

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия»

*На правах рукописи*

**Чернышов Андрей Викторович**

**ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ ПРИКАЗ  
(общетеоретический аспект)**

12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Диссертация**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, доцент  
Белоусов С.А.

Саратов – 2022

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. Методологические основания исследования приказа как правового феномена и юридического понятия.....</b>	<b>22</b>
§1. Исторический аспект исследования приказа в качестве государственно-правового феномена и юридического понятия.....	22
§2. Системный подход в познании приказа как особого вида правового акта.....	49
<b>ГЛАВА 2. Общетеоретическая характеристика приказа как акта применения права.....</b>	<b>66</b>
§1. Правоприменительный приказ: понятие и юридическая природа.....	66
§2. Классификация и функциональная характеристика правоприменительного приказа.....	113
§3. Судебный приказ как правоприменительный акт и форма защиты права.....	126
<b>ГЛАВА 3. Техника и технология подготовки, оформления, издания и действия правоприменительного приказа.....</b>	<b>147</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>169</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>172</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современное состояние российской правовой системы свидетельствует не только о ее поступательном развитии и совершенствовании, но и о наличии целого ряда явлений, препятствующих данному процессу. Одним из наиболее значимых факторов, тормозящих прогрессивное движение системы российского законодательства и юридической практики, выступает сложившаяся негативная ситуация с фактической реализацией отдельных норм, институтов и даже обширных комплексов предписаний отечественного права.

Практика неисполнения, обхода и нейтрализации действия закона продолжает оставаться достаточно массовым явлением в жизни российского общества. При этом правоприменительная деятельность, призванная по своей природе устранять препятствия и обеспечивать организацию процесса осуществления права, сама далека от состояния идеала ввиду не только несовершенства системы законодательства, но и технологии, а равно и техники правоприменения.

К сожалению, число незаконных и необоснованных правоприменительных актов не имеет устойчивой тенденции к снижению. Напротив, в ряде сфер государственного и муниципального управления наблюдается рост коррупционных правонарушений в ходе осуществления органами управления соответствующей правоприменительной деятельности. Нередко именно правоприменительный приказ становится инструментом противоправной коррупционной деятельности чиновников, а иногда и руководителей общественных и коммерческих организаций.

Широкая практика использования приказа в качестве акта судебного правоприменения также требует своевременного общетеоретического осмысления ввиду ежегодного увеличения общего числа данного вида правовых актов и потребности совершенствования процесса дальнейшего

внедрения его электронной формы. В настоящий момент цифровые технологии используются в разработке и оформлении приказов в большинстве сфер правоприменительной деятельности, что вызывает необходимость в уточнении юридической наукой знаний о содержании и форме, техники и технологии разработки и издания правоприменительного акта.

Однако в отечественной юридической науке по-прежнему не достает специализированных исследований по вопросам правоприменительных актов. В частности, более 40 лет назад В.В. Лазарев справедливо обратил внимание на пробел в теоретическом изучении актов правоприменения, который не восполнен в должном объеме и по настоящее время, написав следующие строки: «...следует оговориться о потребности дальнейшей классификации некоторых актов той или иной группы. Большие возможности в этом направлении еще не использованы отраслевыми юридическими науками. Причем соответствующие “белые клетки системы” могут быть заполнены не только по отношению к отдельным видам, но также и по отношению к основаниям классификации. Развитие общественных отношений несомненно оказывает воздействие на систему правоприменительных актов, предопределяя появление в ней новых видов и новых связей между ними»<sup>1</sup>. Далее автор продолжил свои обоснованные размышления, отметив, что «...проблема эффективности правоприменительных актов актуальна по отношению к каждому их виду, так как все они имеют своеобразные цели, имеют особую форму, сферу действия и т.д.»<sup>2</sup>.

К сожалению, несмотря на призыв сорокалетней давности одного из наиболее видных советских и российских специалистов в области теории правоприменения и эффективности правовых актов — специфика юридической природы, целевое и функциональное назначение, а также сфера действия и иные общетеоретические вопросы приказа как особого вида

---

<sup>1</sup> См.: Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов // Избранные труды [В 3 т.]. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: Новая юстиция, 2010. С. 67.

<sup>2</sup> Там же.

правоприменительных актов, так и не стали предметом пристального внимания со стороны отечественных теоретиков права.

Между тем научно-теоретическое выявление связей между приказами и иными видами актов правореализационной деятельности потенциально способно повысить эффективность и результативность всего процесса осуществления права в силу большего кумулятивного эффекта от их органически слаженного, сбалансированного действия. Напротив же, дисбаланс в системе правоприменительных актов и в системе правовых актов в целом существенным образом препятствует должному функционированию всего механизма правового регулирования, снижает эффективность, а порой приводит к негативным результатам воздействия права на общественные отношения.

С учетом вышеизложенных обстоятельств и доводов, избранная в рамках настоящего исследования тема представляется актуальной, в научном и практическом плане недостаточно изученной, и, следовательно, чрезвычайно значимой для отечественного правоведения, юридической практики в современных условиях.

**Степень разработанности темы исследования.** В отечественной юридической науке дореволюционного периода вопросы правоприменительных актов были затронуты в трудах выдающих российских правоведов: Е.В. Васьковского, Н.А. Гредескула, А.И. Елистратова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, С.А. Муромцева, Г.Ф. Шершеневича и др.

В советской юридической литературе проблемы правоприменительной деятельности и акта применения права ни только не остались без внимания, но и были творчески раскрыты на уровне общей теории государства и права благодаря усилиям таких известных ученых-юристов, как: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Н.Н. Вопленко, Ф.А. Григорьева, В.М. Горшенева, И.Я. Дюрягина, А.С. Пиголкина, В.В. Лазарева, А. В. Мицкевича, П.Е. Недбайло, И.С. Самощенко, И.Е. Фарбера, А.Ф. Черданцева, А.Ф. Шебанова, Л. С. Явича и др.

Приказ в качестве предмета общетеоретического исследования в российской юридической науке долгое время не привлекал требуемого внимания. Одной из немногих работ, специально посвященных исследованию приказа в качестве правового акта, является диссертационное исследование О.Г. Строковой<sup>1</sup>.

В целом правоприменительные акты, правоприменительная политика и правоприменительная техника (и технология) стали предметом изысканий следующих современных отечественных российских правоведов: Е.М. Измestьевой, А.Н. Илясова, А.С. Логинова, А.И. Клименко, И.В. Колесник, Г.И. Миняшевой, В.А. Рудковского, А.А. Тенетко, О.В. Шопиной и др.

В отраслевых юридических науках специфика и функциональная природа приказа лишь попутно рассматривались в рамках административной теории актов государственного управления в трудах следующих исследователей: И.Н. Барцица, Д.Н. Бахраха, С.В. Бошно, Р.В. Васильева, И.И. Евтихиева, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, И.В. Котелевской, Б.М. Лазарева, А.В. Мицкевича, А.Ф. Ноздрачева, Г.И. Петрова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, С.С.Студеникина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова, Ц. А. Ямпольской и др.

При этом перечисленные авторы не ставили в качестве своей цели комплексное изучение вопросов понятия, характерных черт и значения приказа как особого вида актов применения права.

За последние три десятилетия к феномену приказа в системе судебных актов также стали проявлять повышенный интерес представители наук арбитражного процессуального, гражданского процессуального и административно-процессуального права, в числе которых: Н.Н. Герасимова, М.А. Громошина, С.К. Загайнова, З.А. Папулова, И.В. Решетникова, В.Е. Севрюгин, Л.А. Терехова, О.Д. Шадловская и многие др.

---

<sup>1</sup> См.: *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.

Накопленный массив отраслевого юридического знания о правоприменительных приказах в теории административного права, трудового права и процессуальных юридических науках нуждается в надлежащем критическом сопоставлении и обобщении именно на уровне общей теории права. С момента практически единственной попытки комплексного общетеоретического осмысления приказа как правового акта с нормативным и правоприменительным содержанием, выполненной О.Г. Строковой прошло 15 лет. С тех пор российское законодательство претерпело существенные изменения в плане нормативной регламентации приказа как формы правоприменительной деятельности, а техника и форма издания правоприменительных приказов подверглась трансформации ввиду внедрения электронных технологий в юридическую практику. Кроме того, в силу дальнейшего развития рыночной экономики и продолжающейся по ряду направлений децентрализации публичного управления в России на государственном, муниципальном и локальном уровне существенно меняется круг субъектов, в компетенцию которых включено полномочие на издание правоприменительного приказа. К тому же в отечественной юридической литературе уделяется исключительно мало внимания проблеме техники и технологии подготовки и издания приказа как одного из наиболее массовых и значимых видов правоприменительных актов. На восполнение обозначенных пробелов в общей теории правоприменения и направлено настоящее исследование.

**Объектом исследования** выступают правоприменительная деятельность и приказ в качестве одной из форм ее осуществления.

**Предмет исследования** составляют: имеющиеся в юридической науке теоретические представления о понятии, природе и классификации правоприменительных приказов, о средствах и правилах их подготовки и издания; наиболее общие закономерности становления, функционирования и развития приказа в качестве правоприменительного акта.

**Целью исследования** являются формирование и обоснование теоретических основ приказа как особого вида правоприменительных актов, комплексно раскрывающих его понятие, юридическую природу, содержание и форму, а также отражающих особенности техники и технологии его издания и действия.

