



УДК 342.9:352

## ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ АКТОВ СТРУКТУРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

**В.С. ОВСЯННИКОВ**

*Национальный Университет  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого*

*e-mail: Vladyslav\_ovs@meta.ua*

Статья посвящена актуальной проблеме совершенствования процедуры принятия актов структурных подразделений. Анализируются принципы, на которых базируется издание актов; рассмотрены стадии подготовки и принятия актов. Значительное внимание уделено особенностям принятия актов структурных подразделений. Внесены предложения по совершенствованию процедуры разработки и принятия актов структурных подразделений.

Ключевые слова: акты структурных подразделений, разработка актов, принятие актов, совершенствование процедуры принятия актов.

Акты структурных подразделений местных государственных администраций – важнейшее средство руководства подчиненными им отраслями управления. По своему содержанию – это управленческие решения, в которых отражается обязательная для исполнителей программа действий. Многие из них включают в себя обоснованную постановку цели, сознательный волевой выбор наилучшего варианта ее достижения, определяют исполнителей и сроки, разнообразные организационные меры. Принятие актов выступает как начальный момент соответствующих управленческих циклов. Задачам успешной реализации правовых актов подчиняется вся последующая организационно-правовая деятельность структурных подразделений, подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Социальная роль, значение, вопросы разработки, принятия, содержания и реализации актов структурных подразделений получили определенное отражение в публикациях по административному праву и государственному строительству, в частности, в работах В.В. Богуцкого, Р.Ф. Васильева, Н.П. Воронова, Б.Н. Габригидзе, Е.В. Додина, М.П. Лебедева, А.С. Пиголкина, О.Н. Соловьева, О.Ф. Фрицкого и др. Что же касается работ об особенностях разработки и принятия актов структурных подразделений местных государственных администраций, то пока их еще нет, хотя практическая необходимость в них большая. В имеющихся публикациях исследуются общие вопросы подготовки и принятия органами управления правовых актов, без выяснения особенностей правотворчества и правоприменения в каждой подсистеме управленческих органов. Так, Р.В. Васильев процесс создания правового акта органами управления подразделяет на несколько стадий: подготовка проекта акта; рассмотрение проекта соответствующим коллегиальным органом или должностным лицом; принятие/утверждение проекта/акта; доведение его до сведения исполнителей<sup>1</sup>. М.П. Лебедев выделяет три этапа принятия решения: подготовка решения; оформление акта и передача его к исполнению<sup>2</sup>.

Приведенное выше подразделение процесса принятия управленческих актов на определенные стадии (этапы) в целом приемлемо и для актов структурных подразделений, несмотря на некоторую специфику во взглядах на этот процесс со стороны различных авторов. Однако, нельзя не учитывать особенности, влияющие на порядок разработки и принятия актов. Известно, что акты (приказы) структурных подразделений являются актами единоличного распорядительства, в их разработке и принятии проявляются элементы единоначалия в сочетании с коллегиальностью. Адресатом актов выступает

<sup>1</sup> Васильев Р.В. Правовые акты органов управления / Р. Васильев. – М.: Изд-во МГУ, 1970. – С. 71.

<sup>2</sup> Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М. Лебедев. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 165.



внутренний аппарат, подчиненные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций. Приказы структурных подразделений имеют отраслевую направленность, их основой служат законы, акты Кабинета Министров Украины, акты вышестоящих одноименных органов, соответствующих государственных администраций. Органы, издающие акты, – структурные подразделения, – могут быть двух уровней: областного/городов Киева и Севастополя/ и районного, что также влияет на создание приказов.

Акты структурных подразделений разрабатываются, принимаются и отменяются в определенном порядке, под которым понимается урегулированная последовательность, очередность действий по изданию актов. Закон Украины «О местных государственных администрациях»<sup>3</sup> разрешил наиболее важные процедурные вопросы подготовки, оформления, издания и доведения до исполнителей актов местных государственных администраций, их исполнительно-распорядительных органов. Однако, наличие указанного закона и других нормативно-правовых актов не создает еще всех условий для полного урегулирования процедуры разработки и принятия актов структурными подразделениями. А.С. Пиголкин не случайно отмечает, что вся деятельность по подготовке и принятию актов в своей основе носит юридический, процессуальный характер, и поэтому ее обязательное урегулирование выступает необходимым требованием законности в правотворчестве, важным условием широкого участия в нем населения и специалистов, его гласности, повышения юридической культуры<sup>4</sup>. Хотя это мнение относится к нормативным актам, но его можно распространить и на акты организационные и индивидуального характера.

