о наложении административного взыскания и т. п.). В правоохранительных актах, как правило, дается правовая оценка поведению субъектов административного правоотношения.

Смешанные акты управления – это такие акты, в которых переплетаются нормы и индивидуальные установления (например, акт устанавливает статус какого-либо государственного органа, и в нем же назначается руководитель этого органа).

**По сроку действия** акты управления бывают бессрочные – с неопределенным сроком действия; срочные – в акте указан срок действия, по истечении которого акт утрачивает силу; временные – действуют в течение определенного непродолжительного срока. В наименовании таких актов указывается, что они временные (временные инструкции).

**По территории действия:** действующие в масштабе Республики Беларусь; действующие в масштабе административно-территориальной единицы (область, район, город, сельский населенный пункт).

**По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты:** общие издаются органами общей компетенции (правительством, местными органами исполнительной власти) и обладают большей юридической силой, чем межотраслевые, которыми регулируются отношения, возникающие в ряде отраслей государственного управления; межотраслевые – принимаются исполнительными органами межотраслевой компетенции (например, министерствами финансов, по налогам и сборам, труда и социальной защиты, государственными комитетами по имуществу и стандартизации и др.); отраслевые – акты отраслевых органов государственного управления (министерств информации, транспорта и коммуникаций, здравоохранения и др.).

---

<sup>2</sup> См. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 38.

Важное теоретическое и практическое значение имеет деление актов по органам государственного управления, издающим акты (по наименованию). Наименование актов имеет специфическую форму, которая призвана отражать особенности их содержания.

**По наименованию** акты подразделяются на постановления правительства и распоряжения премьер-министра; постановления, приказы, уставы, положения, правила, инструкции республиканских органов исполнительной власти; решения местных органов исполнительной власти, распоряжения их руководителей.

Известно, что закон «О Совете Министров Республики Беларусь» не содержит указаний о видах актов, издаваемых республиканскими и местными органами исполнительной власти. А вот в законе «О нормативных правовых актах» и в положениях о каждом органе исполнительной власти такой перечень имеется. В соответствии со ст. 18 закона «О нормативных правовых актах» министерства, иные республиканские органы государственного управления принимают нормативные правовые акты в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Беларусь, иными законами, актами Президента Республики Беларусь, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, международными договорами и иными международно-правовыми актами, в форме постановлений после одобрения их на коллегии министерства, иного республиканского органа государственного управления. Ст. 19 вышеназванного закона определяет, что местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений.

Следует отметить, что в законе от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» не содержится дефиниции «постановления и приказа республиканского органа государственного управления», а вот закон от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» определял их как «нормативные правовые акты, принимаемые коллегиально на основе и во исполнение нормативных правовых актов большей юридической силы в пределах компетенции соответствующего государственного органа и регулирующие общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности», применительно к постановлению; и «нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления», применительно к приказу. К тому же в действующем законе «О нормативных правовых актах» предусматривает только один вид нормативного правового акта республиканских органов государственного управления – постановление, а в ст. 5 закреплена дефиниция локального акта как официального документа, принятого (изданного) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающего обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого

органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций. Перечень локальных актов определяется положением о конкретном органе государственного управления. Следовательно, приказ как был, так и останется преобладающей разновидностью актов республиканских органов государственного управления. В соответствии с действующим законом «О нормативных правовых актах» ужесточились требования к принятию актов управления в форме постановлений.

Конкретное содержание актов органов государственного управления разнообразно. Они могут регламентировать как основные вопросы организации и деятельности самих органов, так и вопросы практического руководства подчиненными им объектами управления. Могут быть как индивидуальными, так и нормативными актами. Следует заметить, что иногда на практике трудно различить индивидуальные акты от нормативных. Дело в том, что акты представляют собой объединение двух правовых форм деятельности – правотворческой и правоприменительной. Например, приказы являются нормативными в той их части, в какой они имеют правотворческий характер, и в соответствии с этим представляют собой юридические предписания – форму права.