Исходя из поставленной цели, основными **задачами** исследования выступают:

рассмотрение основных этапов становления и развития приказа в качестве акта применения российского права и юридического понятия;

уточнение понятия, места и роли приказа в системе правовых актов;

пересмотр субъектного состава правоприменительной деятельности с учетом децентрализации публичного управления и идеи юридического лица публичного права;

отграничение понятия «правоприменительный приказ» от иных смежных юридических понятий;

предложение авторской классификации правоприменительных приказов;

общетеоретическое осмысление сущности судебного приказа как акта применения права, установление черт сходства и различия между судебным приказом и иными видами правоприменительных приказов;

уточнение функций правоприменительного приказа и его системных связей с иными индивидуальными правовыми актами;

выяснение общих и специальных требований к порядку подготовки, оформления, издания и действия правоприменительного приказа;

уточнение технико-юридических правил и способов изложения содержания и структурной организации приказа как акта применения права

обобщение знаний, накопленных отраслевыми юридическими науками по вопросам электронной формы приказа;

выдвижение научно-практических предложений по направлению дальнейшего совершенствования приказа в виде особой формы правоприменительной деятельности.



**Методологическая основа исследования.** В качестве мировоззренческих оснований процесса познания правоприменительных приказов выступила материалистическая диалектика, в соответствии с принципами и категориями которой автором предпринята попытка раскрытия исторической, социально-экономической и политической обусловленности процесса формирования и развития приказа как особой формы правоприменительной деятельности, а также демонстрации в общей теории права его диалектической связи с иными политико-правовыми явлениями. Автор опирался на постулаты диалектики в раскрытии проблемных вопросов единства и различия принципов коллегиальности и единоначалия в сферах государственного, муниципального, и локального (корпоративного) управления, баланса частных и публичных интересов в правоприменительной деятельности, единства и взаимосвязи содержания и формы правоприменительного приказа.

В диссертации на комплексной основе нашли применение следующие общенаучные методы и подходы: логический, исторический, системно-структурный и функциональный. На основе правил и законов логики были сформулированы в авторской трактовке основные понятия, включая «правоприменительный акт», «субъекты правоприменительной деятельности», «правоприменительный приказ», «форма правоприменительного приказа», «судебный приказ» и др. Системно-структурный метод применен в целях установления основных типов связи правоприменительного приказа с рядом взаимосвязанных индивидуальных правовых актов — договором, распоряжением, указанием, рекомендацией. Посредством функционального подхода определены основные функции, реализуемые правоприменительными приказами в системе правовых актов, в области государственного, муниципального и локального управления.

Одно из центральных мест в исследовании занимает формально-юридический (догматический) метод, благодаря которому были рассмотрены и проанализированы предписания нормативных правовых актов,

регламентирующие порядок разработки, оформления, издания, введения в действие и утраты юридической силы правоприменительного приказа. Сравнительно-правовой метод позволил произвести уточнение черт сходства и различия приказа и иных индивидуальных правовых актов.

В качестве **теоретической основы** исследования использованы фундаментальные работы в области теории и истории государства и права, специальных отраслевых дисциплин, раскрывающие прямо или опосредовано вопросы понятия, юридической природы, целей и функций правоприменительных приказов, техники их разработки, издания и действия, а также их места и роли в системе правовых актов. Положения и выводы в диссертации сделаны на основе критического анализа и обобщения знания следующих отраслевых наук: конституционного, уголовного, гражданско-процессуального, арбитражно-процессуального, административного и административно-процессуального права и др.

**Нормативную основу исследования** составляют: Конституция РФ; кодифицированные и иные федеральные законы; законодательные акты субъектов РФ; подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирическая основа** в работе представлена материалами практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных российских судов по вопросам судебного приказа, порядка его принятия и действия, а также материалами правоприменительной практики органов государственного, муниципального и корпоративного управления.

**Научная новизна исследования** определяется, прежде всего, авторским подходом к рассмотрению сущности и юридической природы приказа в качестве особого вида правоприменительных актов, субъектного состава лиц, уполномоченных на его издание. Уточняется понятие правоприменительного приказа и его соотношения с приказами нормативного и смешанного содержания.

Раскрывается тенденция расширения круга субъектов правоприменительной деятельности, осуществляющих ее в форме приказа.

Аргументируется необходимость использования концепции юридического лица публичного права, наиболее полно разработанной в трудах В.Е. Чиркина и О.А. Ястребова, в целях уточнения субъектного состава правоприменения.

Предлагаются системно изложенные основы общетеоретической концепции правоприменительных приказов, согласно которым, к их числу следует относить не только индивидуальные исполнительно-распорядительные приказы в сфере публичного управления, но и особые юрисдикционные акты — судебные приказы. В работе уточняются характерные черты и функции данных видов правоприменительного приказа, осуществляется их сопоставление и сравнительный анализ. Предложенный концептуальный подход позволил более полно исследовать место и роль правоприменительных приказов в системе правовых актов России.

В диссертации подверглись коррекции доктринальные взгляды по вопросам научной классификации правоприменительных приказов, их функциональной характеристики, техники и технологии подготовки, издания и действия. Отдельно обозначаются основные связи правоприменительного приказа с договорами гражданско-правового характера и трудовыми договорами, демонстрируется обеспечительный характер первых в типичных ситуациях их взаимодействия на практике.

Сделан ряд новых выводов в отношении общих и специальных правил-требований, предъявляемых к форме и содержанию правоприменительных приказов различных видов. Подвергнут обобщению и критическому осмыслению накопленный массив знаний в отраслевых юридических науках в отношении электронной формы приказа как акта применения права.

Приказы обеспечивают организацию правореализационной деятельности в значительной части сфер правового регулирования, одновременно выступая наиболее массовым видом актов применения права на государственном, муниципальном и корпоративном (локальном) уровнях публичного управления, что делает невозможным в рамках одного исследования раскрытие всех наличествующих вариантов и аспектов использования анализируемой формы

правоприменительной деятельности. В этой связи усилия были сконцентрированы на рассмотрении наиболее общих закономерностей формирования и развития института приказа как акта применения российского права и самостоятельного правового понятия, а также на определении специфики содержания и формы правоприменительных приказов, установлении общих начал их подготовки, издания и действия.

На защиту выносятся следующие основные **положения**.

1. Отстаивается идея того, что формирование и трансформация приказа во многом детерминированы (как весьма убедительно демонстрирует история социально-правового развития России и целого ряда других государств) потребностями государственно-управленческой деятельности, которая в свою очередь обусловлена экономическими, политическими и социокультурными реалиями жизни общества. При этом следует исходить из того факта, что эволюция института приказа в юридической практике и государственном управлении включена в широкий процесс становления и развития всей системы правовых актов. Последняя далеко не на всех исторических этапах существования характеризуется четкой дифференциацией приказов как самостоятельной группы правовых актов, обособленной содержательно, функционально и формально.

2. Обосновывается вывод, согласно которому в течение весьма продолжительного времени формирования и функционирования механизма государственно-правового управления в России правовые акты не были подвержены специализации и четкой градации, они содержали в себе одновременно черты и правотворческих, и правоприменительных, и правоинтерпретационных актов одновременно. Ввиду изложенного представляется значимым учет системного подхода в исследовании общих закономерностей становления института приказа в качестве средства государственно-правового, муниципально-правового и локально-правового регулирования общественных отношений. Системное изучение обозначенного вопроса органично дополняется этимологическим анализом исторического

процесса внедрения термина приказ в государственно-правовую практику. Кроме того, необходимой представляется опора на деятельностный и инструментальный подходы в праве, согласно которым правовые акты, включая и правоприменительные приказы, выступают средством управленческой деятельности и правового регулирования. Использование в комплексе данных исследовательских подходов позволяет глубже проникнуть в сущность и сам ход исторического развития приказа как государственно-правового феномена и соответствующей понятийной конструкции в юриспруденции.

3. Предлагается авторское определение понятия правоприменительного приказа в качестве особого вида (формы) актов правоприменительной деятельности субъектов государственного, муниципального и корпоративного (локального) управления, а также судов в рамках приказного судопроизводства, направленного на возникновение, изменение, приостановление или прекращение правоотношений, издаваемого в порядке единоначалия, рассчитанного на однократное (разовое) действие и выражающегося преимущественно в письменной документарной (бумажной) либо в электронной (цифровой) форме.

4. Правоприменительный приказ с функциональной точки зрения выполняет ряд основных задач:

служит средством организации реализации значительной части норм российского права в ранее перечисленных его отраслях;

выступает особой формой государственно-управленческой и муниципальной деятельности;

представляет собой средство локального правового регулирования в рамках отдельных предприятий, учреждений и иных организаций;

является особым видом юридических фактов, влекущим возникновение, изменение, приостановление или прекращение правоотношений;

включается в содержание и структуру поднормативного правового регулирования;

является одной из форм защиты права в судебном порядке (судебный приказ).

5. Доказывается, что в современных условиях назрела необходимость в широком понимании публичного управления, осуществляемого в форме правоприменения. Закономерным признается все более частое обращение представителей наук конституционного и административного права к идеям децентрализации управления и концепции юридического лица публичного права. Отмеченный подход позволяет прийти к заключению, что общетеоретическое видение правоприменения и правоприменительного приказа должно быть основано на понятии публичного управления, включающего в себя государственный, муниципальный и корпоративный (или локальный) уровни. Одновременно обосновывается необходимость коррекции в общей теории права круга субъектов уполномоченных осуществлять правоприменительную деятельность, в том числе и посредством издания приказа, к числу которых предлагается относить наряду с органами государственной и муниципальной власти (и их должностными лицами), также юридических лиц публичного и частного права, органы управления которых наделены соответствующей управленческой компетенцией (кратоспособностью).

