

ЮРИДИКАЛЫК ИЛИМДЕР**ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ****LEGAL SCIENCES***Абакирова А.М., Кадыров Б.***УКУКТУК БАШКАРУУ АКТЫЛАРДЫН ЖҮЗӨӨГӨ
АШЫРУУСУН ӨРКҮНДӨТҮҮ***Абакирова А.М., Кадыров Б.***ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ***A.M. Abakirova, B. Kadyrov***WAYS TO IMPROVE IMPLEMENTATION
LEGAL ACTS OF ADMINISTRATION**

УДК: 342:004.924/351.9

Макалa укyктyк актылардын ишке ашыруусуна арналган, авторлордун оюна жараша, бул башкаруу актыларыдын ишке ашыруусу толук административдик укyктyк институту катары кароо зарыл, анткени укyктyк башкаруу актылардын ишке ашыруу аркылуу чоң укyктyк мамилелердин комплекси түзүлөт, алар жетиштүү жалпылыкка ээ, өзүнүн жеке укyктyк базаны, өзүнүн принциптерине, жалпы стадиялар менен, өздөрүнүн формаларын ишке ашыруу, максаттары жана милдеттер менен мүнөздөлөт. Авторлордун айтымында, башкаруу укyктyк актыларынын укyктyк теориясы өлкөдө болуп жаткан конституциялык жана административдик реформаны эске алуу менен өркүндөтүлүшү керек жана башкаруу укyктyк актысынын укyктyк аныктамасы сыяктуу негизги жана негизги компоненттерди камтышы керек. анын үч негизги компонентин камтыган укyктyк мүнөзүн изилдөө; башкаруу укyктyк актыларын тутумдаштыруу жана классификациялоо (түрлөрү); башкаруу укyктyк актыларынын мыйзамдуулук принциби; башкаруу укyктyк актыларын түзүүнүн административдик жана башка жол-жоболору.

Негизги сөздөр: ишке ашыруу, укyктyк актылар, башкаруу актылары, укyк коргоо, актылар тутуму, субъектилер, катышуучулар, мыйзамдар, актыларды тутумдаштыруу, актылардын классификациясы.

Статья посвящена реализации правовых актов управления, авторы полагают, что реализацию управленческих актов необходимо рассматривать как целый правовой институт административного права, так как путем реализации правовых актов управления создается большой комплекс правовых отношений, которые характеризуются достаточной общностью, имеют свою собственную правовую базу, своими принципами, общими стадиями, существованием своих форм реализации, целями и задачами. По мнению

авторов правовая теория правовых актов управления должна дорабатываться с учетом проводимой конституционной и административной реформы в стране и включать такие основные и базовые его составляющие как юридическая дефиниция правового акта управления, проведенное через исследование его правовой природы, включающие три его основные составляющие; систематизация и классификация (видов) правовых актов управления; принцип законности правовых актов управления; административные и иные процедуры создания правовых актов управления.

Ключевые слова: реализация, правовые акты, акты управления, правоприменение, система актов, субъекты, участники, законодательство, систематизация актов, классификация актов.

The article is devoted to the implementation of legal acts of management, the authors believe that the implementation of management acts should be considered as a whole legal institution of administrative law, since through the implementation of legal acts of management, a large complex of legal relations is created, which are characterized by sufficient generality, have their own legal framework, their own principles, common stages, the existence of their forms of implementation, goals and objectives. According to the authors, the legal theory of legal acts of management should be refined taking into account the ongoing constitutional and administrative reform in the country and include such basic and basic components as the legal definition of the legal act of management, conducted through the study of its legal nature, including its three main components; systematization and classification (types) of legal acts of management; the principle of legality of legal acts of management; administrative and other procedures for creating legal acts of management.

Key words: implementation, legal acts, management acts, law enforcement, system of acts, subjects, participants, legislation, systematization of acts, classification of acts.

Недостаточно разработанная в теории и практике правоприменения и не получившая адекватного отражения в законодательстве Кыргызской Республики реализация правовых актов весьма затрудняет претворение в жизнь провозглашенной Конституцией Кыргызской Республики в качестве важнейшего принципа правового и демократического государства идеи верховенства закона. В связи с этим необходимо дальнейшее более глубокое научное исследование этой области, в целом, и отдельным блоком исследования вопросов, касающихся реализации управленческих актов, в частности.

Правовая теория правовых актов управления должна дорабатываться с учетом проводимой конституционной и административной реформы и включать следующие основные и базовые его составляющие: юридическая дефиниция правового акта управления, проведенное через исследование его правовой природы, включающие три его основные составляющие; систематизация и классификация (видов) правовых актов управления; принцип законности правовых актов управления; административные и иные процедуры создания правовых актов управления и их роль и место в общей системе административной процессуальной деятельности; установление процедур по устранению противоречий и юридических коллизий в процессе издания и реализации правовых актов управления; основные положения, механизмы и принципы реализации правовых актов управления; контроль и надзор над реализацией правовых актов управления; проведение мониторинга над реализацией правовых актов управления и их эффективностью; установление ответственности за нарушение правил и норм при реализации нормативных правовых актов и административного нормотворчества; проведение оценки механизма и анализа эффективности реализации правовых актов управления и определение путей совершенствования направлений развития административного правового регулирования, проводимого правовыми актами управления [1].