Многие приказы являются индивидуальными, внутриорганизационными. Они издаются по личному составу аппарата органа (например, приказы об утверждении номенклатуры должностей, о приеме, увольнении, поощрениях, дисциплинарных взысканиях и т. п.). Отдельные приказы (постановления) по своему содержанию носят информационно-передаточный характер. В них излагается содержание актов Совета Министров, отдельных министерств, государственных комитетов, осуществляющих межотраслевые функции, здесь обычно содержатся конкретные указания о проведении действий общего характера в связи с изложенным актом.

Разграничивая постановление и приказ республиканского органа государственного управления, следует отметить, что эти акты по своей сущности аналогичны. Но постановление – это документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятый в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию. Обычно постановлениями утверждаются различные инструкции, положения, правила, действующие в различных отраслях, сферах управления, в межотраслевом управлении. Приказы – преобладающая разновидность правовых актов управления, которые издаются на основах единоначалия по важнейшим вопросам функционирования системы исполнительной власти. Так, приказами регламентируются цели и задачи, стоящие перед соответствующими органами в настоящее время и в перспективе, возлагаются обязанности и предоставляются права, решаются вопросы создания, реорганизации и ликвидации организаций в отдельно взятой системе государственных органов, основные направления служебной деятельности и т. д. Приказами могут также

устанавливаться принципы, формы, методы деятельности подчиненных органов.

Дополнительно можно выделить и другие критерии классификации правовых актов управления: по характеру предписаний – императивные, поручительные, рекомендательные; по сфере правового регулирования – внутренние и внешние. Первую группу составляют акты, действующие в рамках системы органа исполнительной власти. Их большинство в общей массе актов управления. Внешние акты управления направлены на упорядочение общественных отношений, возникающих вне указанной системы органов, регулирование которых отнесено к компетенции конкретного органа исполнительной власти. По субъекту принятия можно выделить акты, изданные в рамках системы одного органа исполнительной власти и изданные совместно несколькими органами исполнительной власти. По степени доступности правовые акты подразделяются на не имеющие ограничений доступа (открытые) и имеющие такие ограничения (закрытые).

Правовые акты управления могут выражаться в следующих формах: письменной, устной и конклюдентной. А.Н. Крамник выделяет и такую форму, как молчание (подразумеваемые правовые акты управления) и далее обосновывает ее существование в процедуре принятия законов. «В Республике Беларусь подобное относится к принятию законов. Так, в соответствии с частью 4 статьи 100 Конституции Республики Беларусь Совет Республики должен рассмотреть законопроект, переданный Палатой представителей, в течение двадцати дней, а при объявлении законопроекта срочным – десяти дней. В случае нерассмотрения законопроекта в указанные сроки закон считается одобренным Советом республики. По части 6 статьи 100 Конституции Республики Беларусь закон, принятый Палатой представителей и Советом Республики, представляется Президенту Республики Беларусь на подпись. Если Президент не возвращает его на протяжении двух недель, то закон считается подписанным»<sup>3</sup>. В соответствии со ст. 46 «Согласование проекта нормативного правового акта» закона «О нормативных правовых актах» «проекты нормативных правовых актов считаются согласованными в случаях непредоставления в указанный срок информации о согласовании, отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования». Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется в письме на бумажном носителе или в виде электронного документа путем выражения государственным органом (организацией) согласия или несогласия с предписаниями проекта нормативного правового акта либо путем визирования проекта нормативного правового акта не позднее чем в 30-дневный срок (повторное согласование – не позднее чем в десятидневный срок) со дня получения проекта нормативного правового акта.

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в

---

<sup>3</sup> Крамник А.Н. Административное право Республики Беларусь. Ч. I. С. 134.

