

# ФОРМЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Обыденов В.В.

## К ВОПРОСУ О ВИДАХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Следует сказать, что цели, задачи, функции и методы исполнительной власти реализуются в разнообразных правовых управленческих актах. Следовательно, в целях лучшего познания их юридических особенностей важное значение имеет классификации актов управления. В связи с этим следует отметить, что в имеющихся работах по административному праву уже предпринимались попытки классифицировать правовые акты органов исполнительной власти по самым различным основаниям<sup>1</sup>. Анализ различных точек зрения по вопросу о классификации правовых актов позволяет сделать определённые выводы.

Основная сложность классификации правовых актов органов исполнительной власти состоит в том, что обстоятельств, влияющих на их содержание и характеристику, очень много. В силу этого классификацию можно проводить и выделять различные группы правовых актов органов исполнительной власти. Но при этом необходимо помнить, что обстоятельства, влияющие на их содержание и оценку, нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, если это не соблюдается, то классификация страдает определенной односторонностью. Помимо этого крайне важно при

классификации административно-правовых актов иметь в виду то обстоятельство, чтобы каждая классификация имела бы реальное основание и научно-практическое значение.

Но, как нам представляется, дело не в поиске все новых и новых критериев классификации правовых актов органов исполнительной власти, а в отборе тех из них, которые позволяют наиболее четко отграничить и, следовательно, изучить каждую группу административно-правовых актов.

Как отмечает О.Э. Лейст «классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения»<sup>2</sup>. В практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении правового и научного материала. Классификация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти носит условный характер, но не может быть произвольной и случайной. Она должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, коренящихся в существе классифицируемого и систематизируемого административно-правового материала.

Следует отметить, что проблеме классификации нормативных актов органов

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Правовые акты: Учебно-практическое пособие. – М., 1999. – С. 25; Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000. – С. 276; Корнев А.П. Административное право России. – М., 2000. – С. 196; Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления. – М., 1996. – С. 6-7 и др.

<sup>2</sup> См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 61.

исполнительной власти посвящено много работ. Как отмечает К.С. Бельский «каждый ученый-административист, издавший в 20-е годы XX в. учебник или учебное пособие по административному праву, посвятил специальный раздел актам управления, полгая, что это один из наиболее важных институтов административного права»<sup>3</sup>.

Так, А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихийев, В.Л. Кобалевский условно подразделяли акты управления на три группы: 1) акты нормативные; 2) индивидуальные акты; 3) юрисдикционные акты. А.Ф. Евтихийев нормативные правовые акты органов исполнительной власти называет административными актами и говорит о том, что данные акты содержат в себе правила общего поведения. Кроме того, А.Ф. Евтихийев говорит о том, что французские административисты трактуют нормативные акты управления как «второе законодательство»<sup>4</sup>.

Как отмечает С.А. Иванов, существует множество классификаций нормативных правовых актов. Среди них наиболее распространены классификации по следующим основаниям. По юридической силе, уровню принятия нормативного акта, степени обобщенности, нормативного материала, по действию во времени (постоянные, временные, исключительные), в пространстве (на всей территории России, на территории какого-либо субъекта Российской Федерации), по кругу субъектов (общие и специальные), по направленности действия (акты внешнего и внутреннего действия), по органам, издающим нормативные правовые акты<sup>5</sup>. К.С. Бельский классифицирует подзаконные нормативные правовые акты применительно к полицейской деятельности и выделяет следующие полицейские акты: норматив-

ные акты, индивидуальные акты, оперативно-распорядительные акты. Последние подразделяются на: административно-юрисдикционные; процедурно-защитные; регистрационные; разрешительные. Кроме того, К.С. Бельский выделяет: административные договоры, гражданско-правовые договоры, международные договоры, организационные действия, внешнеорганизационные действия, материально-технические действия<sup>6</sup>.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, как уже выше отмечалось, весьма многообразны. Их можно классифицировать, по нашему мнению, по различным основаниям. В частности, по юридическим свойствам, по сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающим правовые акты управления, форме выражения. По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и акты смешанного характера. Нормативными являются те акты, которые содержат в себе нормы права. Они применяются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного, персонализированного адресата (например, нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения). Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти, непосредственно подчиненных Президенту или Правительству Российской Федерации. Аналогичные акты издаются и действуют на территории субъектов Российской Федерации. Правовые акты управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладают меньшей юридической силой по сравнению с актами представительных (законодательных) органов субъектов Федерации.

<sup>3</sup> См.: Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004. – С. 748.

<sup>4</sup> См.: Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, 1925. – С. 174.