С учетом этого уточняется объем понятия «правоприменительный приказ», и в него вводятся наряду с приказами органов государственной и муниципальной власти также приказы органов управления негосударственных юридических лиц частного и публичного права. Данный теоретический шаг в большей степени соответствует сложившейся к настоящему моменту практике государственного, муниципального и корпоративного управления, позволяет произвести учет и исследование всей совокупности приказов, обладающих управленческо-правовой природой и обеспечивающих реализацию полномочий как государственных, так и негосударственных субъектов правоприменительной деятельности.

6. Критически оценивается позиция, согласно которой правоприменительный приказ может иметь форму действия (конклюдентную) или принимать устную форму в виде веления, за исключением приказов, отданных в рамках военной службы в определенных условиях (например, в ходе ведения военных действий). Отдельные вспомогательные управленческие указания, операции, действия властного характера, имеющие устную или конклюдентную форму, следует признать в качестве подготовительных, организационно-тактических средств осуществления управленческой деятельности, но не в виде самостоятельных правоприменительных приказов. Последние же представляют собой относительно самостоятельные решения в рамках управленческой или юрисдикционной деятельности, принятие которых неслучайно требует документальной, письменной формы и соблюдения целого ряда процедур в отличие от вспомогательных указаний или конклюдентных действий уполномоченного должностного лица или органа управления.

7. Аргументируется тезис, согласно которому правоприменительный приказ занимает особое место в системе правовых актов, что предопределяет его еще одну характерную черту, а именно, он выступает инструментом претворения в жизнь важнейших принципов осуществления государственного, муниципального и локального (корпоративного) управления. В числе таких общих принципов, учет которых необходим при уяснении юридической природы приказа, называются: 1) принцип сбалансированного сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении; 2) принцип баланса частных и публичных интересов в сфере управления.

Первый принцип особенно важен для осуществления правоприменительной деятельности в форме приказа в системах государственного и муниципального управления. Вторым принцип позволяет сочетать договорные (диспозитивные) и императивные начала в системах организации трудовых и служебных отношений в организациях, учреждениях и предприятиях, созданных и функционирующих на основе различных форм собственности как частной, так и государственной. Примером действия

последнего принципа выступает диалектическое единство правоприменительного приказа и договора в регулировании трудовых правоотношений, в организации управления трудом.

8. Обосновывается вывод о том, что сама динамика процесса правового регулирования детерминирует множественные связи приказов с иными актами правоприменения в целях достижения итоговой цели действия закона (или нормативного правового акта). Системное единство субъектов управления в рамках одной организации или конкретного органа государственной власти, а также их совокупности в рамках реализации общей функции государства, порождает соответствующие связи между издаваемыми и принимаемыми правоприменительными актами, включая и приказы. В итоге в теории права требуют выделения следующие системные связи правоприменительных приказов:

- функциональные, предметные и иерархические связи с иными правоприменительными актами внутри отдельно взятой организации, органа государственной и муниципальной власти, а также внутри группы таких субъектов управления, объединенных выполнением общей функции;

- функциональные связи с другими индивидуальными правовыми актами в рамках процесса накопления сложного фактического состава, имеющими различную природу (исполнительно-распорядительную и юрисдикционную), а также характеризующимися различной принадлежностью в отношении дихотомии «частное право — публичное право».

9. Доказывается, что вопрос о форме внешнего выражения правоприменительного приказа нуждается в уточнении еще и по причине широкого внедрения электронных технологий в процесс правоприменительной деятельности, что влечет за собой широкое использование цифрового образа приказа как акта-документа. Следовательно, правоприменительный приказ может облекаться не только в традиционную словесно-письменную форму, но и иметь вид цифрового (электронного) документа, что отражается на изменении ряда технико-юридических правил подготовки и издания данного вида актов



правоприменения, а также меняет определенным образом правила его оценки в качестве доказательства в судопроизводственной деятельности в случаях его обжалования на предмет законности и обоснованности в купе с нарушением прав и законных интересов определенных лиц.

10. Устанавливается положение о том, что изданный в порядке единоначалия правоприменительный приказ обладает следующими преимуществами:

оперативностью за счет императивных начал обеспечения порядка и дисциплины на любом уровне управления, включая государственный, муниципальный и локальный (корпоративный);

персональной ответственностью субъекта, издавшего приказ за соблюдение требований его законности и обоснованности;

большей скоростью принятия правоприменительного решения, которая существенно выше в сравнении с коллегиальным порядком вынесения правоприменительного акта;

возможностью оперативной отмены ошибочно принятого решения.

К потенциальным недостаткам приказа как акта применения необходимо отнести:

увеличение коррупционных рисков при единоначальном принятии правоприменительного решения;

существенный риск субъективных ошибок в осуществлении управления;

меньшие гарантии в обеспечении согласования интересов других участников управления в сравнении с коллегиальным порядком вынесения правоприменительного акта.

Делается вывод, что лишь сбалансированное правоприменение, сочетающее в себе оба начала (единоначалие и коллегиальность) может нивелировать потенциальные недостатки правоприменительного приказа и коллективно принимаемого правоприменительного акта. Дисбаланс в использовании двух указанных типов актов правоприменения способен существенно снизить эффективность всего правоприменительного механизма в

системах государственного, муниципального или локального (корпоративного) управления. В этой связи необходимо руководствоваться идеей о диалектической взаимосвязи и взаимном «сдерживании» коллегиальных и единоначальных субъектов публичного управления посредством принятия ими соответствующих правоприменительных актов. Наиболее оптимальным способом их связи признается следующий: правоприменительный приказ принимается на основе предварительно вынесенного коллегиального решения, либо коллегиально принятое решение воплощается в форме его утверждения правоприменительным приказом.

11. Предлагается уточненная классификация правоприменительных приказов по следующим основаниям, имеющим системный характер: по сфере действия и специфике осуществляемых полномочий субъектами управления; исходя из содержания государственно-властной деятельности; по функциональной роли; по уровням и видам субъектов публичного управления; в зависимости от способов правового регулирования.

Наряду с вышеназванными критериями правоприменительные приказы дополнительно классифицируются: по кругу лиц, к которым они обращены; по времени действия (однократного и длительного действия); по юридической силе; по территориальному действию (федеральные, региональные, местные и локальные); по предмету действия (административные, трудовые, финансовые и др.); по особенностям структуры изложения их содержания (по технике изложения); по форме выражения (в традиционной и электронной форме); по степени конкретизации применяемой нормы в приказе (содержащие правоприменительное усмотрение и не содержащие его); по связи с другими актами применения (первичные и производные) и иным.

12. Обобщая накопленные юридической наукой достижения в области правоприменительной техники и технологии, представляется возможным выделить двух содержательных аспектов рассмотрения проблемы технологического обеспечения подготовки, издания и действия правоприменительных приказов в виде:

правил (требований), предъявляемых к правоприменительным приказам как особым актам-документам, которые, в свою очередь, могут быть подразделены на общие и специальные требования, а также на правила изложения содержания приказа и правила его оформления;

способов (или средств) их подготовки, оформления, издания, введения в действия и отмены. К числу средств в работе отнесены и проанализированы форма правоприменительного приказа, включая его внутреннее структурирование, официальные реквизиты, а также его состав.

В диссертации представлен детальный анализ указанных двух составных частей правоприменительной техники и технологии в отношении подготовки, издания и действия правоприменительных приказов.

13. Доказывается тезис следующего содержания: электронная форма судебного и иных видов правоприменительных приказов, безусловно, имеет ряд неоспоримых положительных моментов, но и требует соответствующего совершенствования правоприменительной техники, включая установление в законодательстве дополнительных требований к форме, отчасти и к содержанию приказов. Технология и порядок исправления ошибок в «электронных» приказах также нуждается в уточнении и новых технологичных решениях. Особое звучание в современных условиях приобретает проблемная тенденция по усложнению связей норм права и технико-юридических норм, регламентирующих порядок подготовки, оформления, издания и введения в действие правоприменительных приказов в электронном виде. Требуется разрешения на общетеоретическом и специально-юридическом уровнях вопрос о соотношении технических регламентов и процессуальных норм, устанавливающих порядок разработки, принятия, оформления, доведения до сведения и вступления в силу «электронного» судебного приказа.

Нуждаются в уточнении следующие проблемы: пределы вмешательства технического регулирования в правоприменительный процесс; пределы перевода правоприменительных актов в электронную форму; обеспечения гарантий беспрепятственного и равного доступа граждан, общественных

организаций, предпринимателей и иных субъектов к новейшим электронно-информационным технологиям в ходе их участия в правоприменении. Одновременно необходимы дополнительная специальная подготовка и обучение как субъектов правоприменения, так и участников правоприменительной практики новым электронным техникам и технологиям в области разработки проектов, оформления, издания, действия и обжалования «электронных правоприменительных актов», а в особенности приказов, поскольку последние зачастую существенным образом затрагивают права, свободы и интересы граждан, общественных организаций и предпринимателей. Массовый характер издания приказов в электронной форме уже породил необходимость в должной оптимизации как нормативной основы правоприменения, так и самой правоприменительной деятельности и технологии ее осуществления. В диссертации сделан ряд предложений в данном направлении совершенствования правоприменительной техники.