котором содержатся требования, предписания, положения, правила и т. д. Устные административные акты (ими являются, как правило, приказы, распоряжения, команды, указания и т. п.) не требуют соответствующего письменного оформления, так как они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и выполнения самых общих функций управления. Все большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковые и шумовые сигналы и т. д. В данном случае волеизъявление властвующего субъекта находит свое выражение в конкретных жестах, знаках, сигналах. Например, к таким актам можно отнести сигналы и специальные знаки на воздушном, железнодорожном, морском и речном транспорте, которые применяются в целях обеспечения безопасного движения различных транспортных средств; «зеленый коридор» в международных аэропортах, когда пассажир выбирает по своему усмотрению путь таможенного досмотра (в данном случае конклюдентный акт выражен в форме предложения, а не распоряжения, указания или запрета); жесты сотрудника ГАИ, регулирующего движение транспорта и пешеходов. Все эти и другие конклюдентные административные акты должны быть обязательно исполнены теми, кому они адресованы, так как они влекут юридические последствия в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения. При их осуществлении возникают, изменяются или прекращаются административно-правовые отношения.

### **3. Требования, предъявляемые к актам управления и последствия их несоблюдения**

Эффективность управленческих решений зависит от многих факторов: их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др.

Качество правовых актов управления зависит от соблюдения их авторами ряда требований. Требования к правовым актам управления можно разделить на требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления, вступлению их в действие, содержанию и форме.

Одним из важнейших условий юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым к его юридическому содержанию и порядку его издания, т. е. в конечном счете требованиям законности актов управления.

Рассматривая указанную проблему и основываясь на освещении ее в административно-правовой литературе, можно выделить три основные группы требований:

**I. Общие требования законности и целесообразности.** Этим требованиям должны удовлетворять все акты управления, независимо от того, как они создаются, по какому вопросу и каковы их юридические свойства. Они заключаются в следующем:

1. Всякий акт управления может быть издан лишь в пределах компетенции соответствующего органа. Он должен основываться на требованиях Конституции, законов, декретов и указов Президента, актов вышестоящих органов государственного управления. Акт управления, изданный органом или должностным лицом по вопросу, относящемуся к компетенции другого органа или должностного лица, подлежит отмене, так как он издан в нарушение его компетенции. Это требование юридической обоснованности акта управления исключает не только формальное противоречие акта управления закону, но и возможность фактического нарушения им прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций.

2. Правовой акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т. е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллегиального органа. Без выполнения этого требования акты являются незаконными. Также незаконны акты, принимаемые путем опроса или в рабочем порядке, без обсуждения их на заседаниях коллегиального органа.

Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе тщательного изучения всех обстоятельств, обусловивших их принятие. В необходимых случаях они должны приниматься после консультаций со специалистами,

предварительного обсуждения проектов на заседаниях совещательных органов, образованных в единоначальных органах исполнительной власти (например, на заседаниях коллегий министерств и др.).

3. Акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, государственных и негосударственных организаций.

4. Целесообразность акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, а не личных и аппаратных. Поэтому акты управления должны быть научно обоснованными по содержанию и грамотными по форме. Чтобы акт был целесообразным, он должен соответствовать реальной обстановке и быть своевременно принятым. Очень важно обеспечить также комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые акты.

Принимая сложные и уникальные решения, органы исполнительной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с управленческим риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения может причинить огромный вред обществу, несравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения.

5. Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Форма акта (структура его составных частей, язык и стиль изложения, реквизиты) активно воздействует на содержание. Она побуждает субъекта управления с особой тщательностью подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие акта. Требование делать в акте ссылку на закон, на основании которого принято решение, побуждает субъекта управления скрупулезно относиться к акту с точки зрения его законности. Требование подписи акта определяет ответственность субъекта управления за его содержание. Следовательно, вопрос о соблюдении формы акта – это не технический вопрос, а существенный фактор правильного разрешения управленческого дела.

Правовой акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления.

**II. Специальные требования законности (дополнительные).** Эти требования предъявляются к некоторым актам государственного управления в зависимости от их содержания и назначения. Они заключаются в следующем:

1. Некоторые акты могут быть изданы лишь в определенный срок. Это

требование имеет различные цели. В одних случаях – оперативности в решении вопроса (например, при издании решений по обращениям граждан), в других – возможности более точного учета обстоятельств, связанных с причиной издания акта (например, постановление о наложении административного взыскания должно издаваться с соблюдением сроков, указанных в ст. 7.6 КоАП; приказ о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника ОВД издается с соблюдением сроков, указанных в ст. 46 дисциплинарного устава ОВД).

