

Мазитов Р.Я.

К ВОПРОСУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

R. Ya. Mazitov

ON THE ISSUE OF LEGITIMACY OF THE GOVERNMENT ADMINISTRATION BODIES' ACTS IN THE IN THE COUNTRIES OF TRANSITIONAL PERIOD

УДК: 342.52

В статье раскрываются вопросы обеспечения законности актов органов государственного управления в странах переходного периода.

In this article issues of legitimacy of the government administration bodies' acts in the in the countries of transitional period are revealed.

Главный критерий, которому должна удовлетворять вся деятельность и структура исполнительной власти, а значит, и ее решение, - законность и эффективность. Государственная администрация, ее правовые акты призваны своевременно и с наименьшими затратами добиваться наиболее полезных для граждан, общества и государства результатов, приносить стране пользу, оправдывающую те материальные и нематериальные затраты, которые вызваны ее существованием. Эффективность управленческих решений, зависит от многих факторов: их качество, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др.[1] Качество самих актов зависит от соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты. «Одна из основных трудностей состоит в необходимости принимать решения в условиях неопределенности или при неполных знаниях о возможных последствиях принимаемых действий» [2].

Организационно-технические требования, предъявляемые к актам государственного управления, означают, что эти акты должны отвечать задачам конкретного оперативного руководства, они должны быть написаны четким, ясным, доступным для понимания исполнителей языком. Организационно-технические требования соответствуют и непосредственно вытекают из задач и принципов деятельности органов государственного управления. Большое значение для эффективности актов управления имеет четкое изложение содержания акта и по возможности короткими фразами. В актах не должно быть неудачных стилистических оборотов, неясных терминов, отживших выражений, излишне специальных терминов. Акт должен быть написан современным литературным языком при соблюдении всех правил грамматики, так как он представляет собой веление государства, предписывающего субъекту конкретное поведение, в доступной для исполнителей популярной форме, что не означает, однако, возможности допускать упрощенчество в изложении.

Данное требование направлено на обеспечение правильного толкования и единообразного понимания актов управления, тем самым оно служит укреплением законности решению задач управления. Нарушения требования ясного, доступного для понимания языка актов снижает эффективность актов, а в ряде случаев возможность своевременного и точного исполнения.

Форма актов применения права должна быть научно обоснованной и по возможности унифицированной. Унификация форм актов должна способствовать сокращению разнообразия актов, имеющих сводное содержание, упростить составление актов, дать экономию времени и труда работников, улучшить внешний вид актов. Достичь унификацию можно путем изучения существующей практики издания актов, выявления однотипных и близких по содержанию актов и сокращения их разновидностей. Далее, нужно выявить в большей или меньшей степени повторяющиеся текстовые части актов, разработать один или несколько вариантов текста с учетом содержания актов. Затем разработанные тексты можно отпечатать типографическим способом на специальных бланках. Единообразие однородных актов упростит связи между органами и организациями.

Акт применения права является актом - документом и издается по установленной форме. Соблюдение формы акта имеет большое значение для обеспечения законности при его издании. Практика показывает, что именно, в актах, изданных с нарушением требований о соблюдении формы акта чаще всего встречаются и другие нарушения законности. Правоприменительные акты имеют самую различную структуру, что обусловлено значением правоприменяющих органов и рассматриваемых вопросов, а также юридической силой и процедурой принятия решений. Известны правоприменительные акты в форме резолюций («утвердить», «оплатить» и т.д.) наложенных должностными лицами на соответствующие документы. Обычно же акты применения права состоят из трех частей: вводной, констатирующий (описательный) и резолютивный (постановляющий). В вводной части указываются наименования органов, от которого исходят акт, время и место принятия акта, состав органа и лиц, участвующих в принятии решения. Констатирующая часть содержит описание сути рассматриваемого дела, в

резолютивной части излагается содержание принятого решения, указываются права и обязанности участников рассматриваемых отношений и другие правовые последствия, предусмотренные данным актом. Также может быть указано лицо (лица), на которые возлагаются контроль за осуществлением акта. Правоприменительный акт должен быть подписан компетентными лицами и в необходимых случаях скреплен печатями. Форма акта применения - это способ и язык его изложения, последовательность расположения составных частей. Обобщение требований, предъявляемых законодательством к форме актов применения показывает, что все части акта взаимосвязаны и обуславливают друг друга. Между ними должно быть полное соответствие.