#### **Научно-теоретическое и практическое значение работы.**

Диссертационное исследование выполнено с учетом современных социально-экономических, политических и иных потребностей российского общества в дальнейшем развитии и совершенствовании института приказа в правоприменительной практике. Выявлены насущные тенденции по качественному изменению и расширению сферы действия правоприменительного приказа. Сделанные в ходе исследования выводы о необходимости унификации и специализации содержания и формы правоприменительных приказов призваны способствовать дополнению, конкретизации и дальнейшему развитию таких разделов науки теории права и государства, как: реализация права, применение права, система правовых актов, юридическая техника.

Одновременно результаты исследования приказа в качестве специфического акта применения права могут быть востребованы в целом ряде отраслевых юридических наук при осмыслении его отдельных видов. Положения диссертации пригодны для использования в ходе преподавания

учебных дисциплин «Теория государства и права», «Юридическая техника», «Проблемы теории государства и права».

В рамках правоприменительных техник и практик предлагается ряд мер по их совершенствованию в связи с внедрением электронной формы приказа и расширением круга субъектов, уполномоченных на его издание.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная академия права». Соискатель по проблемным аспектам темы принимал участие в дискуссиях в рамках научно-методологических семинаров, проводимых в Саратовском филиале Институт государства и права РАН, а также в иных научных и научно-практических мероприятиях. Наиболее значимые теоретические выводы и обобщения изложены в научных статьях автора, опубликованных в различных периодических изданиях, в том числе 8 из них в журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

**Структура диссертации** обусловлена избранной проблематикой, целью и задачами исследования, методологическими подходами и включает в себя введение, три главы, подразделяемые на пять параграфов, заключение и список используемой литературы и источников.

## **ГЛАВА 1. Методологические основания исследования приказа как правового феномена и юридического понятия**

### *§1. Исторический аспект исследования приказа в качестве государственно-правового феномена и юридического понятия*

Приказ представляет собой одну из наиболее важных форм выражения правовых актов, в качестве основной функции которого выступает упорядочивание и организация системы управления. Стоит отметить, что он активно используется в процессе организационно-распорядительной деятельности как на уровне федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и на уровне простых организаций и предприятий.

В ранее действующей инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти было закреплено понятие приказа, согласно которому он выражается в письменном виде и содержит в себе решения нормативного характера, а также решения по оперативным, организационным, кадровым и другим вопросам внутренней работы<sup>1</sup>. На сегодняшний день, в рамках российского законодательства содержание приказа не раскрывается, лишь небольшая доля правовых актов включает в себя рассматриваемую дефиницию и то, только с учетом специфики деятельности той или иной службы, принимающей подобный акт<sup>2</sup>.

Особую группу приказов образуют судебные приказы, выполняющие специфические функции в рамках судопроизводства. Становления приказного

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Росархива от 27.11.2000 № 68 «Об утверждении «Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (утратил силу) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> См., например: Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (в ред. от 18.02.2019) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «Консультант Плюс»; Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (в ред. от 21.02.2019) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; СЗ РФ. 2019. № 8. Ст. 761.

производства начинается еще с дореволюционного российского процесса, где они служили удобным способом по разрешению большинства бесспорных дел и достаточно просто могли дать в руки взыскателя или запрашиваемую им сумму, или исполнительный документ, если должник, не отрицая своих должностных обязательств, не исполнял их в добровольно порядке<sup>1</sup>. Как указывал С.И. Вильнянский, процедура вынесения судебных приказов представляет собой отступление от общего порядка рассмотрения исковых дел, введенное с целью упростить и ускорить судопроизводство<sup>2</sup>.

Современное российское законодательство во многом основывается на дореволюционных правовых идеях в отношении института приказа как вида правового акта. В этой связи представляется целесообразным обращение к историческому ходу развития приказа в качестве своеобразного государственно-правового феномена и формирования отражающего его юридического понятия.

*История становления приказа как органа государственного управления.*

Приказ начинает свою историю с XVI в. Однако, изначально он представлял собой некий орган управления, который выступал элементом всей государственной системы. Обращаясь к справочной литературе, можно встретить такое определение приказа как учреждение, ведавшее отдельной отраслью управления в Московском государстве, ведомство; название некоторых старинных учреждений<sup>3</sup>.

Действительно, впервые приказ упоминается в качестве учреждения в 1512 году, в грамоте великого князя Василия Иоанновича Владимирскому Успенскому монастырю<sup>4</sup>. Именно в этот период происходят определенные преобразования, направленные на создание единого централизованного

---

<sup>1</sup> См.: Решетняк В.И., Черных И.И. Заочное производство и судебный приказ в гражданском процессе: учебное пособие. М.: Юридическое бюро «Городец», 1997. С. 38.

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс советских республик. Текст и практический комментарий / Под ред. А. Малицкого. Харьков: Госиздат Украины, 1926. С. 210.

<sup>3</sup> См.: Толковый словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1935-1940; Словарь русского языка. Т. III. М., 1959.

<sup>4</sup> См.: История России. Русь при Иване Великом. М., 2013. С. 268.

Московского государства, создается система приказного управления – приказы, т.е. учреждения, в которых осуществлялось делопроизводство<sup>1</sup>. Постепенно складывалась достаточно большая сеть постоянных приказов, каждый из которых осуществлял управление определенными вопросами, среди них:

- Приказ Большого дворца – управление землями дворца и дворцовым населением;
- Разрядный приказ – упорядочивание войска, учетом служилых людей, их чинов и должностей;
- Казённый приказ – руководил казной князя, и его архивом, а также всеми торговыми людьми, мастерами серебряных дел и денежным двором;
- Посольский приказ – управление иностранными связями;
- Холопий приказ – управление зависимыми людьми;
- Разбойный приказ – представлял собой органы полиции, в котором производились сыскные мероприятия, а также могли рассматриваться по второй инстанции разбойные и тяжёбые дела;
- Печатный – организация печати книг, контроль за их издателями и др.<sup>2</sup>.

Позже были созданы приказы, в ведении которых было управление отведенными им территориями – Казанский, Новгородский и Малороссийский приказы. К концу XVII века их количество достигло 80 приказов.

Таким образом, в XVI в. приказное управление постепенно переходит в статус центральной системы государственного управления, а сами приказы осуществляли как исполнительную, так и судебную власть. В качестве основных документов, которые издавались приказами были грамота, память, наказ, наказная память, отпуск, отношение, которые по своей сути отражали

---

<sup>1</sup> См.: *Леонтьев А.К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.

<sup>2</sup> См.: *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 67.



признаки нынешней дефиниции «приказ» – распоряжение, исходящее от вышестоящего органа или лица к нижестоящему<sup>1</sup>.

Однако, негативной стороной приказов как органов управления выступал тот факт, что они занимались не только выполнением отведенных им функций, но и вели работу по обеспечению их реализации (материальными средствами). Они дополнительно руководили группами граждан, осуществляли сборы денег и в тоже время выступали административными и судебными органами. Все это подтверждало отсутствие четкого разделения между функциями приказов и ставило вопрос о необходимости их упорядочивания.

С XVIII в. начинает происходить ряд преобразований в сфере государственного управления, в процессе которых приказы как органы уходят с первостепенной роли и на главенствующее место выходят министерства<sup>2</sup>. Специфика министерств заключалась в том, что в основу их службы был поставлен принцип единоначалия, каждому из них был отведен определенный круг полномочий и исполнительно-распорядительных функций с учетом сферы управления.

В процессе своей деятельности, министерства высшего и местного уровней стали издавать предписания (распоряжения), циркуляры (в гражданских министерствах) и приказы (военном и военно-морском министерствах), которые передавали управленческие решения последующим инстанциям<sup>3</sup>. Впоследствии появляется самостоятельный вид документа «приказ», выступающий в роли первостепенного распорядительного акта, в качестве характерных особенностей которого выступают:

- категоричная формулировка указаний;
- выражает служебное подчинение (начальника и подчиненного);

---

<sup>1</sup> См.: Григорян А.А. Из истории формирования и становления приказа как особого вида документа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия русский и иностранные языки, и методика их преподавания. 2012. № 2. С.64.

<sup>2</sup> См.: Манифест от 8 сентября 1802 года «Об образовании министерств» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Глотова С.А. Возникновение и развитие распорядительной документации в России в XVI - начале XX вв.: автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2011. С. 18.

– отражает кадровые вопросы.

*Исторические этапы формирования приказа как правового акта государственного управления.*

Становлению системы правовых актов в России предшествовал достаточно длительный период формирования и развития как самого механизма государственного управления, так и письменного способа фиксации управленческой информации. Как верно отмечается в научной литературе, появление правовых актов-документов неразрывно увязано с возникновением письменности. Именно последняя выступила необходимым инструментом юридической формализации актов государственного управления, к числу которых следует отнести и правоприменительные приказы. По этому поводу полагаем уместным привести следующее справедливое утверждение: «Письменность служила способом закрепления на материальном носителе информации о различных сторонах деятельности людей, о достижениях человеческой мысли, для передачи ее во времени и на расстояние. Кроме того, фиксация информации придавала ей необходимую правовую основу, так называемую юридическую силу»<sup>1</sup>.

