

ПРЕДЕЛЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА

Домченко Артем Сергеевич

Преподаватель кафедры теории и практики управления
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
кандидат юридических наук,
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

На основе анализа законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, практики высших судебных органов и научных источников исследуются роль и значение современного административного нормотворчества, выявляются его пределы. Автор указывает на фактически окончательное стирание границ между законом и административным актом: первый приобрел характер мгновенного реагирования, утратил ценностное содержание и больше не претендует на универсальность, а второй заявил о себе как всеобщем регуляторе, приказании, превосходящем закон. Отмечается, что когда обыденное законодательство становится бессильным в нетипичных ситуациях, а документы и нормы деятельности перестают совпадать, приоритетное значение приобретают акты публичного управления. Автор приходит к выводу, что в ординарных ситуациях административное нормотворчество последовательно ограничивается видами его субъектов, их компетенцией, объектом нормотворчества, ситуацией в сфере публичного управления.

Ключевые слова: закон, нормативный административно-правовой акт, пределы административного нормотворчества

LIMITS OF ADMINISTRATIVE RULE-MAKING

Domchenko Artem

Lecturer, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
e-mail: artem.domchenko@yandex.ru

The article examines the role and the importance of current administrative rule-making and identifies its limits, based on the analysis of legislation, by-laws, the practice of higher judicial bodies, and scientific sources. The author mentions that the line between the law and the administrative act has been finally blurred: the former has acquired the character of an instant response, lost its values content and no longer claims to universality, and the latter has represented itself as a universal regulator that exceeds the law. It is shown that when the ordinary legislation becomes powerless in atypical situations, and documents and rules no longer coincide with each other, the acts of public administration will take priority. The author concludes that, in ordinary situations, the administrative rule-making is consistently limited by the types of its subjects, their competence, the object of rule-making, and the public administration situation.

Key words: law, administrative act, limits of administrative rule-making

Мировая практика административного нормотворчества последнего столетия демонстрирует ряд устойчивых тенденций, связанных с повышением роли и значения данной деятельности, увеличением объема подзаконного регулирования. Небезосновательно теоретики права утверждают, что в XX в. во многих странах «...система источников права претерпела эволюцию от фетишизации закона в сторону повышения роли актов исполнительной власти... Такая эволюция отражает стремление преодолеть нередкое отставание законодательства от быстро изменяющихся общественных

условий»¹. Также «нужно отдавать отчет в том, что посредством законов всех вопросов не решить, все отношения не урегулировать»², а «...обойтись без ведомственного правотворчества невозможно. И это касается не только России, но и других государств. Историческая тенденция такова, что роль, объем и масштаб ведомственного правотворчества увеличиваются, и чем дальше, тем больше»³. На основе анализа Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» и данных Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России за 2013 год А. Ф. Ноздрачев констатирует: «Значительная часть полномочий Правительства РФ в области правового регулирования отношений в сфере управления и предоставления услуг передана ФОИВ (федеральным органам исполнительной власти. – А. Д.), что повлекло увеличение объема их нормативных правовых актов в 2,5 раза»⁴.

Посредством нормативных административно-правовых актов конкретизируются (детализируются, специализируются) нормы актов более высокой юридической силы, как правило, законодательных, в результате чего последние нередко «поднастраиваются», «подправляются» не только применительно к нормируемой деятельности, но и содержательно. Как указал Конституционный Суд РФ, «многие законы, подвергнутые конституционной проверке, нуждаются в конкретизации, детализации, а иногда и в коренном обновлении используемых в них понятий»⁵. Также «правовое регулирование должно отвечать общеправовым требованиям определенности, ясности и непротиворечивости, которые понимаются субъектами правоотношений (как механизм действия такого регулирования) как из содержания конкретного нормативного положения, так и из системы нормативных положений, находящихся в очевидной взаимосвязи»⁶. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал (на примере постановлений Правительства РФ) на подзаконный характер и необходимую связь с законом нормативных актов органов исполнительной власти, исходя из смысла которых должен пониматься и смысл самого закона⁷.