Акты применения права могут и не содержать некоторых из указанных атрибутов, если это определено законодательством. Так, например, акты оперативного характера, как правило, не имеют описательной части. Резолютивная часть содержит краткое веление. Вместе с тем, каждая из них имеет относительно самостоятельное значение. Заинтересованные лица могут добиваться изменения содержания акта в какой-либо части, не оспаривая самого вывода правоприменительного органа. Форма правоприменительного акта представляет собой средство, способ, закрепление и объективированного выражения, принимаемого в результате применения права решения. Ее особенности заключаются в структуре и внешнем выражении правоприменительного акта, который в концентрированном виде проявляются в его наименовании.

Многообразие управленческих дел ведет к принятию актов, различных по построению и по форме в целом. Юридической практике известно множество форм, в которые облекаются принимаемые в результате применения права решения. Но это различие не всегда оправдано. Часто одни и те же вопросы в пределах одного учреждения оформляются неодинаково, составные элементы однотипных по содержанию актов располагаются в разной последовательности. Это не способствует повышению культуры составления актов оперативности в разрешении вопросов управления и упрощению делопроизводства.

Форма акта применения, предписываемая законодательством, активно воздействует на содержание акта. Она побуждает правоприменительный орган с особой тщательностью подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение заставляет орган, должностное лицо основательно изучить причины, обусловившие необходимость принятия акта. Требования делать в акте на закон на основании, которого принято решение, побуждает орган ответственно относиться к нему с точки зрения его законности. Наконец, требование подписи акта определяет ответственность должностного лица за его

содержание. Таким образом, форма акта применения правовых норм, как и форма иного правового акта, не означает ненужной, не имеющей значения формальности. Форма выражает конкретное содержание и представляет определенную ценность. Наше законодательство требует не для всех правоприменительных актов ссылки на примененные нормы, хотя указания на них имели бы серьезное значение в плане обеспечения законности и правильности принятых решений. Такое требование непосредственно обязывало бы правоприменяющих лиц принять все меры для отыскания нужной правовой нормы, и принятия решения в строгом соответствии с ней облегчило бы контроль за законностью правоприменительных актов.

Акты управления, изданные с нарушением предъявляемых к ним требованиям, несовершенны. Дефектность акта может проявляться различным образом в зависимости от того, какие требования и в какой мере нарушены. В зависимости от степени дефектности можно судить о том, правомерен ли вообще соответствующий акт или его часть или нет. Не каждый дефект акта делает его неправомерным.

В тоже время в практике издания правоприменительных актов имеются случаи, когда акты или их часть, бесспорно, признаются неправомерными, а не действительными с самого начала не порождающими тех правовых последствий, на возникновение которых они направлены (например, приказ совершить действие наказуемое в уголовном порядке и т.д.)

В зависимости от степени и характера дефекта все дефектные акты принято подразделять на оспоримые и ничтожные. Оспоримыми считаются такие дефектные акты, которые обязательны к исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами в судебном или административном порядке. Ничтожными называют дефектные акты, не порождающие правовых последствия, на возникновение которых они направлены, т.е. недействительные с момента их издания.

В настоящее время чаще встречаются акты с грубым нарушением компетенции по предмету регулирования, адресованные не подчиненным и неподконтрольным органам.

Ошибки, допущенные как при исследовании обстоятельств, так и при уяснении закона, могут оказать влияние на правильность принимаемых решений. Значение закона, как непосредственного критерия истинности правоприменительного акта, подтверждается тем, что решение, будучи основанным на истинном знании о фактических обстоятельствах, тем не менее может оказаться неправильным, если оно будет принято в противоречии с законом.

Как подчеркнул П. Е. Недбайло, «только исходя из критериев закона, можно получить правильное не только в фактическом, но и в юридическом, и тем

самым в политическом, отношении отражение в нашем сознании фактов объективной действительности», а следовательно, и в правоприменительном акте [3].