2. Многие акты издаются после предварительного согласования с другими государственными органами, заинтересованными сторонами, после получения заключений компетентных органов.

3. Отдельные акты могут издаваться лишь по отношению к лицам, достигшим определенного возраста (например, в соответствии со ст. 4.3 КоАП административная ответственность наступает по общему правилу с 16-летнего возраста, ч. 2 указанной статьи определяет перечень административных правонарушений, ответственность за совершение которых наступает с 14-летнего возраста, следовательно, составлять административно-процессуальные документы в соответствии с ПИКоАП в отношении конкретного лица для привлечения к административной ответственности можно соблюдая требования ст. 4.3 КоАП);

4. В отдельных случаях акты управления могут издаваться лишь при наличии оснований в виде других правовых актов.

**III. Организационно-технические требования.** Эти требования призваны обеспечить конкретное оперативное и дифференцированное руководство.

1. В целях осуществления дифференцированного руководства акты управления должны издаваться в соответствии с особенностями отраслей и сфер государственного управления, спецификой задач тех или иных органов управления и должностных лиц.

2. Акты должны быть внутренне согласованными, логично построенными и соответствовать нормотворческой технике. При изложении текста сначала размещаются более общие, а затем более конкретные положения.

3. Названия правового акта управления, раздела, главы и статьи должны быть лаконичными, четко сформулированными и отражать их основное содержание и не превышать трех строк.

4. Структура акта должна обеспечивать расположение нормативных правовых предписаний акта в логической последовательности, облегчать их восприятие, способствовать правильному их пониманию и применению.

В отдельные структурные элементы акта объединяются нормативные правовые предписания, относящиеся к одному правовому институту или вопросу. Каждое новое положение следует оформлять как отдельный структурный элемент.

Основными структурными элементами акта являются преамбула, разделы, подразделы, главы, параграфы, статьи, пункты, подпункты, части,

абзацы, а в случаях, предусмотренных законом о нормативных правовых актах, – позиции и подстрочные примечания.

Преамбула акта является вступительной частью акта, содержащей информацию о причинах, условиях и (или) целях принятия (издания) акта. Преамбула, как правило, не содержит нормативных правовых предписаний, определений терминов, не нумеруется и не может рассматриваться как часть или абзац акта.

Значительный по объему и сложный по построению акт подразделяется на разделы и главы. Раздел является структурным элементом акта, объединяющим главы акта. Глава является структурным элементом акта, объединяющим статьи (пункты) акта. Статьи и пункты являются структурными элементами акта, содержащими законченные нормативные правовые предписания однородного содержания.

5. Обязательными реквизитами правовых актов управления являются: вид акта (постановления Совета Министров, постановления (приказы) республиканских органов государственного управления, решения местных органов исполнительной власти и др.); дата, место принятия (издания) акта и его регистрационный номер; подписи лиц, уполномоченных подписывать соответствующие акты.

6. Языковые и стилистические требования, предъявляемые к тексту правового акта управления: текст излагается лаконично, простым и ясным языком, исключаям различным толкование норм, с соблюдением официально-делового стиля литературного языка и юридической терминологии; в тексте не допускается употребление просторечий и экспрессивных форм разговорной речи, в одном и том же смысле разных понятий (терминов), иноязычных заимствований при наличии равнозначных слов и терминов в белорусском или русском языке, нечетких словосочетаний, обобщенных рассуждений, восклицаний и призывов, образных сравнений, эпитетов, метафор, аббревиатур, кроме общеизвестных, ненормативной лексики.

7. Как правило, текст акта должен быть отпечатан. Письменные акты – особый вид служебных документов, и в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулярах, иметь четкие оттиски штампов, печатей.

Таковы основные требования, предъявляемые к актам управления. При нарушении юридических требований, предъявляемых к актам управления, может встать вопрос об их действительности. В зависимости от степени и характера нарушения акты управления становятся дефектными. Такие акты принято подразделять на оспоримые и ничтожные.