Сложно переоценить роль и значение административного нормотворчества для российской правовой системы. Однако его всеобъемлющий характер не может быть неконтролируемым и неопределенным, безграничным. Ввиду сказанного необходимо как теоретически уяснить, так и на практике установить пределы нормотворческой деятельности органов публичного управления, так как недостаточно сказать, что нормативные административно-правовые акты должны приниматься на основании и во исполнение Конституции России, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ (в последних двух случаях также принимаются административные акты). Во-первых, можно принимать одни акты на основании и во исполнение других, но при этом выходить за пределы компетенции, сферы и ситуации публичного управления, нарушая различные порядки, режимы и нормы. Во-вторых, нельзя забывать о феномене автономности административного нормотворчества, для которого должны быть установлены разумные границы.

В то же время, рассуждая о границах (пределах) административного нормотворчества, стоит сделать методологическую оговорку. В современном мире категорически

¹ Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004. С. 285.

² Там же. С. 467.

³ Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (дата обращения: 15.06.2020).

⁴ Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47.

⁵ Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013–2015 годов)» (одобрена решением Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г.).

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2016 г. № 23-П.

⁷ См., например: определения Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 269-О; от 13 октября 2009 г. № 1351-О-О.

неверным будет понимание ограничителей функции (деятельности) публичной администрации исключительно как непреодолимых и раз и навсегда установленных, поскольку фактически произошло окончательное стирание демаркационных рамок между законом и административным актом¹: первый приобрел характер мгновенного реагирования, утратил ценностное содержание и перестал претендовать на универсальность², а второй заявил о себе как всеобщем регуляторе, приказании, превосходящем закон (к примеру, подзаконный акт может десятилетиями действовать вместо закона, который не принимается; регулирование общественных отношений может осуществляться указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ в отсутствие законодательного делегирования; ограничения прав и свобод могут вводиться на основании административных актов, несмотря на требование ч. 3 ст. 55 Конституции России).

В российском правопорядке нередки и такие ситуации, когда закон приобретает декларативный характер, а основную часть регулятивной нагрузки принимает на себя нормативный административно-правовой акт (совокупность таких актов), как бы образуя альтернативный стандарт для регламентируемой деятельности³.

Кроме того, в наиболее адекватном понимании о пределах административного нормотворчества в смысле сдержек можно говорить лишь применительно к ординарным ситуациям нормирования (в отсутствие кризисов и угроз, коренной смены стратегии, в том числе в сторону развития). Действительно, чрезвычайная ситуация меняет структуру законодательства⁴: экстраординарные акты в данном контексте начинают демонстрировать не только новое содержание, но и новую форму. Например, акты главы государства и ведомств постепенно заменяют законодательство, неспособное эффективно регулировать общественные отношения в условиях пандемии COVID-19. Указанные акты в своей совокупности (реже – дискретно) образуют совершенно новый стандарт деятельности (новую норму публичного управления, понимаемую исключительно системно). Форма акта в таком случае и является главным ограничителем – пределом административного нормотворчества.

Когда обыденное законодательство становится бессильным в нетипичных ситуациях, а документы и нормы деятельности все чаще перестают совпадать, приоритетное значение приобретают акты публичного управления, принимаемые сообразно двум правилам: а) самой системы; б) гибкости административного нормотворчества. Все иные императивы на время утрачивают свои силу и значение.

Между тем модельное (предельно теоретизированное) представление пределов административного нормотворчества для типичных ситуаций нормирования демонстрирует ряд ограничителей (пределов).

¹ «Закон и декрет принадлежат к двум определенно различным областям: закон принадлежит к сфере структурных форм власти, декрет – к сфере экзистенциальной реализации власти. Закон есть общее и постоянное правило (общее – то есть определяющее в политическом обществе конкретное функциональное отношение; постоянное – значит направленное к чему-либо, помимо настоящего момента и нынешних обстоятельств и рассчитанное на то, чтобы не меняться). Декрет есть частный указ, определяющий реальный факт в структуре закона и сопоставленный с данными обстоятельствами и в данное время...» (Маритен Ж. Человек и государство / пер. с англ. Т. Лифинцевой. М., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (дата обращения: 15.06.2020).