Существуют различные точки зрения по вопросу определения временных параметров зарождения системы правовых актов в России. Нам представляется, что отсчет необходимо вести с момента появления устойчивой практики документирования выполнения основных управленческих действий специальными «служилыми людьми». Правовой акт как официальный документ проходил обязательную процедуру удостоверения в виде справки, приписи и печати.

Несмотря на то, что сама официальная форма выражения правового акта не регламентировалась долгое время в законодательстве, практика государственного управления выработала изначально письменный способ их

---

<sup>1</sup> Емышева Е.М. Возникновение традиции законодательного регулирования системы управления и делопроизводства в России // Вестник РГГУ. Серия: «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». 2011. № 18 (Декабрь). С. 213.

фиксации в виде отдельных тетрадей, листов, книг и столбцов. Уже к XV-XVI векам в деятельности органов государственной власти и должностных лиц складываются обычаи в сфере техники подготовки и оформления правового акта. В частности, прослеживалась технологическая цепочка следующего вида: «подготовка черновика – редакция – оформление беловика»<sup>1</sup>.

Исторический экскурс позволяет утверждать, что понятием «приказ» оперировали в России начиная с XV в., вместе с тем, свое современное значение оно приобрело постепенно. Выступая изначально как орган управления более пяти веков назад, на сегодняшний день, приказ прочно вошел в действующую систему правовых актов органов и за столь немалый путь своего развития заложил в себя определенные свойства, характерные только ему – это преимущественно акт-документ, который имеет нормативное и (или) правоприменительное содержание, издается в порядке единоначалия уполномоченным субъектом (органом государственной власти, должностным лицом, руководителем организации и др.) на основе и во исполнение законов и иных нормативных правовых актов (иерархически и функционально встроен в систему правовых актов), являясь официально признаваемой государством формой реализации их компетенции, и выступает юридическим инструментом решения исполнительно-распорядительных, организационно-управленческих и процедурно-процессуальных задач.

Раскрывая вопрос об исторической судьбе института приказа в российской правовой системе, следует учитывать то обстоятельство, что неиспользование самого термина «приказ» в отношении ряда правовых актов в XV-XVIII веках не означает отсутствия схожих по ряду признаков современному институту приказов актов государственного управления в отмеченный период. Так, еще в начале XV века активно использовалась словосочетание «личное поручение» в отношении конкретных распоряжений чиновников, что в сопоставлении с современностью можно приравнять с

---

<sup>1</sup> Емышева Е.М. Указ. соч. С. 216.

определенной долей условности к своеобразному родоначальнику группы правоприменительных приказов в системе актов государственного управления.

Значимой вехой в становлении системы правовых актов России выступают Судебники, которые будучи законодательными актами системно регламентировали ряд вопросов по использованию правовых актов-документов в сфере государственного управления и ведения судебного процесса. Именно судопроизводственная деятельность изначально вырабатывала общие принципы документальной формы осуществления государственной власти. В итоге Судебники закрепляли само законодательное требование по документированию ряда процедур принятия решений чиновниками, устанавливали форму удостоверения акта-документа, что придавало ему юридическую силу. Кроме того, в них предусматривалась ответственность для чиновников за волокиту и фальсификацию правовых актов, устанавливался институт хранения актов-документов, а также определялись процедурные моменты по составлению «судного списка» (аналог протокола).

Анализируя предписания Судебников, можно сделать вывод об условном делении правоприменительного процесса на три стадии: начальной стадии в виде приема актов-документов от вышестоящих органов управления, их изучения и толкования; стадии исполнения и вынесения соответствующего акта применения права; отправка правоприменительного акта адресату.

В Судебниках же прописывается и столбцовая форма изложения текста правовых актов-документов.

Семантический подход в дополнении с системным и историческими методами позволяют нам утверждать, что целый ряд правовых актов в иной терминологической «оболочке» фактически выполнял схожие функции по аналогии с современными приказами. Об этом, в частности, свидетельствуют такие исторические правовые памятники как Судебники, анализируя которые, можно выделить правовые акты в виде грамот, наказов, отпусков близких по своему целевому назначению и функционально-содержательной направленности к приказам. Как справедливо полагает А.А. Григорян,

терминологическое разнообразие в обозначении рассматриваемого вида правовых актов в российской практике государственного управления объяснялось тем, что наименование документа производилось с опорой на содержание его текста, определенные ключевые слова, а четкого выделения официальных реквизитов акта от его текстуального содержания в XV—XVII вв. не осуществлялось. На начальных ступенях формирования системы актов государственного управления отсутствовала широкая специализация как самой исполнительно-распорядительной и организационно-управленческой деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, так и сопровождающих ее в виде итогового результата соответствующих документов властного характера. В этой связи следует счесть вполне оправданным следующее суждение ранее упомянутого автора: «По своей структуре и назначению данные виды соотносились с современными приказами, однако имели некоторые отличия, связанные с административными задачами указанного периода»<sup>1</sup>.

С учетом изложенного, можно констатировать наличие определенной закономерности в историческом процессе формирования института приказа как особой группы актов управления в Российском государстве. Схожие с современным приказом документы имели достаточно широкое хождение в сфере государственно-властной деятельности России начиная поменьше мере с XV в., но они не имели единой понятийно-терминологической формы, а их содержание было весьма разнообразно и четко не дифференцировалось на нормативное и правоприменительное.

К примеру, в форму грамоты облекались текстуальные властные распоряжения весьма различного характера, что позволяет в теории выделять около 60 их подвидов. К их числу относят царские грамоты, указные грамоты, жалованные и иные. Именно последние зачастую в науке сопоставляют по

---

<sup>1</sup> Григорян А.А. Из истории формирования и становления приказа как особого вида документа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия русский и иностранные языки, и методика их преподавания. 2012. № 2. С. 62.

форме и содержанию с современными приказами. Данное сходство подтверждается и дефиницией, даваемой авторами Словаря церковно-славянского и русского языка, согласно которой в одном из значений слова «грамота» используется в отношении письменного повеления, указа<sup>1</sup>.

Анализируя акты управления того периода, необходимо упомянуть и о «наказах», которые обоснованно признаются в научной литературе одним из распространенных видов распорядительных документов. Наказы в системе государственного управления встречаются уже с конца XV – начала XVI вв. Относительно же самостоятельную группу правовых актов они составляют лишь с начала XVII века, представляя собой форму государственно-властных велений, распоряжений, обращенных преимущественно к конкретным субъектам (например, боярам, дьякам, приказным людям и др.). В то время рассматриваемая группа правовых актов подразделялась на соборные, губные, приказные наказы<sup>2</sup>.

В словарях древнерусского языка термину «наказ» придается смысловое содержание в виде приказа, повеления, указа или приказания<sup>3</sup>, что свидетельствует, на наш взгляд, о постепенном выделении к началу XVII в. в системе правовых актов России отдельной группы управленческих документов, имеющих своей целью оперативное разрешение того или иного дела посредством соответствующей властной исполнительно-распорядительной деятельности чиновников. Наряду с наказом аналогичные функции выполняют и наказные памяти. Постепенно нарастающая специализация актов государственного управления приводит к необходимости более четкого терминологического обозначения определенной группы актов-документов.

---

<sup>1</sup> См.: Словарь церковно-славянского и русского языка. Т. I—IV. СПб.: Императорская Академия наук, 1847. Т. I. С. 288

<sup>2</sup> См.: *Григорян А.А.* Из истории формирования и становления приказа как особого вида документа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия русский и иностранные языки, и методика их преподавания. 2012. № 2. С. 63.

<sup>3</sup> См., например: Словарь церковно-славянского и русского языка. Т. I—IV. СПб.: Императорская Академия наук, 1847. Т. II. С. 371; Словарь русского языка XI — XVII вв. М., 1987; *Срезневский И.И.* Словарь древнерусского языка. Т. II. Ч. 1. М., 1989.

Начиная с XVI в. и далее весьма широкое хождение в Российском государстве получают такие акты, как указы, которые преимущественно издавались от имени государя и хранились в указных книгах. Интересен тот факт, что в Словаре церковно-славянского и русского языка указу дается смысловое значение аналогичное приказу в виде повеления, исходящего от государя, правительства и других органов управления<sup>1</sup>.

Следует согласиться с точкой зрения, согласно которой правовые акты, исходящие от органов государственного управления, в XV–XVI веках начинают приобретать отдельные признаки системного построения, что выражается в установлении иерархии между ними и усилением предметной специализации. Подчеркнем, что и в XVI–XVII веках еще не выработаны унифицированные требования к терминологическому обозначению, содержанию и структуре правовых актов определенного вида. Однако дальнейшая централизация системы государственного управления и строгая иерархия органов власти приводят к выстраиванию системы правовых актов по их юридической силе. Так, например, правовые акты по убыванию юридической силы можно расположить следующим образом:

- царские грамоты и указы;
- приговоры Боярской думы;
- указы и наказные памяти, исходящие от органов центральной и местной власти, имеющие преимущественно распорядительный характер и касающиеся проблем оперативного управления<sup>2</sup>, что в наибольшей степени по сравнению с иными актами управления того времени роднит их с правоприменительными и нормативными приказами современной правовой жизни России.

---

<sup>1</sup> См.: Словарь церковно-славянского и русского языка. Т. I–IV. СПб.: Императорская Академия наук, 1847. Т. IV. С. 333.