Издание актов структурных подразделений базируется на определенных принципах, основополагающих идеях, которые обуславливают единство и общую направленность этой деятельности. Представляется, что в основу процесса издания актов структурных подразделений положены такие принципы: ответственность перед человеком и государством; законность; приоритетность прав человека; гласность; сочетание государственных и местных интересов.

Обобщение многогранной практики разработки и принятия актов структурными подразделениями, анализ содержания ведомственных предписаний по этим вопросам позволяет выделить следующие стадии:

1) установление необходимости издания акта; 2) подготовка проекта акта и его внесение руководителю; 3) рассмотрение проекта; 4) принятие акта; 5) доведение акта до сведения исполнителей и вступление его в силу.

Установление необходимости издания акта, как первая стадия, начинается с действий аппарата структурных подразделений по выявлению объективных потребностей в издании приказа. Основой указанных действий может быть как инициатива самих этих органов, так и постановка вопроса об издании акта со стороны вышестоящих органов, общественных организаций, граждан.

Функционирование структурных подразделений может быть эффективной лишь в том случае, если эти органы имеют возможность постоянно и своевременно учитывать воздействия внешней и внутренней среды, в особенности «поведение» подчиненных предприятий, учреждений и организаций, а также своевременно реагировать на проявление различных факторов, видеть перспективы развития соответствующей отрасли. Важное значение при этом имеют своевременное обнаружение проблемной ситуации, недостатков в правовом регулировании, установление необходимости правовой регламентации тех или иных отношений. Представляется, что установлению необходимости издания акта должно носить постоянный и объективный характер, для чего целесообразно создание в структурных подразделениях специальных отделов, которые бы обеспечивали выявление таких потребностей. Им надлежит заниматься сбором информации о состоянии подведомственных структурному подразделению органов предприятий, учреждений и организаций, результатах воздействия внешних и внутренних факторов, анализировать и обобщать полученную информацию в целях определения проблемных ситуаций, разрешение которых требует воздействия со стороны структурных подразделений.

<sup>3</sup> Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

<sup>4</sup> Правотворчество в СССР. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 60.



Деятельности государственных органов зачастую свойственен поисковый характер. Поиск проблем, отражающих потребности развития и требующих своего решения, должен осуществляться специализированным подразделением органа. На рассматриваемой стадии в функции этого подразделения целесообразно включить: сбор информации о функционировании подведомственных объектов; анализ её содержания; выявление проблемных ситуаций, требующих издания (изменения, отмены) актов; информирование руководителей отделов, управлений о наличии проблемных ситуаций и обоснование необходимости их правового разрешения; направление по указанию руководства материалов о выявленных проблемных ситуациях соответствующим работникам для разработки необходимых проектов актов. В связи с проблемной ситуацией соответствующее подразделение государственного органа анализирует информацию и составляет заключение о целесообразности и необходимости издания акта.

Изучение практики показывает, что многие акты структурные подразделения издадут по поручению вышестоящих органов исполнительной власти. Создание механизма установления проблемных ситуаций не исключает возможности использования предложений вышестоящих государственных органов, общественных организаций, граждан о необходимости издания акта по тому или иному вопросу. Выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений служат основанием для издания структурным подразделением решения о подготовке проекта акта. Оно может быть принято руководителем структурного подразделения.

Рассматриваемая стадия выступает основой для всех последующих стадий издания акта, так как в её рамках определяются цели правового регулирования.

Вторая стадия в издании актов структурных подразделений, отличающаяся сложным содержанием – подготовка проекта акта и его внесение руководителю. Она включает в себя сбор информации, дающей представление структурному подразделению о функционировании подчиненных объектов, анализ этой информации, который позволяет в известной степени предвидеть уже на данной стадии последствия принятия акта. На основе анализа информации уточняются цели издания акта, всесторонне изучаются отношения, требующие правового регулирования, производится поиск решения проблемной ситуации. В пределах данной стадии можно определить ориентировочную стоимость предусматриваемых мероприятий, источники их финансирования и т.д. Наиболее ответственный момент стадии – составление текста проекта акта на основе действующих нормативных актов, в соответствии с требованием законности, выбор оптимального варианта акта, согласование с заинтересованными субъектами.

