
Keywords: state regulation; security activities; functional structure; organizational structure; competence.

UDC 342.9

*Статья поступила
в редакцию 15. 12. 2021 г.*

А. С. КРИВОНОЩЕНКО

О СУЩНОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ И ИХ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Автором исследуется проблема определения понятия и правовой природы правовых актов управления. Анализируются теоретико-правовые подходы к сущности правовых актов управления, а также правовой регламентации нормативных правовых актов. На основании проведенного анализа предлагается авторское определение понятия «правовой акт управления», предлагаются пути совершенствования правовой регламентации правовых актов управления.

Ключевые слова: правовой акт управления; нормативный правовой акт; локальный акт; правовое регулирование.

УДК 349.2

Введение. Правовые акты управления являются основным юридическим средством осуществления государственной власти, реализации компетенции должностных лиц. При помощи правовых актов управления субъекты власти устанавливают обязательные правила поведения, регулируют общественные отношения во всех сферах управления, переводят абстрактные предписания норм права в объективную реальность, обеспечивают исполнение законодательных актов, осуществляют правовое воспитание и развивают правовую культуру граждан.

В связи с этим особую важность имеет как единое понимание природы и сущности правовых актов управления, так и качество их регламентации на законодательном уровне. Однако многообразие правовых актов управления, различие их юридических свойств, широкий спектр издающих их органов обуславливает наличие неоднозначных подходов к указанным выше проблемам, а также недостаточно четкое правовое регулирование данной сферы общественных отношений.

Основная часть. В административно-правовой теории сформулированы различные мнения относительно сущности правовых актов управления. Некоторые ученые понимают акт управления как действие соответствующего органа управления. Так, по мнению Р. Ф. Васильева, «второе слово в термине “акт управления”», тесно связанное с категорией действия, все же выполняет

Александр Сергеевич КРИВОНОЩЕНКО (Alexandr7618904@yandex.ru), кандидат юридических наук, доцент кафедры управления органами внутренних дел Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь).

функцию характеристики действия, обозначенного словом акт, показывает сферу данного действия, выражает его известные особенности. Но и сама по себе принадлежность тех или иных средств (явлений) к управлению говорит об их связи с действиями, деятельностью. При всех условиях принадлежность актов управления к действиям и вытекающая отсюда возможность определять эти правовые явления через действия представляется очевидной» [1, с. 128].

Другие исследователи рассматривают акт управления как определенный документ. Так, О. Г. Строкова предлагает воспринимать правовой акт органов управления как создаваемый на основе и во исполнение закона словесно-письменный документ, содержащий в себе одностороннее государственное волеизъявление управомоченного субъекта (государственного органа, должностного лица), принимаемый в процессе исполнительно-распорядительной деятельности и призванный регулировать отношения в сфере государственного управления [2, с. 85].

Как отмечает Т. Е. Кучерова, правовой акт управления — это правовой акт, содержащий властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, принимаемый в соответствии с установленной процедурой, направленной на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение правоотношений с целью осуществления задач и функций исполнительной власти [3, с. 19].

Некоторые административисты указывают на проявление сущности акта управления в том, что он является формой исполнительно-распорядительной деятельности. Так, по мнению А. П. Алехина, А. А. Каромлицкого и Ю. М. Козлова, правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти [4, с. 199]. В данном случае справедливо заметить, что формой деятельности органа государственного управления является не сам акт, а его издание. Акт управления в данном случае выступает как юридическое оформление этой формы деятельности.

Однако подобное расхождение во мнениях не означает неверность отдельных подходов. Они все в некоторой степени верны. Такой спектр суждений обусловлен комплексной природой правовых актов управления, широкой сферой их реализации, а также разнообразием аспектов, в рамках которых они могут рассматриваться. Так, если исходить из порядка реализации деятельности органа власти, то акт управления оправданно понимать как действие, совершаемое данным органом для реализации своих полномочий. В аспекте внешнего проявления государственной власти правовой акт управления выступает как юридическое оформление формы деятельности субъекта власти. Если же правовой акт рассматривается как источник норм права либо средство их реализации, то в таком случае его сущность проявляется через понятие юридического документа.

В этой связи более уместно вести речь о комплексном понимании правового акта управления как многогранного юридического феномена. В теории административного права рядом ученых предложен подобный подход к рассматриваемой проблеме. Так, С. С. Алексеев указывал, что термин «акт» имеет в сфере права два значения:

а) правомерного действия — юридического факта, в том числе действия по правотворчеству, когда законодательный орган совершает действия по изданию, изменению или отмене закона;

б) официального документа, в котором выражаются и закрепляются результаты тех или иных действий и в котором, следовательно, они «пребывают» [5, с. 77].