Правое регулирование преследует цель обеспечить целесообразность, полезность, научную обоснованность правоприменительных актов. Прямо, само по себе право не обеспечивает достижение такого результата, а может лишь способствовать ему. Но

правовые нормы, закрепляя процедуру принятия управленческих решений, устанавливая сроки, способствует повышению обоснованности правоприменительных актов органов государственного управления. Чтобы правоприменительный акт был правомерным необходимо соблюдать ряд требований:

- 1) наличие специальных полномочий (компетен-ции) должностных лиц (органов);
- 2) соответствие его закону по существу;
- 3) соответствие цели закона;
- 4) принятие его в установленный законом срок;
- 5) соблюдение процессуальных правил издания акта.

Нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочий субъекта власти. Компетенция может быть постоянной и временной (в связи с временным замещением вышестоящего руководителя, делегированием полномочий и т.д.).

При оценке законности правоприменительного акта первый вопрос - о компетентности автора решения. В соответствии закона по существу означает, что акт в целом и все его части не выходят за рамки установленных действующими правовыми нормами требований. Он должен не противоречить не только закону, но и решениям вышестоящих органов государственного управления, кроме того, не могут противоречить нормам, установленным этим, же нормам. Субъект исполнительной власти обязан издавая правоприменительные акты, руководствуясь той целью, которую имел ввиду реализовать законодатель (вышестоящий орган), предоставляя ему полномочия принимать решения. Одно из важнейших презумпций, лежащих в основе режима законности, является презумпция законности административного акта. В соответствии с нею он считается законным, если в установленном порядке официально не будет установлено иное. А значит, он должен исполняться, сомнения законности не препятствует его действию. Презумпция законности акта органа государственного управления не действует при осуществлении правосудия. Если законность акта имеет значение при осуществлении правосудия, суд обязан проверить наличие этого признака. Следующий вид требований предъявляемых к право-применительным актам органов государственного управления, организационно-технические. Речь идет о требова-

ниях к культуре оформления акта выполнение которых - важное условие его эффективности. Это, прежде всего требование к языку акта. Он должен быть ясным, четким, лаконичным, понятным для тех, к кому он обращен. Безупречным должно быть его грамматическое оформление, любые ошибки могут исказить его смысл.

Для правильного внешнего оформления акта необходимо: присвоение ему номера, наличие в тексте даты издания, сведения о том, где и кем он принят, подписи. 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.

Правильное оформление предполагает также своевременное доведение надлежащим образом оформленных актов до сведения исполнителей и заинтересованных субъектов, правильное введение делопроизводства и, в частности, хранение письменных актов, целесообразность (полезность), законность и культурность правового акта - важнейшие условия его качества, эффективности. И такие требования должны предъявляться каждому решению административной власти. Целесообразность, полезность с точки зрения не личных, не аппаратных, а публичных интересов. В основе акта должны лежать общественное благо, а не каприз руководителя. Чтобы акт был целесообразным он должен быть научно обоснован, соответствовать реальной обстановке, своевременно принят. В акте следует учесть и права человек и уровень сознания, культуры масс и плюрализм интересов, мнений, возможностей, решения проблем и существования механизмов саморегуляции. Очень важно также обеспечить комплексность решений вопросов, учитывать ранее принятые акты. В целях осуществления дифференцированного руководства акты управления должны издаваться в соответствии с особенностями отдельных местностей, отраслей управления, спецификой задач тех или иных государственных органов и должностных лиц[4]. При этом должны учитываться конкретные условия работы исполнителей, их реальные возможности. Большое значение для эффективности актов управления имеет правильно толкование и единообразное понимание при применении актов управления.

Литература:

1. Олиференко А.В. Социальные факторы реализации права. Автореферат канд.дис... -М., 1974. С.34.
2. Пиголкин А.С. Правоприменение в советском государстве. - М., 1985. С.65.
3. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. - М., 1960. С.359.
4. Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1996. С.157-168.

Рецензент: к.ю.н., доцент Кудышева Г.К.