Действия, совершаемые на стадии подготовки проекта акта, можно подразделить на три этапа. Первый включает сбор и обработку информации для составления проекта, второй – разработку проекта, третий – его обсуждение, согласование. Проекты актов составляют сотрудники соответствующих внутривидовых подразделений, должностные лица либо работники, представляющие общественные организации, нижестоящие органы, подчиненные предприятия, учреждения, организации. Все три этапа подготовки проекта акта очень важны. Но наибольшую актуальность приобретает этап разработки проекта.

Формулирование текста проекта акта имеет как бы две стороны: внутреннюю и внешнюю. Внутренняя направлена на конструирование модели правовых отношений, их содержание в проектируемом предписании, а внешняя – включает составление самого текста проекта акта, структуру и логику построения его предписаний. Конструирование содержания проектируемых предписаний зависит от цели издания актов и определяется в известной мере теми общественными отношениями, урегулировать которые призваны данные предписания. Следовательно, в процессе издания актов возникает необходимость в моделировании самих общественных отношений. В первую очередь моделируется схема общественных отношений в общих чертах и на этой основе в соответствии с правилами юридической техники определяются пределы возможного и должного поведения субъектов будущего правоотношения в качестве предписаний создаваемого акта. Использование моделирования отношений позволяет осуществлять разработку предписаний на научной основе, в особенности при проектировании сложных по содержанию актов. В иных случаях проект составляется на основе собранной информации без указанной под-



готовки. В зависимости от содержания тех или иных отношений для регулирования используются в различном соотношении такие его компоненты, как дозволение, предписание и запрет. Установление пределов действия каждого из них составляет содержание рассматриваемой процедуры. Полученные результаты находят свое выражение в тексте проекта. Другими словами, создается модель проекта неполной структуры (без атрибутов формы, вводной части и т.д.). Моделируется исключительно постановляющая часть, отдельные предписания. Уже в этот момент возможен выбор оптимального варианта проекта, если разрабатывается несколько вариантов. В необходимых случаях может производиться дополнительный сбор и обработка информации.

Центральная стадия принятия акта – рассмотрение проектов акта. В её рамках обеспечивается непосредственная подготовка к принятию решения по проекту акта. Обобщение практики в отделах и управлениях Харьковской областной государственной администрации показывает, что около 85% проектов приказов принимается руководителем без существенных поправок и дополнений. Несомненно, что большинство подготовленных проектов приказов отвечает тем требованиям, которые предъявляются к актам управления.

Вместе с тем, без всестороннего и тщательного рассмотрения проектов руководителем невозможно обеспечить принятие высокорезультативных, эффективных актов.

На стадии рассмотрения проект акта всесторонне оценивается руководителем структурного подразделения. В частности, руководитель определяет степень влияния будущего приказа на реализацию функций структурного подразделения, прогнозирует общий итоговый результат воздействия акта, его возможные негативные последствия. При этом руководитель вправе: выбрать оптимальный вариант из предлагаемых для рассмотрения; внести дополнения, уточнения, иные изменения в проект; признать проект непригодным для рассмотрения из-за существенных его недостатков.

Оценочная функция рассматриваемой стадии тесно связана с совершенствованием проекта акта в целях его полного соответствия предъявляемым требованиям. Именно на этой стадии создается реальный проект акта, направленный на урегулирование проблемной ситуации. В связи с этим необходимо, чтобы руководитель обладал соответствующим уровнем знаний необходимым опытом. Руководитель призван быть не только квалифицированным специалистом и организатором, но и политиком, социологом, воспитателем. От современного руководителя требуется инициатива, предприимчивость, активное использование новых научных и технических решений, передовых приемов организации труда и управления, творческий поиск, внимательный учет изменяющихся потребностей и спроса.

Подготовка к принятию решения по проекту акта не связана только с фактом одобрения или отрицательной оценки проекта. Данная стадия издания актов отличается от других стадий своим содержанием. Руководитель в соответствии с предоставленными ему полномочиями формирует волеизъявление, подлежащее трансформации в государственную волю. На этом этапе могут использоваться различные формы и методы (проведение совещаний, экспертных оценок и т.п.).