<sup>5</sup> См.: Иванов С.А. Нормативные правовые акты Российской Федерации. – М., 2004. – С. 8.

<sup>6</sup> См.: Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004. – С. 749-772.

Являясь одним из наиболее емких источников административного права, нормативные управленческие акты регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах и отраслях государственного управления. Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления (дело) на основе законов и иных нормативных актов, то есть является актами применения норм права к конкретным случаям (фактам) имеющим юридическое значение. Индивидуальные акты – это наиболее распространенный вид актов государственного управления. Посредством индивидуальных актов оперативно решается большое число вопросов и дел, возникающих в процессе управления. В связи с этим представляется необходимым более подробно остановиться на правовой характеристике индивидуальных актов.

Индивидуальные акты по В.Л. Кобалевскому, направлены на установление, изменение и прекращение, в соответствии с нормами права, индивидуальных административных правоотношений. Индивидуальные акты «живут мгновенной жизнью», исчерпывают себя и совершают свое дело в момент издания<sup>7</sup>. Разновидностью индивидуальных актов управления являются юрисдикционные акты. По мнению А.И. Елистратова данные акты рассчитаны на то, чтобы подавлять возможные нарушения права<sup>8</sup>. Эти акты появляются в производстве по делам об административных правонарушениях. Как отметил К.С. Бельский «административно-юрисдикционные акты» – это индивидуально-властные акты, решающие вопрос о виновности лица, совершившего административное правонаруше-

ние и одновременно о назначении положенного административного наказания»<sup>9</sup>.

Термин «индивидуальные правовые акты» наиболее полно отражает все важнейшие характеристики обозначаемого им правового явления и позволяет судить о его сущности. В общей теории права наиболее распространены термины: «правоприменительный акт», «индивидуальный правовой акт», «ненормативный акт», причем два последних термина используются, как правило, для обозначения актов применения права<sup>10</sup>. В то же время в отдельных работах значение указанных терминов различается, например, отмечается, что правоприменительные акты составляют основную группу индивидуальных актов, выполняют специфическую роль (функцию) в механизме правового регулирования общественных отношений. Издание правоприменительных актов связывается чаще всего с деятельностью органов государства.

Такое положение в общей теории права не могло не сказаться и на отраслевых исследованиях. В административно-правовой литературе и, прежде всего в работах, посвященных правовым актам управления<sup>11</sup>, либо затрагивающих в той или иной мере проблемы форм управленческой деятельности<sup>12</sup> и, в частности, правоприменительной деятельности органов управления<sup>13</sup>, также широко используются термины и понятия «индивидуальный акт управления», «правоприменительный акт управления», «ненормативный акт управления», причем вопрос о соотношении

<sup>7</sup> См.: Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков, 1929. – С. 140.

<sup>8</sup> См.: Елистратов А.И. Административное право РСФСР. – Л., 1925. – С. 33.

<sup>9</sup> См.: Бельский К.С. Указ. раб. – С. 755.

<sup>10</sup> См.: Александров Н.Г. Применение советского социалистического права. – М., 1958. С. 71; Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1998. – С.46.

<sup>11</sup> См.: Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов власти и управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1952. – С.19.

<sup>12</sup> См.: Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: Дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 1948. – С. 83.

<sup>13</sup> См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 87.

этих терминов и понятий, как правило, не затрагивается. Используются чаще первые два термина, неся при этом одинаковую смысловую нагрузку. В то же время некоторыми авторами высказано мнение о необходимости разграничения этих терминов и понятий<sup>14</sup>.

Так, Е.В. Додин, отрицая тождественность индивидуальных и правоприменительных актов, отмечает, что каждый акт применения права есть индивидуальное предписание (что, естественно, не вызывает возражений), но не все индивидуальные предписания выступают в качестве актов применения. При этом он подчеркивает, что, будучи средством регулирования поведения, отдельных субъектов в конкретных ситуациях, все индивидуальные акты порождают определенные юридические последствия (приказ о назначении на должность, постановление о наложении штрафа, распоряжение о выезде работника в командировку и т.п.).

Но эти правовые последствия, по его мнению, различны: в одном случае изменяется правовой статус управляемого объекта путем наделения его определенными правами и обязанностями, в другом случае никаких изменений не происходит, ибо

действия, которые вынуждены совершать управляемые, входят в круг их непосредственных обязанностей. Автор приходит к выводу о возможности выделения трех групп индивидуальных актов: правоприменительные акты; служебные предписания; акты, направленные на обеспечение оптимального функционирования управляемых (не подчиненных непосредственно по службе) объектов в пределах уже существующих у них прав и обязанностей. При этом подчеркивается, что только правоприменительные акты вызывают изменение или уточнение правового статуса конкретного адресата посредством наделения его правами и обязанностями или разрешения спора о них с иными лицами и организациями<sup>15</sup>. На наш взгляд, для расширительного толкования понятия «индивидуальные акты управления» достаточных оснований нет.