² О притязании на универсальность как свойстве законного см.: Рикер П. Справедливое. М., 2005. С. 175.

³ См., например: постановления Правительства РФ от 22 сентября 2018 г. № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем»; от 5 сентября 2016 г. № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами»; от 12 ноября 2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

⁴ В данном контексте справедлива позиция Д. В. Осинцева и О. В. Соболева, которые указывают: «Внешняя форма выражения инструментов правовой регламентации традиционно считается базовым элементом самостоятельной отрасли права. Однако представляется, что классический подход, устанавливающий универсальную систему источников права, играет лишь описательную роль без учета функционального потенциала отдельно взятой отрасли» (Осинцев Д. В., Соболев О. В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4. С. 109).

Полагаем, что пределы подзаконного нормативно-правового регулирования обусловлены в первую очередь составом субъектов, принимающих (издающих) нормативные административно-правовые акты. Граница административного нормотворчества, определяемая по видам его субъектов, является наиболее общей, базовой (верхняя граница). Поскольку субъекты административного нормотворчества наделены компетенцией (совокупностью властных полномочий по предмету ведения), то следующий за субъектным предел должен быть установлен именно на уровне данной категории. Сами же предметы ведения (задачи) и соответствующие полномочия не могут выходить за пределы объектов, определяющих сферы деятельности административных органов. В конечном счете административное нормотворчество (в идеале) является адекватной реакцией на некоторую ситуацию в сфере публичного управления, поэтому крайним пределом для рассматриваемого подзаконного нормативного регулирования выступает именно ситуация (нижняя граница). Таким образом, административное нормотворчество последовательно ограничивается видами его субъектов, их компетенцией, объектом нормотворчества и ситуацией в сфере публичного управления.

Субъекты административного нормотворчества. Неважно, кто реализует публичное управление, главное, чтобы деятельность осуществлялась в официальных формах, в том числе посредством принятия правовых актов. Ввиду сказанного административное нормотворчество, а также квазинормотворческая деятельность на федеральном уровне осуществляются органами исполнительной власти (Правительством РФ, федеральными министерствами, службами и агентствами), а также Президентом РФ, иными государственными органами и публичными организациями, в том числе Центральным банком РФ, госкорпорациями «Росатом» и «Роскосмос», Центральной избирательной комиссией РФ, федеральными внебюджетными фондами, Счетной палатой РФ, Генеральным прокурором РФ. На уровне субъектов РФ функцию по подзаконному нормативно-правовому регулированию реализуют высшее должностное лицо субъекта РФ, правительство субъекта РФ, органы исполнительной власти субъекта РФ, а также иные органы в случаях, предусмотренных конституциями (уставами) субъектов РФ.

Представленный внушительный перечень субъектов административного нормотворчества между тем служит целям первоначальной (институциональной) локализации его границ, ориентируя законодателя, исследователя, рядового гражданина, организацию в разнородном массиве подзаконного правового регулирования, создаваемого при участии каждого из субъектов административного нормотворчества, что позволяет исключить все иные органы и организации, в том числе органы местного самоуправления, из рассматриваемой деятельности.

Компетенция субъектов административного нормотворчества. Компетенционные пределы административного нормотворчества имеют достаточное правовое основание и с помощью различных юридико-технических средств организации текста находят отражения в правовых актах, регламентирующих деятельность (реализацию функций) того или иного субъекта административного нормотворчества.

Так, согласно п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009) «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции». При этом компетенция каждого из федеральных органов власти устанавливается положением об этом органе, которое утверждается Президентом РФ или Правительством РФ¹.

В силу ч. 13 ст. 21 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

¹ Пункты 2, 7 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

ской Федерации» Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Закона, обязательные для исполнения. На основании ст. 7 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» «Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты...».