Оспоримыми называются правовые акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами.

Например, оспоримыми являются акты, которые содержат неточности фактического характера. Оспоримые акты могут быть признаны правомерными

(после устранения обнаруженных в них недостатков) или недействительными. А для должностного лица, издавшего незаконный акт, последствия могут наступить самые отрицательные, вплоть до освобождения от должности и юридической ответственности.

В государственном управлении существует презумпция правильности актов управления, т. е. предполагается, что акт управления принят и издан с соблюдением всех юридических требований и обязателен для тех, кому он адресован. А значит, он должен исполняться, сомнения в его законности не препятствуют его действию.

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, пользующимся правом такой отмены. Недействительность оспоримых актов управления устанавливается только в официальном порядке. Основаниями отмены актов управления могут быть: незаконность акта, практическая нецелесообразность, необходимость замены устаревшего акта новым.

Акты управления оспариваются в форме прокурорского протеста или жалоб. Если, например, орган государственного управления, рассматривающий жалобу гражданина, признает ее обоснованной, он принимает решение об отмене обжалованного акта как недействительного.

Право отмены и приостановления актов относится к компетенции вышестоящих органов государственного управления. Действие некоторых актов управления может быть приостановлено на основе внесения протеста прокурора или подачи жалобы гражданином.

Кроме того, многие акты вправе признать незаконными суды (например, Конституционный суд).

По названным основаниям могут производиться и изменения актов управления, а также вноситься поправки и дополнения.

От отмены правовых актов управления следует отличать их приостановление, которое означает официальное временное прекращение действия акта до рассмотрения органом, который обладает правом отмены акта. Приостановление действия актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным, но не обладает правом на его отмену.

Некоторые акты (например, постановление о наложении административного взыскания) вступают в силу по истечении сроков на обжалование (опротестование).

Ничтожные акты государственного управления – это неправомерные акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не могут подлежать исполнению, пороки таких актов не могут быть устранены (например, предписания руководителя подчиненному главному бухгалтеру совершать финансовые операции, противоречащие закону). Подобные акты не порождают юридических последствий. Подчиненные не только не вправе их исполнять, но и несут ответственность в случае их исполнения.

Акты признаются ничтожными, если: 1) есть прямое указание закона; 2) приняты с нарушением компетенции издавших их органов; 3) нет законного основания (заявления, заключения и др.) для принятия акта; 4) нарушен срок давности; 5) акт предписывает совершение преступления и т. д.

Еще в артикулах Петра I указывались три условия необязательности приказа начальника: требуемое деяние не касается службы, непристойно ей, не соединено с пользой его Величеству или государству<sup>4</sup>.

Особое значение для законности и действительности актов управления имеет соблюдение процедуры их принятия.

Порядок принятия и подготовки проектов нормативных правовых актов Президента, Палаты представителей и Совета Республики, Совета Министров, республиканских органов государственного управления, Национального банка, Национальной академии наук Беларуси, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, технико-юридические требования к их оформлению определяются законом «О нормативных правовых актах» и Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов, утвержденными указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности».

Стадии принятия правового акта управления: планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта; принятие (издание); включение в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь; опубликование.

Подготовка проектов актов осуществляется, как правило, на плановой основе по утвержденным нормотворческими органами (должностными лицами) ежегодным планам подготовки проектов актов.

Для разработки проекта акта по решению органа государственного управления ответственный за подготовку проекта акта может в установленном порядке, в том числе путем создания временной комиссии (рабочей группы), привлекать специалистов заинтересованных государственных органов (организаций), научных учреждений, а при отсутствии специалистов, обладающих необходимыми профессиональными навыками в области регулируемых отношений, – также специалистов иных организаций, в первую очередь государственных.