Следует присоединиться к мнению большинства юристов, которые утверждают, что индивидуальные акты управления – это всегда акты применения права. В пользу такого утверждения свидетельствует следующее. Юридические свойства индивидуальных актов управления определяются, прежде всего, их связью с нормой права.

### Библиография:

1. Александров Н.Г. Применение советского социалистического права. – М., 1958.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1998.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000.
4. Бельский К.С. Полицейское право. – М., 2004.
5. Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. – Одесса, 1976.
6. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. – Харьков, 1925.
7. Елистратов А.И. Административное право РСФСР. – Л., 1925.
8. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: Дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 1948.
9. Иванов С.А. Нормативные правовые акты Российской Федерации. – М., 2004.

<sup>14</sup> См.: Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013. – С. 67.

<sup>15</sup> См.: Додин Е.В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. – Одесса, 1976. – С.127.

10. Кобалевский В.Л. Советское административное право. – Харьков, 1929.
11. Коренев А.П. Административное право России. – М., 2000.
12. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978.
13. Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013.
14. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.
15. Копейчиков В.В. Правовые акты местных органов власти и управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1952.
16. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: Учебно-практическое пособие. – М., 1999.
17. Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления. – М., 1996.
18. Трегубова Е.В. Административные запреты в сфере осуществления полицейской деятельности // *Вестник: Российское полицейское право*. – 2013. – 1. – С. 25 – 44. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_718.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html)
19. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // *Вестник: Административное право и практика администрирования*. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_8841.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html)
20. Куракин А.В., Юлегина Е.И. Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // *Вестник: Административное право и практика администрирования*. – 2013. – 6. – С. 54 – 82. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9040.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9040.html)

### References (transliteration):

1. Aleksandrov N.G. *Primenenie sovetskogo sotsialisticheskogo prava*. – М., 1958.
2. Alekseev S.S. *Obshchaya teoriya prava*. – М., 1998.
3. Bakharakh D.N. *Administrativnoe pravo Rossii*. – М., 2000.
4. Bel'skii K.S. *Politseiskoe pravo*. – М., 2004.
5. Dodin E.V. *Dokazyvanie i dokazatel'stva v pravoprimeritel'noi deyatel'nosti organov sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya*. – Odessa, 1976.
6. Evtikhiev A.F. *Osnovy sovetskogo administrativnogo prava*. – Khar'kov, 1925.
7. Elistratov A.I. *Administrativnoe pravo RSFSR*. – L., 1925.
8. Evtikhiev I.I. *Vidy i formy administrativnoi deyatel'nosti organov gosudarstvennogo upravleniya: Dis. ... d-ra. yurid. nauk*. – М., 1948.
9. Ivanov S.A. *Normativnye pravovye акты Rossiiskoi Federatsii*. – М., 2004.
10. Kobalevskii V.L. *Sovetskoe administrativnoe pravo*. – Khar'kov, 1929.
11. Korenev A.P. *Administrativnoe pravo Rossii*. – М., 2000.
12. Korenev A.P. *Normy administrativnogo prava i ikh primenenie*. – М., 1978.
13. Kurakin A.V., Kostennikov M.V. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava*. – М., 2013.
14. Leist O.E. *Sanktsii i otvetstvennost' po sovetskomu pravu*. – М., 1981.
15. Kopeichikov V.V. *Pravovye акты mestnykh organov vlasti i upravleniya: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk*. – Khar'kov, 1952.
16. Tikhomirov Yu.A. *Pravovye акты: Uchebno-prakticheskoe posobie*. – М., 1999.
17. Chernikov V.V. *Normativnye акты organov vnutrennikh del v sisteme pravovykh aktov upravleniya*. – М., 1996.

18. Tregubova E.V. Administrativnye zaprety v sfere osushchestvleniya politseiskoi deyatel'nosti // NB: Rossiiskoe politseiskoe pravo. – 2013. – 1. – С. 25 – 44. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_718.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html)
19. Kurakin A.V. Kompetentsiya politsii v sfere realizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 4. – С. 28 – 48. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_8841.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_8841.html)
20. Kurakin A.V., Yulegina E.I. Administrativnye reglamente ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i okazaniya gosudarstvennykh uslug v oblasti osushchestvleniya antikorrupcionnoi ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proektov // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 6. – С. 54 – 82. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_9040.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_9040.html)