Компетенция субъекта административного нормотворчества, сконструированная на основе совокупности полномочий (одновременно прав и обязанностей) по предмету ведения (совокупности задач) органа публичного управления, в своем модельном, безупречном виде должна служить целям полного и ясного установления границ административного нормотворчества. Однако широта усмотрения (дискреционные полномочия) органов публичной власти, осуществляющих государственное управление, является в принципе нерешаемой проблемой, обуславливающей возможность неограниченного подзаконного нормативно-правового регулирования. В связи с этим требуется установление пределов административного нормотворчества по его объекту и ситуации в сфере публичного управления.

В то же время не секрет, что наибольший (зачастую неопределенный) круг полномочий по принятию нормативных административно-правовых актов, безусловно, закреплен за Президентом РФ (как гарантом Конституции России), а также за Правительством РФ (как высшим органом исполнительной власти). В данном случае сложно говорить о каких-либо четких компетенционных пределах административного нормотворчества (например, когда указанные высшие органы государственной власти фактически подменяют собой законодателя).

Объект административного нормотворчества. Согласно позиции Д. В. Осинцева пределы административного нормотворчества содержательно задаются через объекты административно-правового воздействия, которыми, «исходя из типа „сферных“ структур, могут выступать: иерархии (организационная структура административной власти), рынок (демаркация саморегулирования и государственного регулирования либо управления в сфере экономики), сети (роль различных субъектов в государственном управлении и административная регламентация взаимных обязательств), непосредственно правление (прямое руководство, административный контроль (надзор) и принуждение)»¹.

Так, указание на обозначенные «сферные» структуры в самых общих чертах содержится, например, в ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ, регламентирующего организацию и деятельность госкорпорации «Росатом»: «Нормативные правовые акты Корпорации в установленной сфере деятельности издаются в форме приказов, положений и инструкций, обязательных для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц». Аналогичное законоположение о нормотворческой деятельности госкорпорации «Роскосмос» закреплено в ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ.

Действительно, сложно представить, что названные государственные корпорации начнут принимать нормативные правовые акты по узкоспециализированным вопросам медицинской, образовательной, налоговой сфер или посягнуть на регламентацию общественных отношений, связанных с валютным и таможенным регулированием, реализацией избирательных прав граждан, региональным развитием и т. д. Сказанное в целом касается любого государственного органа (единоличного и коллегиального) за исключением Президента РФ и Правительства РФ, подведомственные сферы которых фактически становятся неограниченными.

Ситуация в сфере публичного управления. Подобная ситуация по своему характеру должна конституироваться как некий вызов, на который необходимо ответить в ходе административного нормотворчества. Сказанное дает основание сделать вывод

¹ Осинцев Д. В. Административное право: учеб. для бакалавриата и магистратуры. Екатеринбург, 2017. С. 51.

о том, что в сложившейся в сфере публичного управления ситуации уже содержится отрицательный эквивалент (как отражение) тех методов административно-правового воздействия (в том числе нормативно-правового регулирования), которые предстоит использовать. Иными словами, такая ситуация является частным случаем правовой ситуации как таковой.

По мнению С. С. Алексеева, правовые ситуации – это сложные жизненные обстоятельства (как правило, конфликтные), требующие правового решения¹. В свою очередь И. В. Шипунов под юридической ситуацией понимает «случайно сложившуюся в определенных условиях места и времени единую, целостную, относительно стабильную совокупность обстоятельств, которая подлежит определенному правовому разрешению, носит предположительный характер, характеризуется повторяемостью и конфликтностью»². Это определение правовой ситуации, по сути, дополняет данное С. С. Алексеевым.

Кроме того, А. В. Стомба, исследуя правовую ситуацию, указывает на следующие ее «основные (конститутивные) черты: 1) наличие неопределенности, „спутанности“ границ притязаний отдельных субъектов (невозможность четкого определения того, какие из этих притязаний являются оправданными); 2) необходимость в изменении неустойчивого положения дел путем установления новых или восстановления старых границ; 3) потребность в праве как безличном основании для упорядочения ситуации»³.