Подготовка проекта акта может включать: рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта; организационно-техническое и финансовое обеспечение; сбор необходимых материалов и информации; разработку концепции проекта; составление текста проекта; согласование проекта; проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Форма проекта акта определяется исходя из компетенции нормотворческого органа (должностного лица) и содержания проекта акта. Например, проекты актов Совета Министров подготавливаются в форме

---

<sup>4</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса : курс лекций. М., 1998. С. 187.

постановлений, а республиканских органов государственного управления – постановлений или приказов. Проекты актов республиканских органов государственного управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан или носящие межведомственный характер, подготавливаются только в форме постановлений и принимаются после одобрения их на коллегиях соответствующих республиканских органов государственного управления.

Проект акта до внесения его в нормотворческий орган (должностному лицу) подлежит согласованию с заинтересованными государственными органами (организациями), если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Республики Беларусь, а также, если в акте содержатся нормативные правовые предписания и (или) поручения, касающиеся других государственных органов (организаций).

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется руководителем государственного органа (организации), а в отсутствие руководителя – его первым заместителем или лицом, исполняющим обязанности руководителя, по вопросам правового регулирования и управления в определенной отрасли (сфере деятельности), иным вопросам, отнесенным актами законодательства к компетенции этого государственного органа (организации), если иное не предусмотрено иными законодательными актами.

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется в письме на бумажном носителе или в виде электронного документа путем выражения государственным органом (организацией) согласия или несогласия с предписаниями проекта нормативного правового акта либо путем визирования проекта нормативного правового акта (в случаях, предусмотренных актами законодательства, только путем визирования проекта нормативного правового акта).

При наличии по проекту нормативного правового акта замечаний и (или) предложений согласование проекта нормативного правового акта осуществляется государственным органом (организацией) с обоснованием этих замечаний и (или) предложений и, как правило, изложением предлагаемой редакции соответствующих положений проекта нормативного правового акта, оформленной в соответствии с требованиями нормотворческой техники. Визирование проекта нормативного правового акта в таком случае осуществляется с отметкой о наличии прилагаемых замечаний и (или) предложений.

Согласование проекта нормативного правового акта осуществляется не позднее чем в тридцатидневный срок (повторное согласование – не позднее чем в десятидневный срок) со дня получения проекта нормативного правового акта, если иное не предусмотрено законами, решениями Президента Республики Беларусь, палат Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь.

Проекты нормативных правовых актов считаются согласованными в случаях непредоставления в указанный срок информации о согласовании,

отсутствия предложения о продлении срока согласования с обоснованием необходимости такого продления или отказа в продлении срока согласования.

Республиканские органы государственного управления, подчиненные Совету Министров, представляют проекты нормативных правовых актов, направляемые в Совет Министров, на согласование в Министерство юстиции после их согласования с иными заинтересованными республиканскими органами государственного управления, подчиненными Совету Министров, областными и Минским городским Советами депутатов, областными и Минским городским исполнительными комитетами, если иное не предусмотрено актами законодательства.

Проект акта подлежит обязательной юридической экспертизе: проекты постановлений Совета Министров – Министерством юстиции, уполномоченным структурным подразделением Аппарата Совета Министров; проекты нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, других государственных органов – их юридическими службами. Например, акты МВД проходят юридическую экспертизу в управлении правового обеспечения штаба МВД Республики Беларусь.

К проекту акта, вносимому в нормотворческий орган (должностному лицу), в зависимости от его вида прилагаются: сопроводительное письмо и обоснование необходимости принятия (издания) акта, включая финансово-экономическое обоснование; документы, содержащие информацию о согласовании (визировании) проекта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект; иные документы, относящиеся к проекту (по усмотрению субъекта, вносящего проект).

Проект акта, внесенный в установленном порядке, должен быть рассмотрен нормотворческим органом (должностным лицом), который по результатам рассмотрения принимает одно из решений: принять (издать) акт; отклонить проект акта с указанием причин отклонения; отложить принятие (издание) акта на определенный срок с указанием причин; вернуть проект акта на доработку с указанием своих замечаний и (или) предложений либо самостоятельно доработать проект акта.

Акт после его рассмотрения принимается (издается) уполномоченным на то органом (должностным лицом) с соблюдением процедуры, определенной соответствующими нормативными правовыми актами.