<sup>2</sup> См. о иерархии правовых актов в России в XV–XVII веках подробнее: *Глотова С.А.* Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документалистика. Документоведение. Архивоведение. 2014. № 2(124). С. 74 – 75.

В XVIII веке государственное управление подвергается масштабной реформе, проведенной при непосредственном участии Петра I. Одновременно претерпела существенные изменения и система правовых актов управления. В частности, был составлен Генеральный регламент в целях унификации используемой терминологии в правовых актах и в деятельности государственных служащих. В рамках данной унификации указы как вид правовых актов стали именоваться инструкциями.

В данный период условно именуемым «коллежским» в системе правовых актов России также можно обнаружить ряд документов, содержащих в наименовании термины «приказ» или «приказание», которые по своему смысловому значению синонимичны<sup>1</sup>.

Небезынтересным представляется и тот факт, что принцип соответствия отдельного вида правового акта определенному уровню государственного управления в XVIII веке прерывается. Фактически на всех «этажах» государственной власти в целях единообразия управленческой деятельности чиновников используется преимущественно указ в качестве доминирующего распорядительного акта.

В обозначенный период времени в России сложилась в целом достаточно двойственная «картина» в системе правовых актов: «Единообразные схемы реализации распорядительных функций как внутри каждого органа государственной власти, так и в целом в государстве определили двойственность характера указов этого периода. С одной стороны, это были самостоятельные распорядительные документы, с другой – документы, доводящие решения верховной власти до низовых уровней. При этом каждый последующий уровень, издавая собственный указ, дословно цитировал распорядительный документ предыдущего уровня. Подобная практика усложняла работу с распорядительными документами, но в то же время

---

<sup>1</sup> См.: Григорян А.А. Из истории формирования и становления приказа как особого вида документа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия русский и иностранные языки, и методика их преподавания. 2012. № 2. С. 64.



служила средством распространения единообразия оформления распорядительной документации в центральных и местных органах власти»<sup>1</sup>.

В начале XIX в. коллегии сменяются министерствами, а вслед за этим осуществляется и очередное реформирование системы актов государственного управления. Впервые наименования и формы правовых актов стали регламентироваться законами 1810 – 1811 гг. В сфере исполнительно-распорядительной деятельности чиновников в дополнение к термину «приказ» в оборот вводятся «предписание» и «рескрипт». Последний представлял собой акт управления, издаваемый монархом, выражающий в содержании поручение, объявление благодарности, наказание, поощрение, иное управленческое действие и адресованный конкретному субъекту (например, министру или иному должностному лицу). В отличие от указов высшего должностного лица государства рескрипт имел в XIX в. не нормативный, а правоприменительный характер, поскольку был направлен на разрешение конкретной жизненной ситуации и был адресован определенным лицам, что позволяет нам фактически приравнивать его к правоприменительным приказам по аналогии с современностью.

В «министерский период» также использовались и «предписания», как правовые акты, исходящие от министра или директора, являющиеся распоряжением в отношении нижестоящих органов государственной власти и должностных лиц, ограниченные по времени и сфере действия<sup>2</sup>. Данные акты по своему содержанию и функциям близки к правоприменительным актам.

Именно министерская система государственного управления, основанная на принципе единоначалия и иерархической подчиненности, позволила сформировать достаточно целостную систему правовых актов, распорядительного характера. Для подтверждения значимости данного этапа в развитии системы правовых актов России, а вместе с ней и такого их вида как

---

<sup>1</sup> Глотова С.А. Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документалистика. Документоведение. Archivovedenie. 2014. № 2(124). С. 74.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 64.

приказа, приведем следующую цитату: «Впервые самостоятельные решения руководителя ведомства оформлялись в виде распорядительных документов, изданных от его имени и за его личным подписанием. Подобная процедура реализации управленческих решений, несомненно, была важным фактором ускорения административных процессов. Появление приказов и предписаний, издаваемых в качестве исходящих и внутренних документов одновременно с выделением указов высшей власти в группу документов законодательного характера, стало шагом вперед на пути складывания современной системы распорядительной документации»<sup>1</sup>.

Объективное усложнение системы государственного управления в XIX в. требует дальнейшей дифференциации как содержания, так и формы правовых актов. Постепенно проводится разграничительная линия между нормативными и правоприменительными актами. В отдельную группу выделяются со временем и распорядительные акты индивидуального характера. К концу XIX – началу XX веков уже отчетливо наблюдается не только предметная, но и функциональная специализация в системе правовых актов России. Важнейшими распорядительными документами были предписания, приказы и циркуляры. Разнообразие терминологического обозначения отдельных групп правовых актов сменяется их унификацией и стандартизацией.

В дальнейшем XX в. ознаменовался введением нормативных стандартов для документооборота в системе государственного управления, что было объективно обусловлено усложнением самого механизма государства, усилением тенденции по специализации органов государственной власти и издаваемых (или принимаемых) ими и их должностными лицами правовых актов. В условиях советского государственного строительства приказ как особый правовой акт принимает современный вид. Специализация в механизме социалистического государства обусловила подразделение приказов на две

---

<sup>1</sup> Глотова С.А. Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документалистика. Документоведение. Архивоведение. 2014. № 2(124). С. 72.

основные группы исходя из их содержания – нормативные и правоприменительные. Однако следует упомянуть и о наличии вплоть до настоящего момента и третьей группы приказов, имеющих смешанное содержание, включающих в себя и нормы права, и индивидуальные властные предписания. В юридической же литературе высказывается неоднозначное мнение о приказах смешанного типа, но все же они не являются редкостью в современной государственно-правовой практике. К вопросу о критериях классификации и особенностях отдельных видов приказов мы обратимся специально позднее, поскольку основной задачей настоящей части работы выступает поиск и обоснование выбора методологических подходов и средств в изучении приказа в качестве относительно самостоятельного феномена государственно-правовой жизни.

Отдельного внимания заслуживает также вопрос об истории трансформации техники оформления структуры и официальных реквизитов правовых актов, являвшихся изначально прообразом приказа как особого вида юридических документов. Процессы изменения содержательной и технико-юридической стороны актов государственного управления шли во многом параллельно, что было обусловлено единым механизмом их детерминации. Форма (или формуляр) актов управления отбиралась в течение длительного времени потребностями практики государственно-правового регулирования общественных отношений. Одни требования к форме и реквизитам правовых актов отсеивались временем, а другие, напротив, отбирались как наиболее целесообразные и эффективные в делах государственного управления.

Отдельные исследователи полагают, что формуляры и иные технико-юридические требования к оформлению и структурированию правовых актов начинают складываться в России в XVI-XVII веках. При этом постепенно отбираются клише и штампы, которые составляют со временем некий шаблон в изложении текстуального содержания актов управления. Кроме того, в научной литературе отмечается ряд стандартных структурных элементов, которые становятся характерными для значительной части распорядительных

документов того времени. В их числе называются: основания принятия (вынесения или издания) правового акта; содержание самого решения по делу; сроки и условия реализации такого решения; ответственность и иные негативные последствия для возможных нарушителей (лиц, не исполняющих и (или) исполняющих ненадлежащим образом) предписаний, установленных в данном акте<sup>1</sup>. Однако отмеченные структурные составляющие еще не имеют статус строго обязательных, а текст правового акта не имеет четко выделенных частей.

Спустя непродолжительный период времени структура актов управления все же начинает иметь более четкие очертания. Так, например, в XVIII веке правовые акты, в резолютивной своей части уже подразделяются на пункты и подпункты, появляются такие официальные реквизиты, как указание на субъекта, принявшего (издавшего) акт, упоминание адресата, подпись, печать и др. Примерно в этот же период в России вводятся и официальные бланки отдельных видов актов государственного управления, которые специально печатаются в типографиях.

Как справедливо отмечает С.А. Глотова, практика государственно-правового управления в России XIX века способствовала развитию института официальных реквизитов правовых актов, дальнейшему внедрению разнообразных бланков документов, отходу от традиции детального цитирования первичных актов, которые инициировали рассмотрение дела, сокращению констатирующей части, а также использованию нормативно формализованных текстовых шаблонов и отдельных формулировок<sup>2</sup>.

*История приказа как законодательного термина и понятия.* Далее полагаем небезынтересным проследить ряд основных исторических моментов по непосредственному использованию приказа в качестве понятия российского законодательства. Представляется, что изначально термин приказ в российском

---

<sup>1</sup> См.: Глотова С.А. Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документалистика. Документоведение. Архивоведение. 2014. № 2(124). С. 75.

<sup>2</sup> См. Там же.

законодательстве получает прописку из-за необходимости правовой регламентации института неисполнения приказа и установления последствий такого неисполнения в виде определенных мер юридической ответственности. Фактически, начиная с Воинского артикула в российском праве формируется ряд норм, устанавливающих конкретные меры юридической ответственности за неисполнение приказа как властного акта управления.

Как справедливо отмечают специалисты в области истории российского уголовного права Часть II Воинского Устава, именуемая «Артикул воинский с кратким толкованием», являлась на тот момент времени неким прообразом военно-уголовного кодекса<sup>1</sup>. В главе III «О команде, предпочтении и почитании высших и нижних чинов, и о послушании рядовых» упомянутого акта содержался комплекс нормативных предписаний, предусматривающих правовые наказания за неисполнение приказа, «повеления» начальника, совершенное с умыслом или по неосторожности<sup>2</sup>.