Однако при всей неопределенности, конфликтном характере правовой ситуации ее смыслообразующим ядром является именно потребность в адекватном правовом вмешательстве со стороны органов публичного управления. Будучи осознанной, названная потребность обращает на себя пристальное внимание нормотворца и требует своего урегулирования. Одновременно в этом осознанном вызове имплицитно представлены возможный способ и набор инструментов регулирования, корректируемый интервал деятельности. Иными словами, ситуация задает контекст нормирующей деятельности, требует, чтобы механизм регулирования был приведен в действие.

Указанное касается и сферы административного нормотворчества, где также требуется демонстрация ряда возможных ситуаций, на основе которых будет проведена граница автономии административных органов при реализации функции по нормативно-правовому регулированию. Так, по мнению Ж. Веделя, «задача исполнения закона не ограничивается исполнением каждого закона, а включает более общую задачу – поддержание публичного порядка. Эта общая задача раз и навсегда возложена конституцией на исполнительную власть, и нет необходимости напоминать о ней каждым отдельным законом»⁴.

Пусть в Российской Федерации исполнительная власть (в ее широком смысле, выходящем за рамки структуры федеральных органов исполнительной власти) обеспечивает реализацию публичного (конституционного) правопорядка. Тогда можно сделать вывод, что нормативный административно-правовой акт может быть принят в рамках предоставленных органу публичного управления дискреционных полномочий в следующих ситуациях:

1. Если законодатель запаздывает с регулированием, а регламентация общественных отношений жизненно необходима. Например, Указом Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального зако-

¹ Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 25–26.

² Шипунов И. В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (дата обращения: 15.06.2020).

³ Стомба А. В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков, 2006. С. 70–73.

⁴ Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина, под ред. М. А. Крутоголова. М., 1973. С. 29.

на об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, постановлено: Правительству РФ утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина РФ, а также положение о паспорте гражданина Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 введено в действие положение, регламентирующее основы паспортной системы, фактически заменяющее федеральный закон, который уже более 20 лет не принимается, на что неоднократно указывали высшие судебные органы¹.

2. Когда имеется прямое указание Президента России как гаранта Конституции. К примеру, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. обозначена следующая принципиальная позиция: «Давайте... с 1 января 2021 года прекратим действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора, ведомственных региональных приказов, писем и инструкций... при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив». Выраженная Президентом РФ позиция сразу же привела в действие весь аппарат публичного управления и повлекла принятие огромного массива правовых актов различной юридической силы. Именно с цитируемым фрагментом послания связаны создание и осуществление проекта механизма «регуляторной гильотины»².

3. В случае необходимости реализовать стратегический прорыв или оформить инновацию в соответствии с программными документами (актами стратегического планирования). Так, в послании Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. указано на необходимость в кратчайшие сроки «создать передовую законодательную базу, снять все барьеры для разработки и широкого применения робототехники, искусственного интеллекта, беспилотного транспорта, электронной торговли, технологий обработки больших данных. Причем такая нормативная база должна постоянно обновляться, строиться на гибком подходе к каждой сфере и технологии». Работа в данном направлении ведется органами публичного управления³, что указывает и на активизацию административно-нормотворческой деятельности в сложившейся ситуации.

4. Исходя из международных соглашений, инициатив. К примеру, на протяжении нескольких лет проходят совещания о развитии связей между приграничными территориями России и Казахстана⁴, на основании международных соглашений принимаются правовые акты органов исполнительной власти, касающиеся регламентации широкого круга вопросов (ядерной безопасности, культуры, энергетики и т. д.).

Полагаем, что пределы административного нормотворчества должны исчерпываться четырьмя указанными ситуациями наравне с требованием о конкретизации (детализации, специализации) актов большей юридической силы.