Итог всей подготовительной работы по изданию и совершенствованию проекта приказа – принятие акта. Принятие решения по проекту акта выступает основной, решающей стадией официального прохождения проекта. Именно здесь проект становится юридически значимым документом. Руководитель структурного подразделения, анализируя результаты рассмотрения проекта, внесенные в проект изменения и дополнения, оценивает как содержание проекта так и проблемную ситуацию, подлежащую разрешению посредством издания приказа. Окончательная оценка проекта может основываться на предварительных мнениях, совпадать или не совпадать с ними, исходить из ранее выработанной установки и т.д. При этом руководитель действует на основе принципов управления и требований морали, несет личную ответственность за последствия принятого акта. Считаю, что рассмотренный проект приказа полностью отвечает предъявленным к нему требованиям, руководитель отдела, управления подписывает его.

Следует иметь в виду, что в соответствии с Указом Президента Украины от 03.10.1992 года с последующими изменениями от 21.05.1998 года «О государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной



власти» нормативно-правовые акты структурных подразделений, касающиеся прав, свобод и законных интересов граждан, или имеющие межведомственный характер подлежат государственной регистрации.

Акты структурных подразделений областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций должны регистрироваться в областных, Киевском и Севастопольском городских управлениях юстиции, а нормативно-правовые акты структурных подразделений районных, районных в городах Киева и Севастополя – в районных, районных в городах Киеве и Севастополе управлениях юстиции<sup>5</sup>.

Завершающая стадия издания актов – доведение акта до сведения исполнителей и вступление его в силу. Она дает возможность приступить к осуществлению актов, обеспечить контроль вышестоящих органов за содержанием актов структурных подразделений. А.С. Пиголкин справедливо отмечает, что процесс издания акта не завершен, если он утвержден, но его содержание не доведено в официальном порядке до сведения исполнителей<sup>6</sup>. Официальное оглашение принятого акта реально обеспечивает презумпцию знания закона, включение такого акта в общую систему правового регулирования, реальное его осуществление.

Доведение актов структурных подразделений местных государственных администраций до сведения адресатов осуществляется разными способами. В соответствии с законом Украины «О местных государственных администрациях» приказы руководителей структурных подразделений доводятся до исполнителей, а в случае необходимости – обнародуются. Они могут быть обнародованы в местных печатных изданиях, вывешиваться в общественных местах, транслироваться по радио и телевидению, через устное ознакомление, размещение в интернете.

Обычно акты структурных подразделений рассылаются исполнителям в разные сроки – от 1 до 5 дней после их принятия. Представляется, что сложившийся порядок рассылки приказов нуждается в правовом закреплении с указанием как минимальных, так и максимальных сроков. Устанавливать конкретный срок, на наш взгляд, не необходимости, так как он зависит от различных причин, в частности, от технической обеспеченности повседневной работы структурного подразделения издавшего акт, количества необходимых экземпляров копий приказа и др.

Акты структурных подразделений действуют, властно порождают юридические последствия как правило, с момента доведения их до сведения исполнителей. Срок вступления в силу некоторых актов оговорен в самих приказах.

Одним из направлений совершенствования разработки и принятия актов структурных подразделений выступает полное и правильное использование научных средств и приемов их создания, изложения правовых предписаний /юридической техники/. Речь идет о том, чтобы в процессе издания актов вырабатывалась наиболее целесообразная их внутренняя структура, подбирались четкое наименование и соответствующие виды предписаний /обязывающие, запрещающие или др./, соблюдались терминология /юридическая, общеупотребительная, техническая/ и внешние реквизиты. Большое внимание должно уделяться последовательному расположению описательного и предписывающего материала, обеспечению единства и внутренней логики акта, компактности и тесной взаимосвязи его составных частей, соответствия между наименованием и содержанием. Не менее важным является четкое изложение предписаний, установление сроков действия, соблюдение требований законодательной стилистики. С учетом мобилизующей роли актов, их язык и стиль должны отличаться максимальной простотой, лаконичностью, убедительностью и предельной ясностью. Необходимо, чтобы акты структурных подразделений, независимо от того, кому они адресованы, были текстуально безупречны.

<sup>5</sup> Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 р. №493/92. // Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/493/92](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/493/92)

<sup>6</sup> Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР / А. Пиголкин. – Автореф. докт. дисс. – М., 1972. – С. 14.