Реализацию управленческих актов необходимо рассматривать как целый правовой институт административного права, ибо путем реализации правовых актов управления создается большой комплекс правовых отношений, которые характеризуются достаточной общностью, имеют свою собственную правовую базу, своими принципами, общими стадиями, существованием своих форм реализации, целями и задачами и др.

Считаем необходимым при исследовании реализации правовых актов управления применять институциональный подход к категории «реализация правовых

актов управления». Так как, рассмотрение и исследование правовых проблем реализации правовых актов управления через институциональный подход должен будет способствовать как развитию теории актов управления, их упорядочению, а также последующему совершенствованию нормативной правовой базы реализации актов управления [2].

Следует отметить, что в свете реализации административной реформы становится актуальным вопрос дальнейшего развития и совершенствования института реализации правовых актов управления, которая прежде всего зависит от развитой, понятной и структурно упорядоченной нормативной правовой основы. В связи с этим на сегодняшний день существует необходимость разработки и принятия новой редакции закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах».

Разработка нового закона должна вестись с учетом проведенных в этой сфере научных исследований, доказывающих необходимость введения в данный закон самостоятельного правового института - института реализации правовых актов управления. Введение данного института позволит сделать существующий процесс реализации актов управления более эффективным, а следовательно реализацию исполнительной власти органов государства более действенным. Необходимо понимать, что от «качества» этого закона и иной нормативной правовой базы, зависит качество работы всей системы исполнительной власти, в том числе эффективность правовых актов управления [3].

В науке административного права, под содержанием института реализации правовых актов управления понимают *«совокупность всех основных элементов процесса реализации правовых актов, объединенных взаимосвязанностью свойств и целей, выражающихся в достижении практического действия правовых актов управления, т.е. реального возникновения, изменения или прекращения соответствующих правоотношений в установленных нормах права формах»* [1].

Проведенный правовой анализ возможность определить структуру института реализации управленческих актов как совокупности элементов, включающих содержательную базу института реализации правовых актов управления. При этом для практической реализации и создания правовых отношений в этой сфере, необходимо признать необходимыми и важными элементами структуры института реализации у актов управления являются такие правовые категории реализации правовых актов, как формы актов управления, принципы реализации, субъекты участвующие в процессе реализации управленческих актов, стадии реали-

зации, условия, способы и средства с помощью которых реализуются правовые акты управления, контроль и надзор над реализацией, конечно же мониторинг.

Проведенный анализ показал отсутствие в Кыргызстане научных исследований в этой области, в России и Казахстане в последние годы появились научные работы и диссертации в этой сфере. Между тем именно от научной разработанности содержания и структуры института реализации правовых актов управления зависит создание прочного фундамента для развития этого института, и последующей институционализации нормативного правового регулирования реализации актов, а в итоге явится гарантом реализации принципов правового государства и эффективности всей системы исполнительной власти.

Основными формами реализации правовых актов выступают: соблюдение; исполнение; использование; правоприменение. Однако применительно к реализации правовых управленческих актов указанные формы необходимо детализировать и конкретизировать в связи с особенностями реализации таких актов. Следующая классификация форм реализации управленческих актов видится более правильным:

- универсальными формами реализации правовых актов управления выступают *соблюдение, исполнение и использование*;

- *правоприменение выступает как особая, специальная форма* реализации правовых актов управления, основывающаяся как на прямом наделении специальными правами и обязанностями конкретных субъектов, так и на универсальной форме реализации управленческих актов - *соблюдении, исполнении, использовании*;

- правоприменение как специальная форма реализации правовых актов управления может осуществляться в форме *фактического* правоприменения, не связанного с изданием специального правоприменительного акта;

- правовые акты управления реализуются посредством как создания, изменения или прекращения правовых отношений, так и во вне правовых отношений, например, *соблюдение как форма реализации управленческих актов*, проявляется как путем *пассивного воздержания от совершения каких-либо действий*, так и в *форме активных действий для реализации своих прав и свобод*;

- ряд правовых актов управления реализуется достаточно легко – путем издания со стороны право творческого органа уточняющего права и обязанности правового акта или непосредственного исполнения установленных в нем прав и обязанностей, либо

воздержания от совершения указанных в нем действий, например, в качестве простой *реализации* исполняются Правила дорожного движения.

- в большинстве своем реализация правовых управленческих актов достаточно усложнен и включает в себя многоэтапный процесс, с весьма широким и объемным содержанием. Так *сложная форма реализации актов управления использует* практически все универсальные формы реализации соблюдение, использование, исполнение и правоприменительную форму;

- отдельно выделяется такая форма реализации актов управления, как *последующее нормотворчество, то есть когда для реализации нормативных актов* большей юридической силы требуется издание управленческих актов нормативного характера;

- реализация управленческих актов *на основании и во исполнение норм* Конституции и законов Кыргызской Республики тесно взаимосвязана с исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц, которое реализуется путем издания последующих правовых актов (дополнительное нормотворчество, правоприменение), а также посредством фактического право применения и называется *распорядительной формой реализации управленческих актов*;

- реализация правовых актов *на основании и во исполнение* Конституции и законов Кыргызской Республики показывает суть и содержание исполнительно-распорядительной функции субъектов исполнительной власти, которое реализуется путем издания дополнительных правовых актов управления -последующее нормотворчество, непосредственным право применением, последующим исполнением и называется, как *исполнительная форма реализации управленческих актов*.