В положениях Артикула наряду с приказом встречается термин «указ», обозначавший общее распоряжение по военной службе, располагающееся по иерархии выше приказов. Одновременно закреплялась обязанность подчиненного воздерживаться от любого рассуждения о распоряжениях начальника. Однако, как утверждает И.Н. Шулепов, это вовсе не означает, что в российском законодательстве в тот период времени доминировала концепция «слепого повиновения приказу»<sup>3</sup>. При этом в подтверждении собственной позиции автор ссылается на норму Воинского артикула, согласно которой адресат приказа вправе усомниться в законности приказа в случае, когда «неисполнение указа может принести больше пользы Его Величеству, либо от

---

<sup>1</sup> См., например: *Шулепов И.Н.* Развитие института исполнения приказа в российском уголовном праве // Вестник МГЛУ. 2011. Выпуск 23 (629). С. 124.

<sup>2</sup> См.: Артикул воинский с кратким толкованием и с процессами / Напечатана повелением ея императорскаго величества. Печатан 3-м тиснением. СПб.: При Имп. Акад. наук, 1777. 146 с.

<sup>3</sup> *Шулепов И.Н.* Развитие института исполнения приказа в российском уголовном праве // Вестник МГЛУ. 2011. Выпуск 23 (629). С. 125.

исполнения указа можно ожидать кого-либо несчастья или вреда»<sup>1</sup>. В подобной ситуации подчиненный обязан перед исполнением приказа уведомить об этом обстоятельстве своего непосредственного командира, а в ряде случаев и вышестоящее руководство. Кроме того, Воинский артикул предусматривал возможность правомерного неисполнения приказа подчиненным в силу несоответствия его интересам военной службы.

Таким образом, военное законодательство уже в то время регламентировало институты ответственности за неисполнение приказа, правомерного неисполнения заведомо незаконного приказа. Прогрессивным признается и установление в артикулах порядка действий подчиненного в ситуации установления им вероятности причинения вреда в ходе исполнения приказа, и его ответственности за исполнение незаконного приказа наряду с начальником, его отдавшим. По мнению И.Н. Шулепова, схожие нормы содержал и «Устав военно-уголовный», принятый в 1839 году<sup>2</sup>. В качестве достоинств Устава автор выделил закрепление уголовной ответственности руководителя за издание приказов, выходящих за рамки службы и оскорбляющих честь и достоинство подчиненных, что грозило первому наказанием вплоть до увольнения со службы.

Еще ранее в Полевом уложении 1812 г. употреблялся термин «приказаний начальства». В Уложении устанавливался целый ряд наказаний за неисполнение приказа в зависимости от степени тяжести наступивших в результате этого вредных последствий. В их числе смертная казнь, разжалование в солдаты на определенное время, разжалование в солдаты без выслуги лет.<sup>3</sup> В Уставе же Военно-уголовном 1839 г. была установлена несколько иная лестница наказаний за неисполнение «приказаний начальства». Последний за совершение подобного деяния из мотивации «с намерением

---

<sup>1</sup> Артикул воинский с кратким толкованием и с процессами / Напечатана повелением ея императорскаго величества. Печатан 3-м тиснением. СПб.: При Имп. Акад. наук, 1777.

<sup>2</sup> См.: Шулепов И.Н. Указ. соч. С. 127.

<sup>3</sup> См. подробнее об этом: Кудрявцев П.А. Генезис понятия приказа, его применение и ответственность за неисполнение в российском законодательстве // Юридический мир. 2014. № 5. С. 45 – 50.

воспротивиться приведению оных в совершенное действие» грозил наказанием «шпицрутенами и ссылке в арестанския роты на срок или навсегда». Неисполнение приказа ввиду «лености, недоразумению и медлительности» каралось «содержанием на гауптвахте или отрешением от должности». В случае же наступления вредных последствий или неисполнения приказа в пользу неприятеля по-прежнему наказывалось смертной казнью<sup>1</sup>.

В дальнейшем институт неисполнения приказа получил свое развитие в «Уставе воинском о наказании» от 1868 г. и в «Дисциплинарном уставе» 1869 г., в которых одновременно использовались термины «приказание» и «распоряжение» без какого-либо разграничения между ними. Наряду с дифференциацией ответственности в зависимости от форм вины в виде умысла или неосторожности в обозначенных актах отдельно наказывалось неисполнение приказа двумя и более лицами, а также каралось подстрекательство к неисполнению распоряжений начальника. При этом П.А. Кудрявцев обращает на весьма важное, на наш взгляд, обстоятельство об отсутствии в анализируемых нормативных правовых актах определения встречающихся в них терминов «приказания начальника», «предписание», «приказ» и «распоряжение»<sup>2</sup>.

В 1875 году вводится в действие новая редакция «Воинского устава о наказаниях», в которой была установлена весьма строгая уголовная ответственность за неисполнение приказа. В качестве смягчающего обстоятельства ответственность обозначалось противозаконное обращение начальника с подчиненным, включая жестокую или унижительную форму обращения<sup>3</sup>.

С началом советского периода развития отечественного законодательства институт ответственности за неисполнение приказа ознаменовался еще

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 46 – 47.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См. подробнее: Учебник законоведения для подготовки офицеров запаса и для курсов военного времени. – СПб.: Военная Типография (в здании Главного Штаба), 1905. С. 48 – 49.

большим ужесточением мер наказания. Однако в дальнейшем все же меры ответственности за неисполнение приказа были дифференцированы и был восстановлен принцип условной обязательности приказа. Одновременно сохранилась традиция простого упоминания терминов «приказ», «приказание» без какой-либо дефиниции и в советском законодательстве<sup>1</sup>.

Определение приказа в отношении военной службы появляется впервые в Уставе внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации 1993 г., в ст. 36 которого содержалась следующая дефиниция: «Приказ — распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какой-нибудь порядок, положение»<sup>2</sup>. Далее в Уставе давалось еще более значимое пояснение сущности и природы приказа. В частности, закреплялась письменная и устная форма приказа, в том числе и с использованием технических средств его передачи адресатам. Впервые в нормативном правовом акте была определена природа приказа как основного распорядительного служебного документа (правового акта) военного управления, исходящего от командира воинской части (или начальника учреждения) и основывающегося на принципе единоначалия. Практически идентичное определение дано и в ныне действующем Уставе внутренней службы Вооруженных Сил РФ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, термины «приказ» и «приказание» употреблены в: Уставе внутренней службы Рабоче-крестьянской Красной армии 1918; Дисциплинарном уставе Рабоче-крестьянской Красной армии 1920 г.; Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1922 г.; Положениях о воинских преступлениях 1924 и 1927 г. В них не содержалось пояснений относительно смыслового значения данных понятий. Лишь в Дисциплинарном уставе 1940 г. (введен в действие Приказом Народного комиссара обороны Союза ССР от 12 октября 1940 № 356) в ст. 8 закреплялась дефинитивная норма следующего содержания: «приказ командира и начальника - закон для подчиненного».

<sup>2</sup> См.: Устав внутренней службы Вооруженных Сил РФ, утвержден Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140 "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации" (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 51. Ст. 4931.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 10.11.2007 (в ред. 09.07.2020 г.) № 1495 "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2007. № 47.



Таким образом, на примере военного законодательства можно проследить использование термина «приказ» в содержании нормативных правовых актов от простого обозначения до развернутой понятийной конструкции.

*Формирование приказа в качестве научного правового понятия сквозь призму истории отечественной юридической мысли.* В российской юридической науке приказ в качестве относительно самостоятельного объекта исследования стал восприниматься относительно недавно. В первую очередь благодаря трудам представителей науки административного права, отчасти и теоретикам уголовного права приказ по прошествии определенного времени получил постоянную прописку в понятийных рядах юриспруденции. Начало же данного процесса по формированию анализируемого понятийного конструкта было положено еще в дореволюционный период развития отечественного правоведения.

История приказа как научного правового понятия неразрывно связана с становлением доктринального учения об актах государственного управления или их еще называли административными актами. Именно последние, как признавалось в дореволюционной юридической литературе, выступали доминирующей формой реализации государственно-управленческой деятельности административных учреждений в XIX – начале XX веков, поскольку исследователи того времени полагали, что правотворчество и его результаты в виде нормативных правовых актов — это удел преимущественно законодательных органов государственной власти. При этом в юридической литературе справедливо делают оговорку о том, что административные учреждения также наделялись отдельными полномочиями в сфере нормотворчества посредством издания указов нормативного характера и выполняли ряд судебных функций, что находило свое выражение в вынесении судебно-административных актов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX начало XX вв. Хрестоматия / Сост. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 544-545.

Одним из видных представителей дореволюционной юридической мысли Г.Ф. Шершеневичем предлагалась следующая теоретическая характеристика административного акта на примере указа. Так, известный правовед полагал, что административный указ есть одна из форм закрепления норм права органами государственного управления, имеющая подзаконный характер и реализуемая в рамках строго определенной компетенции соответствующего органа. В числе еще одного значимого признака административного указа Г.Ф. Шершеневич называл его доведение до сведения адресатов, что составляло необходимое условие для придания ему юридической силы и введения в действие. К административным указам как относительно обособленной группе правовых актов он причислял указы Главы государства, постановления правительства, министерские акты, постановления губернаторов и ряд иных<sup>1</sup>.