Существенно улучшает содержание и документальное выражение актов структурных подразделений, повышает их юридическую культуру умелое использование законодательной техники.

Важно разработать правила подготовки, принятия и реализации актов структурных подразделений, что улучшит, несомненно, процедуру издания этих актов. Думается, что такие правила целесообразно установить для структурных подразделений областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций, которые принимают значительное количество актов по сравнению с нижестоящими одноименными органами, имеют разветвленный аппарат и другие возможности для проведения широкого комплекса организационно-правовых мероприятий, связанных с изданием актов.

Правила должны быть утверждены руководителями областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций. Предлагаемый документ можно назвать «Правила подготовки, принятия и реализации актов структурных подразделений местных государственных администраций».

Он может состоять из пяти разделов. Первый раздел целесообразно посвятить общей характеристике актов структурных подразделений как управленческих решений, их специфике, определению важнейших требований, предъявляемых к их содержанию и действию /обязательность акта, вступление его в силу, стабильность, основания и порядок приостановления и отмены/. Здесь же следует закрепить принципы правотворчества и правоприменения структурных подразделений организационно-правовые гарантии их осуществления.

Во второй раздел нужно включить подробные императивные правила, четко регулирующие наиболее важные действия по подготовке структурными подразделениями проектов актов /принятие решения о выработке проекта с соответствующими поручениями, изучение и оценка информации, составление проекта акта, его обсуждение и согласование, оформление проекта акта в окончательном варианте/. В предлагаемом документе целесообразно предусмотреть одновременную подготовку по наиболее важным вопросам нескольких вариантов актов, создав тем самым возможность выбора из них наиболее рационального.

В третьем разделе могут быть закреплены предписания, отражающие особенности обсуждения проекта и принятия решения, доведения акта до сведения исполнителей, исправление и дополнение отдельных положений акта/ устранение фактических ошибок, неточностей и т.п.

В четвертый раздел следовало бы включить основные правила, определяющие порядок разработки и принятия актов применения структурными подразделениями. В этом разделе должны быть закреплены основные требования, предъявляемые к актам, условия их разработки, оформления и доведения до исполнителей, а также к обеспечению контроля за результатами осуществления.

В пятом разделе следует закрепить правила, относящиеся к организации реализации актов. Несомненно, что введение в действие указанных правил способствовало бы развитию демократических начал правотворчества и правоприменения, совершенствованию научных основ процедуры и методов подготовки, оценки и принятия актов, улучшит их содержание и обоснованность, учет и систематизацию, повысит правовую культуру в работе аппарата структурных подразделений местных государственных администраций. Правила позволят более рационально использовать время, отведенное для подготовки проектов актов, их обсуждения, согласования и визирования. Они послужат барьером против отступления от требований закона, элементов формализма, косности, которых еще немало в принимаемых сейчас приказах, будут способствовать тому, чтобы каждый приказ оптимальностью содержания, актуальностью, конкретностью, ясностью формулировок в максимальной степени выражая интересы дела.

#### Список литературы

1. Васильев Р.В. Правовые акты органов управления / Р. Васильев. – М.: Изд-во МГУ, 1970. – 107 с.
2. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / М. Лебедев. – М.: Юрид. лит., 1974. – 296 с.



3. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
4. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03.10.1992 р. №493/92. // Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/493/92](http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/493/92)
5. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР / А. Пиголкин. – Автореф. докт. дисс. – М., 1972.

## **FEATURES OF THE DEVELOPMENT AND ADOPTION OF LEGAL ACTS OF STRUCTURAL SUBDIVISIONS OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATIONS**

**V.S. OVSYANNIKOV**

*National University "Yaroslav  
the Wise Law Academy of Ukraine"*

*e-mail: Vladyslav\_ovs@meta.ua*

The article is dedicated to actual problem of improvement of the adoption of legal acts of the structural subdivisions of local public administrations. The principles upon which the acts adoption is based are analyzed; stages of the acts preparation are considered. Considerable attention is paid to the peculiarities of acts adoption by structural subdivisions. Suggestions for the improvement of the procedure of development and adoption of acts are made by the author in the paper.

Keywords: legal acts of structural subdivisions, development of acts; adoption of acts; improvement of procedures of development and adoption of acts.