В юридической науке, в качестве принципов реализации управленческих актов принято понимать основные нормативные, базовые начала и идеи, которые определяют и выражают сущность, основания, качество, условия правового регулирования и эффективность реализации правовых актов. Система административно-правовых принципов реализации правовых актов управления должна базироваться на использовании во взаимосвязи как правовых, так и управленческих принципов [4]. Система принципов в этой сфере включает в себя такие основополагающие принципы как, принцип законности; принцип подзаконности; принцип соблюдения пределов полномочий и компетенции государственного органа; принцип публичности; принцип планирования при реализации актов управления; принципы своевременности непрерывности деятельности при реализации актов управления; принцип целесообразности и экономичности, принцип системности.

Установление в нормативном правовом акте указанных принципов, позволит установить общие начала при реализации управленческих актов, например в законе Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах». Полагаем что существующее ведомственное нормотворчество приводит к дублированию правовых норм и к коллизиям в общем правовом регулировании института реализации правовых актов управления.

Проведенный правовой анализ показал наличие двух основных точек зрения к пониманию сути и к системе участников процесса реализации управленческих актов:

1. Согласно первого подхода, в качестве субъектов реализации управленческих актов необходимо признавать каждого участника правовых отношений, возникающих в процессе практического правового применения правовых актов, (воплощения в действительность). Следовательно, субъектами реализации признаются непосредственно публичные органы и его должностные лица процесса реализации актов управления, а также физические лица и организации, не имеющие специальных прав и обязанностей [5]. При этом функциональное деление прав и обязанностей будет выглядеть так:

- организатор всего процесса реализации управленческих актов выступает публичный орган, который также имеет право реализовывать соответствующие нормы правового акта напрямую, например, акты по организации деятельности;

- субъекты - физические лица и организации выступают как составляющий элемент общего процесса реализации управленческих актов, которые практически реализуют положения акта управления, но только в пределах установленных прав, то есть физические лица и организации, принимают участие в реализации актов управления, не имея прав по организации процесса реализации.

2. Следующий подход базируется на том, что основным субъектом реализации актов управления выступают субъекты, наделенные государственными властными полномочиями согласно их компетенций, установленных нормативным правовым актом, следовательно это любой орган и его должностные лица, обладающие специальной компетенцией по изданию и реализации актов управления (полномочиями) [6].

При такой точке зрения, в качестве субъектов реализации управленческих актов физические лица и организации, которые не имеют соответствующих властных полномочиями, определяются не как субъекты, а как объекты управленческого воздействия.

Физические лица и организации участвуют в правовых отношениях, базирующихся на нормах правовых актов управления, которые реализуются их публично-властными субъектами, при этом это не может рассматриваться как реализация управленческого акта, а выступает как показатель, который оценивает действенность и эффективность правового акта управления. При этом право применение как форма реализации правового акта субъектом, не имеющим соответствующих полномочий незаконна.

Вышеперечисленные подходы в юридической науке не противоречат друг другу, а наоборот могут сочетаться при условии достаточно четкого разграничения существующих точек зрения к дефиниции *реализация*:

- если рассматривать с общей правовой точки зрения, реализация как общий, универсальный правовой регулятор, то определение системы субъектов реализации управленческих актов как субъектов как обладающих, так и не имеющих властно-публичных управленческих полномочий выглядит верным;

- если рассматривать реализацию актов управления как особый инструмент правового механизма воздействия на возникающие и существующие в стране правоотношения расширение круга субъектов выглядит необоснованным. В данном случае субъектами реализации признаются специальные уполномоченные органы и их должностные лица (государственные служащие).

Литература:

1. Тихомиров Ю.А., Ноздрачев А.Ф. и др. Концепция развития административного и административно-процессуального законодательства // Концепция развития Российского законодательства. / Учеб.пособ. – Саратов, 1997. - С. 61.
2. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления: Учебное пособие. -М.: МГУ, 1970.
3. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. - М.: Юридическая литература, 1968.
4. Лазарева О.В. Правовая процедура реализации нормативно-правовых актов. // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: Проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1-3 октября 2003) / Под. ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. - Саратов: ГОУ ВПО СГАП, 2003.
5. Волков М.М. Акты государственного управления: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. - Ленинград, 1953.
6. Розин Л.М. Акты государственного управления в механизме правового регулирования // Акты управления (Вопросы теории): Межвузовский сборник научных трудов. – м.Иваново: ИвГУ, 1987.
7. Мурзабекова Ж.Т., Теоретико-правовые аспекты прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду/Известия ВУЗов Кыргызстана, №3, 2018. С85-88.