Обобщая различные точки зрения относительно сущности правовых актов управления, Ю. Н. Стариллов предлагает рассматривать их в различных аспектах:

- 1) как важнейшую форму управленческой деятельности;
- 2) как управленческие решения, где термин «решение» имеет универсальный характер и устанавливает необходимость выполнения конкретных действий лицами и органами, которым адресовано данное решение;
- 3) как правовые акты, в том числе и акты представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры;
- 4) как действия (или волеизъявления), поскольку они могут рассматриваться в качестве правоустановления или правоприменения (или то и другое одновременно) в сфере государственного управления;
- 5) как предписания, поскольку реальное юридическое содержание правовых актов управления составляют правоустановительные и правоприменительные предписания.
- 6) как разновидность документов (юридических документов, служебных документов: протоколов, докладных записок, справок, статистических материалов и пр.), поскольку содержащиеся в нем предписания имеют свое документальное (как правило, письменное) оформление [6, с. 247].

Вместе с тем, рассматривая правовые акты управления с точки зрения правовой природы, необходимо в первую очередь исходить из их основного юридического свойства — наступления правовых последствий в результате принятия. Именно данный признак является определяющим в характеристике акта управления как правового феномена.

В свою очередь влечет правовые последствия определенное властное решение органа власти, принятое им в рамках своей компетенции. Данное решение может иметь как нормативный характер, т. е. влечь принятие, изменение или прекращение норм права, так и правоприменительный, т. е. быть направленным на реализацию правовых норм.

В связи с этим среди приведенных подходов к сущности правового акта управления наиболее оправданным представляется его понимание как определенного решения субъекта власти, осуществляемого в целях реализации своих полномочий.

На этом основании полагаем, что *правовой акт управления* целесообразно понимать как властное решение органа власти либо его должностного лица, принятое в рамках установленной законодательством компетенции, влекущее правовые последствия, направленное на установление (изменение, прекращение) норм права либо их применение, и облеченное в соответствующую юридическую форму (как правило, в форму юридического документа).

В целом из данного определения следует, что правовые акты управления включают в себя две большие группы: нормативные правовые акты и акты правоприменения. Наиболее многочисленными в практике государственного управления являются правоприменительные акты, с помощью которых органы власти реализуют свои полномочия, обеспечивают исполнение актов законодательства. Однако определяющее значение в механизме правового воздействия государства на социум имеют нормативные правовые акты, путем издания которых формируется система общеобязательных правил поведения, устанавливаются рамки правопорядка. В связи с этим особую важность имеет качество их правовой регламентации.

Следует констатировать, что законодательство, регламентирующее нормативные правовые акты управления, в последнее время претерпело ряд существенных изменений. В законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее — закон «О нормативных

правовых актах») правовые акты управления были разделены на собственно «нормативные правовые акты» и «локальные акты».

В соответствии со ст. 2 данного закона под нормативным правовым актом понимается официальный документ установленной формы, принятый (изданный) нормотворческим органом (должностным лицом) в пределах его компетенции или референдумом с соблюдением предусмотренной законодательством процедуры, который направлен 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.

В свою очередь к локальным актам отнесены официальные документы, принятые (изданные) нормотворческим органом (должностным лицом), устанавливающие обязательные правила поведения в целях регулирования вопросов организации внутренней деятельности данного нормотворческого органа (его территориальных органов), подчиненных ему (входящих в его состав, систему) организаций (ст. 5) [7].

Необходимо отметить, что в юридической литературе понятие «нормативный правовой акт» традиционно рассматривается как акт, содержащий правовые нормы, регулирующие общественные отношения в соответствующей сфере управления. Кроме того, нормативные правовые акты, как это следует из приведенной выше дефиниции, закрепленной в ст. 2 закона «О нормативных правовых актах», имеют два ключевых признака, отличающих их от актов правоприменения: 1) индивидуально неопределенный круг лиц, на которых распространяется его действие; 2) неоднократное применение. Именно в данных отличительных чертах и проявляется нормативность правового акта управления.

Анализируя терминологию закона «О нормативных правовых актах» можно сделать вывод, что нормативный характер имеет только первая группа рассматриваемых правовых актов управления — непосредственно «нормативные правовые акты». В свою очередь локальные правовые акты управления носят название «локальные акты» и не содержат указания в их названии на нормативность.