Подписание официального текста постановлений Совета Министров, актов республиканских и местных органов исполнительной власти осуществляется руководителем органа, принявшего (издавшего) акт, а в его отсутствие – его первым заместителем или лицом, исполняющим его обязанности.

Акты (как правило, носящие нормативный характер) подлежат включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, ведение которого осуществляется Национальным центром правовой информации Республики Беларусь.

Правовым актам управления, включенным в Национальный реестр правовых актов, присваиваются регистрационные номера Национального реестра правовых актов Республики Беларусь. К актам республиканских органов государственного управления, областных, Минского городского исполнительных комитетов, направляемым в Национальный центр правовой информации для включения их в Национальный реестр правовых актов, прилагается положительное заключение Министерства юстиции о включении в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, а к нормативным правовым актам исполнительных и распорядительных органов базового территориального уровня – положительное заключение главного управления юстиции соответствующего областного исполнительного комитета, вынесенные по результатам обязательной юридической экспертизы.

Нормативный правовой акт действует бессрочно до прекращения его действия, если в тексте акта не оговорено иное. Временный срок действия может быть установлен для всего нормативного правового акта или его структурного элемента. В этом случае в нормативном правовом акте должны быть указаны срок действия нормативного правового акта (его структурного элемента) или событие, при наступлении которого нормативный правовой акт (его структурный элемент) утрачивает силу. По истечении указанного срока или при наступлении указанного в нормативном правовом акте события нормативный правовой акт (его структурный элемент) автоматически утрачивает силу. До истечения установленного срока действия нормотворческий орган (должностное лицо), принявший (издавшее) нормативный правовой акт, может принять решение о продлении срока действия нормативного правового акта (его структурного элемента) на новый срок или о придании ему бессрочного характера.

Нормативные правовые акты Совета Министров имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Нормативные правовые акты министерств, иных республиканских органов государственного управления имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Юридическая сила утвержденных нормативных правовых актов определяется юридической силой нормативных правовых актов, которыми они утверждены.

Нормативные правовые акты и локальные акты вышестоящего нормотворческого органа (должностного лица) имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам и локальным актам нижестоящего нормотворческого органа (должностного лица), если иное не предусмотрено законодательными актами. Юридическая сила совместного нормативного правового акта определяется юридической силой нормативного правового акта нормотворческого органа (должностного лица), который указан первым в числе принявших такой акт. Новый нормативный правовой акт, в том

числе временный, имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по этому же вопросу нормативному правовому акту этого же нормотворческого органа (должностного лица).

В соответствии с декретом Президента от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» официальным опубликованием правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь. Датой официального опубликования правового акта, включаемого в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, считается дата его размещения на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь.

Официальными периодическими печатными изданиями для постановлений Совета Министров, распоряжений премьер-министра, актов министерств и иных республиканских органов государственного управления являются сборник правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» и газета «Рэспубліка».

Не подлежат официальному опубликованию и обнародованию (опубликованию) нормативные правовые акты, содержащие служебную информацию ограниченного распространения или государственные секреты.

Отметим, что вступление нормативных правовых актов в силу может осуществляться по одному из следующих вариантов:

– через 10 дней после официального опубликования (решения референдумов, декреты Президента и законы);

– со дня размещения на Национальном правовом интернет-портале (указы Президента, постановления Совета Министров, акты органов исполнительной власти);

– со дня принятия (правовые акты, не имеющие нормативного характера, распоряжения руководителей органов исполнительной власти);

– с иного определенного срока (например, некоторые нормативные правовые акты, особенно кодексы, как правило, вступают в силу с конкретной даты, что вызвано значимостью акта, необходимостью подготовить новые процедурные правила, разъяснить отдельные положения правоприменителям).

Правовые акты управления, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, вступают в силу только после их официального опубликования.

Правовые акты управления республиканских органов государственного управления имеют обязательную силу на всей территории Республики Беларусь, акты местных органов государственного управления – на соответствующей территории Республики Беларусь.