Публичная администрация, с одной стороны, связанная в своей нормотворческой деятельности как требованиями закона, так и системой правовых предписаний разной юридической силы, а с другой – реализующая функцию по принятию нормативных правовых актов в автономном режиме, должна придерживаться ряда ограничений, пределов (субъектных, компетенционных, объектных, ситуационных); при этом недопустимо, например, чтобы общезначимые и обязательные для неопределенного круга субъектов предписания вводились в практику публичного администрирования посредством принятия писем, разъяснений, распоряжений, методиче-

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13 апреля 2016 г.); определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1807-О-О.

² План мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-П36).

³ См., например: Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2025 года: положения об инфраструктуре беспилотного транспорта и телематических транспортных средств (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 апреля 2018 г. № 831-р).

⁴ Россия и Казахстан подписали программу приграничного сотрудничества // Мир перем. 2019. 7 нояб. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-koncepciyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (дата обращения: 15.06.2020).

ских рекомендаций и других актов, не являющихся нормативными. В любом случае соблюдаемые пределы административного нормотворчества наряду с добросовестной реализацией лицами, ответственными за указанную деятельность, своих полномочий способны обеспечить не только объективность, но и качественный результат нормотворческой деятельности органов публичного управления – принятие законного и эффективного нормативного административно-правового акта.

Список литературы

Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи. М., 2000.

Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина, под ред. М. А. Крутоголова. М., 1973.

Маритен Ж. Человек и государство / пер. с англ. Т. Лифинцевой. М., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (дата обращения: 15.06.2020).

Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10.

Осинцев Д. В. Административное право: учеб. для бакалавриата и магистратуры. Екатеринбург, 2017.

Осинцев Д. В., Соболев О. В. Источники административного права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2016. Т. 16. № 4.

Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 2004.

Рикер П. Справедливое. М., 2005.

Россия и Казахстан подписали концепцию программы приграничного сотрудничества // Мир перемен. 2019. 7 нояб. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-konceptsiyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (дата обращения: 15.06.2020).

Стовба А. В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков, 2006.

Шипунов И. В. Юридическая ситуация как общетеоретическая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (дата обращения: 15.06.2020).

Шмакова Н. С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (дата обращения: 15.06.2020).

References

Alekseev S. S. Pravo na poroge novogo tysyacheletiya: Nekotorye tendentsii mirovogo pravovogo razvitiya – nadezhda i drama sovremennoi epokhi. M., 2000.

Mariten Zh. Chelovek i gosudarstvo / per. s angl. T. Lifintsevoi. M., 2000. URL: <https://studfile.net/preview/6887860/> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Nozdrachev A. F. Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatel'nost' federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: analiz praktiki, otsenka pravovykh form, predlozheniya i rekomendatsii // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2014. № 10.

Osintsev D. V. Administrativnoe pravo: ucheb. dlya bakalavriata i magistratury. Ekaterinburg, 2017.

Osintsev D. V., Sobolev O. V. Istochniki administrativnogo prava // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2016. T. 16. № 4.

Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva: ucheb. dlya vuzov / pod red. V. S. Nersesyantsa. M., 2004.

Riker P. Spravedlivoe. M., 2005.

Rossiya i Kazakhstan podpisali kontseptsuyu programmy prigranichnogo sotrudnichestva // Mir peremen. 2019. 7 noyab. URL: <http://mirperemen.net/2019/11/rf-i-kazakhstan-podpisali-konceptsiyu-programmy-prigranichnogo-sotrudnichestva/> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Shipunov I. V. Yuridicheskaya situatsiya kak obshcheteoreticheskaya kategoriya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Omsk, 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-kandidatskih-dissertatsii/a96.php> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Shmakova N. S. Vedomstvennoe pravotvorchestvo: ponyatie i formy: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006. URL: <https://www.dissercat.com/content/vedomstvennoe-pravotvorchestvo-ponyatie-i-formy> (data obrashcheniya: 15.06.2020).

Stovba A. V. Pravovaya situatsiya kak istok bytiya prava. Khar'kov, 2006.

Vedel' Zh. Administrativnoe pravo Frantsii / per. s fr. L. M. Entina, pod red. M. A. Krutogolova. M., 1973.