Вместе с тем локальные акты также обладают всеми признаками нормативных правовых, в частности, содержат нормы права, распространяются на неопределенный круг лиц, имеют неоднократное применение. Так, приказ министерства, утверждающий и регламентирующий правила внутреннего трудового распорядка данного органа, устанавливает общеобязательные правила поведения в указанной сфере трудовых отношений, обращен на индивидуально неопределенный круг лиц, поскольку кадровый состав любого органа изменяем и перечень субъектов правоотношений, регулируемых приведенным приказом, невозможно индивидуализировать, а также рассчитан на неоднократное применение.

Кроме того, следует указать, что ранее действовавший закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» прямо определял приказ как «нормативный правовой акт функционально-отраслевого характера, издаваемый руководителем республиканского органа государственного управления в пределах компетенции возглавляемого им органа в соответствующей сфере государственного управления» [8].

На основании всего сказанного можно утверждать, что с точки зрения правовой природы локальные акты также являются нормативными правовыми актами управления. В связи с этим представляется необходимым законодательное закрепление понятия «локальный нормативный правовой акт» как разновидности нормативных правовых актов управления.

Необходимо также отметить, что закон «О нормативных правовых актах» не распространяет свое действие на локальные правовые акты нормотворческих органов и их должностных лиц. Данная сфера правоотношений в каждом государственном органе регулируется отдельными правовыми актами — положениями о данных органах. Вследствие этого можно констатировать, что перечень локальных актов органов государственного управления, порядок их издания, требования, предъявляемые к их структуре, форме и содержанию, не регламентируются единым нормативным правовым актом.

Вместе с тем именно локальные правовые акты управления являются преобладающей формой государственно-управленческой деятельности любого государственного органа. Причем перечень локальных правовых актов управления, издаваемых органами государства, весьма широк.

Основным из них, несомненно, является приказ, но приказами утверждаются и иные локальные акты. Например, Г. Б. Шишко только в сфере трудовых отношений выделил следующие виды локальных актов: местные правила внутреннего трудового распорядка; коллективные договоры; графики трудовых отпусков; различные положения (например, положения о премировании); должностные инструкции; штатное расписание; соглашение о неразглашении коммерческой тайны предприятия, организации; положения о структурном подразделении (цехе, отделе и др.) [9, с. 519]. Также локальными актами управления являются и иные инструкции, наставления, правила, уставы и т. д.

Широкий спектр локальных правовых актов управления, многообразие государственных органов, обладающих нормотворческими полномочиями, регулируемых ими, обуславливает необходимость издания единого нормативного правового акта, регламентирующего их перечень, порядок издания, общие требования, предъявляемые к такого рода актам. В связи с этим представляется целесообразным принятие подобного нормативного правового акта, в качестве которого может выступить закон Республики Беларусь «О локальных нормативных правовых актах».

Заключение. Таким образом, изложенное выше позволяет сделать ряд следующих выводов:

1) представляется обоснованным понимать правовой акт управления как властное решение органа власти либо его должностного лица, принятое в рамках установленной законодательством компетенции, влекущее правовые последствия, направленное на установление (изменение, прекращение) норм права либо их применение, и облеченное в соответствующую юридическую форму (как правило, в форму юридического документа);

2) локальные правовые акты управления обладают всеми признаками нормативности и с точки зрения правовой природы являются нормативными правовыми актами. В связи с этим представляется необходимым законодательное закрепление понятия «локальный нормативный правовой акт» как разновидности нормативных правовых актов управления;

3) локальные правовые акты управления выступают в качестве преобладающей формы государственно-управленческой деятельности любого государственного органа. Их многообразие, а также значимость в реализации госу-

дарственного управления обуславливают необходимость системной правовой регламентации данной сферы правоотношений, в связи с чем представляется целесообразным принятие единого нормативного правового акта, в качестве которого может выступить закон Республики Беларусь «О локальных нормативных правовых актах».

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Васильев, Р. Ф.* Акты управления (значение, проблема исследований, понятие) / Р. Ф. Васильев. — М. : Издательство Моск. ун-та, 1987. — 141 с.
Vasil'ev, R. F. Akty upravlenija (znachenie, problema issledovanij, ponjatie) [Acts of management (meaning, research problem, concept)] / R. F. Vasil'ev. — М. : Izdatel'stvo Mosk. un-ta, 1987. — 141 p.
2. *Строкова, О. Г.* Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики) : моногр. / О. Г. Строкова ; под ред. И. Н. Сенякина ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Федеральное агентство по образованию, Саратов. гос. акад. права. — Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2009. — 167 с.
Strokova, O. G. Prikaz kak osobaja raznovidnost' pravovogo akta (voprosy teorii i praktiki) [Order as a special kind of legal act (questions of theory and practice)] : monogr. / O. G. Strokova ; pod red. I. N. Senjakina ; M-vo obrazovanija i nauki Ros. Federacii, Federal'noe agentstvo po obrazovaniju, Saratov. gos. akad. prava. — Saratov : Saratov. gos. akad. prava, 2009. — 167 p.
3. *Кучерова, Т. Е.* Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Е. Кучерова. — М., 2006. — 203 л.
Kucherova, T. E. Normativnye акты federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti (voprosy obshhej teorii) [Normative acts of federal executive authorities (questions of general theory)] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.01 / T. E. Kucherova. — М., 2006. — 203 l.
4. *Алехин, А. П.* Административное право Российской Федерации : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — М. : Зерцало-М, 2001. — 592 с.
Alehin, A. P. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii [Administrative law of the Russian Federation] : ucheb. / A. P. Alehin, A. A. Karmolickij, Ju. M. Kozlov. — М. : Zercalo-M, 2001. — 592 p.
5. *Алексеев, С. С.* Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — 712 с.
Alekseev, S. S. Pravo: azbuka — teorija — filosofija: Opyt kompleksnogo issledovanija [Law: the alphabet — theory — philosophy: The experience of complex research] / S. S. Alekseev. — М. : Statut, 1999. — 712 p.
6. *Старилов, Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Старилов. — М. : НОРМА, 2002. — Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юрисдикция. — 584 с.
Starilov, Ju. N. Kurs obshhego administrativnogo prava [Course of general administrative law] : v 3 t. / Ju. N. Starilov. — М. : NORMA, 2002. — Т. 2 : Gosudarstvennaja sluzhba. Upravlencheskie dejstvija. Pravovye акты upravlenija. Administrativnaja jurisdikcija. — 584 p.
7. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2022.
8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07. 2009 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2022.
9. *Шишко, Г. Б.* Соотношение централизованного и локального способов правового регулирования трудовых отношений / Г. Б. Шишко // Право и экономика. — 2010. — Вып. 5. — С. 514—524.
Shishko, G. B. Sootnoshenie centralizovannogo i lokal'nogo sposobov pravovogo regulirovanija trudovyh otnoshenij [Correlation of centralized and local methods of legal regulation of labor relations] / G. B. Shishko // Pravo i jekonomika. — 2010. — Vyp. 5. — P. 514—524.

ALIAKSANDR KRYVANOSHCHANKA

**ON THE ESSENCE OF LEGAL ACTS
OF MANAGEMENT AND THEIR REGULATION**

Author affiliation. *Aliaksandr KRYVANOSHCHANKA (Alexandr7618904@yandex.ru), Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The author examines the problem of defining the concept and the legal nature of legal acts of management. The analysis of theoretical and legal approaches to the essence of legal acts of management is carried out, as well as legal regulation of normative legal acts. Based on the analysis the author's definition of the concept of "a legal act of management" is given; ways of improving the legal regulation of legal acts of management are proposed.

Keywords: legal act of management; normative legal act; local act; legal regulation.

UDC 349.2

*Статья поступила
в редакцию 12. 01. 2022 г.*

В. В. МЕРКУШИН

**СООТНОШЕНИЕ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ
ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ
И МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПРЕСТУПНОСТИ В СИСТЕМЕ УГРОЗ
БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ**

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу феноменов транснациональной организованной преступности и международной экономической преступности. На основе изучения их сущностных характеристик выявляется и конкретизируется круг специфических угроз, воздействующих на систему безопасности государств. Автором концентрируется внимание на сопутствующих угрозах, создаваемых данными видами преступлений — коррупции и легализации доходов, полученных преступным путем. Высказываются предложения о возможности эффективной реализации принципа неотвратимости наказания путем использования возможностей Международного уголовного суда, за счет увеличения предметной компетенции данной организационно-правовой структуры.

Владимир Владимирович МЕРКУШИН (valdshin@mail.ru), кандидат юридических наук, доцент, докторант факультета международных отношений Белорусского государственного университета (г. Минск, Беларусь).