Другой представитель дореволюционной юридической мысли А.И. Елистратов, характеризуя административный акт, отмечал ряд его характерных черт:

- является актом государственного управления;
- выступает особым видом правовых актов;
- в качестве юридического факта вызывает возникновение, изменение, прекращение или приостановление правоотношения;
- выражает государственную волю с целью вызвать определенные правовые последствия, обычно в виде порождения нового правоотношения<sup>2</sup>.

Н.М. Коркунов высказывал сходную точку зрения по поводу природы административного акта, трактуя его в качестве обязательного веления органа государства или должностного лица, выносимого в границах очерченных законом в целях регулирования общественных отношений или охраны публичного порядка<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См: *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: учебное пособие (напечатано по изданию 1910-1912 гг.). М.: Спарк, 1995. С. 235.

<sup>2</sup>См: Российское полицейское (административное) право. С. 544 – 546.

<sup>3</sup> См.: *Коркунов Н.М.* Лекции по теории права / Н.М. Коркунов. Изд. 6-е без изм. С.-Пб.: Книжный магазин Н.К. Мартынова, 1904.

В дореволюционной юридической литературе отсутствовали труды, специально посвященные понятию и юридической природе приказа, что было обусловлено во многом объективными причинами. К тому моменту времени приказы еще не выделились в качестве относительно обособленной группы правовых актов в системе актов государственного управления, и как следствие, они зачастую упоминались исследователями в качестве одной из форм актов управления наряду с другими без четкого определения их специфики.

Однако в XVIII – XIX веках теоретиков права заинтересовал иной ракурс рассмотрения приказа, увязанные с определением ответственности за его неисполнение и пределами его обязательности для адресатов.

Так, Н.И. Лазаревский следующим образом охарактеризовал исследовательский интерес к обозначенным выше проблемам: «Вопрос, при каких условиях приказ начальства обязателен для его подчиненного и при каких условиях обязательность эта прекращается, принадлежит к труднейшим вопросам государственного права; и до сих пор нельзя сказать, чтобы науке права удалось ответить на этот вопрос. Между тем он представляет огромную, не только теоретическую, но и практическую важность: только разрешив его, можно будет определить, в каких случаях чиновник должен быть подвергнут наказанию за то, что не подчинился обязательному для него приказу начальства, в каких случаях чиновник подлежит ответственности за нарушение прав обывателя тем, что привел в исполнение приказ начальства, которому не имел права подчиниться»<sup>1</sup>.

Процитированная работа Н.И. Лазаревского заслуживает особого внимания, поскольку является одной из немногих работ, специально затрагивающих теоретические и практические вопросы законности и обоснованности приказа как правового акта, пределов его обязательности.

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Пределы обязательности приказа начальства // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 264. Статья напечатана по: Газета «Право». 1904. № 43.

Ввиду этого полагаем оправданным ее чуть более детальный анализ в целях настоящего исследования.

Работа дореволюционного правоведа ценна тем, что в ней дается критическое сопоставление двух конкурировавших в истории правовой мысли доктринальных концепций обязательности приказа: так называемой «теории ремонстраций» и теории формальной правильности приказа. Одновременно автор приходит к выдвиганию собственной концептуальной позиции по обозначенной проблематике. Изучение статьи Н.И. Лазаревского также позволяет сделать вывод о тесной связи доктринальных воззрений по вопросам актов государственного управления российских правоведов и учений немецких юристов той эпохи.

Со слов Н.И. Лазаревского в XVII – XVIII веках наличие полицейского государства предопределило доминирование «теории безусловного повиновения чиновника приказу», в рамках которой исполнение приказа не ставилось в зависимость от его законности или незаконности. В дальнейшем данная теория отступает ввиду торжества принципа законности в деятельности государства над авторитетом начальства. В связи с этим сначала немецкие, а за ними и российские правоведы стали руководствоваться идеей следующего содержания: «Чиновник ist weder slav noch machine и что его нельзя заставлять делать то, что для него очевидно противозаконно»<sup>1</sup>.

Одновременно упомянутое утверждение стало дополняться рядом оговорок, поскольку без них подобный подход оставлял последнее слово за подчиненным ввиду его права критики приказа с материальной и формальной стороны законности. Осознавая данный факт, исследователи дополнительно уточнили право на критику приказа, ограничив его. В итоге получили новую формулу обязательности приказа: «Чиновник, получив приказание от начальства, должен удостовериться в законности его, и если находит его незаконным, то должен представить о том начальству, бесстрашно, но скромно. Если начальство подтверждает свое распоряжение, то подчинённый, далее уже

---

<sup>1</sup> Там же.

не рассуждая, должен его исполнить; в таком случае ответственность ложится всецело на начальство, а подчиненному остается *gloria obsequii*»<sup>1</sup>.

Наибольшую популярность среди правоведов данная концепция, именуемая «теорией ремонстраций», получила в начале XIX века. Она имела немало сторонников в то время по причине того, что исследователи не видели иных средств защиты права от незаконного приказа помимо обжалования его в вышестоящее административное учреждение, поскольку иные способы защиты права не были развиты.

Н.И. Лазаревский отмечал и тот факт, что в России теория ремонстраций несколько отличалась от аналогичной концепции в германской правовой мысли, что нашло отражение в том числе и в различиях законодательной регламентации института неисполнения приказа. Как предположил дореволюционный исследователь, теория ремонстраций заимствована Россией из Швеции и ее содержательное отличие заключено в праве подчиненного проверять соответствие приказа не только принципу законности, но и принципу полезности государственной службе.

К концу XIX – началу XX веков данная концепция утрачивает свое доминирующее влияние в правовой доктрине Германии и России. Ее критики справедливо отмечали ее теоретическую несостоятельность по ряду моментов и указывали на практическую «наивность». Сама возможность проверки приказов на законность и целесообразность их содержания подчиненными не оправдалась реальными потребностями механизма реализации государственного управления. При этом теоретики права подчеркивали фактическое отсутствие института обжалования приказа ввиду обязательности его исполнения подчиненным в силу его повторного подтверждения начальством несмотря на незаконность его содержания.

Н.И. Лазаревский, обращаясь к критике теории ремонстраций, негативно оценивал два основных постулата подобного подхода:

---

<sup>1</sup> Там же.

- подчиненный во всех случаях наделяется правом проверки законности и целесообразности адресованного ему приказа;

- в случае повторения приказа от вышестоящего начальства он становится безусловно обязательным.

По мнению, Н.И. Лазаревского, последнее утверждение является неким «пережитком» предыдущей эпохи, так называемого «пассивного повиновения», поскольку в момент написания им статьи уже действовало законодательное установление о том, что «вообще никто не обязан, хотя бы и по чьему-либо повторному приказу, совершать явные преступления»<sup>1</sup>.

По состоянию на начало XX века теория ремонстраций была заменена на доктрину формальной правильности приказа. Последняя опиралась на положение о необходимости подчиненного, получившего приказ, осуществить следующие проверочные действия в отношении такого правового акта:

- облечен ли он в установленную законом форму;
- компетентно ли лицо, отдавшее приказ;
- вправе ли адресат приказа совершить действия, которые ему предписываются таковым.

Концепция формальной правильности приказа нашла свое отражение в Уголовном уложении 1903 г., но она также имела определенные отличия от ее трактовки немецкими учеными-юристами. Ст. 44 Уголовного уложения предписывала: «Не почитается преступным деяние, учиненное во исполнение приказа по службе, данного подлежащею властью, в пределах ее ведомства, с соблюдением установленных правил, если приказ не предписывал явно преступного».

Подводя итог краткому историческому экскурсу по вопросу формирования теоретических воззрений на приказ в отечественной юриспруденции дореволюционного периода, отметим, что сама природа приказа как особого правового акта все же не была раскрыта в трудах правоведов той эпохи. Их внимание преимущественно было сконцентрировано

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 265.

на проблеме обязательности исполнения приказа и юридических последствиях его неисполнения. В рамках же складывающегося на тот момент учения о правовых актах государственного управления можно лишь говорить об отдельных упоминаниях приказа наряду с другими формами административного акта – постановлениями, указами и иными. Однако большинство наработок дореволюционных авторов по обозначенным проблемным вопросам получило свое творческое развитие в трудах советских правоведов и в современной российской юридической литературе, что мы постараемся продемонстрировать в последующих частях настоящего исследования.

В завершение параграфа представляется возможным сделать ряд обобщений следующего содержания.

Формирование и трансформация приказа во многом детерминированы, как весьма убедительно демонстрирует история социально-правового развития России и целого ряда других государств, потребностями государственно-управленческой деятельности, которая в свою очередь обусловлена экономическими, политическими и социокультурными реалиями жизни общества. При этом следует исходить из того факта, что эволюция института приказа в юридической практике и государственном управлении включена в более широкий процесс становления и развития всей системы правовых актов. Последняя далеко не на всех исторических этапах существования характеризуется четкой дифференциацией приказов в качестве самостоятельной группы правовых актов, обособленной содержательно, функционально и формально.

В течение весьма продолжительного времени формирования и функционирования механизма государственно-правового управления в России правовые акты не были подвержены специализации и четкой градации, они содержали в себе одновременно черты и правотворческих, и правоприменительных, и правоинтерпретационных актов одновременно. Ввиду изложенного представляется столь значимым учет системного подхода в

исследовании общих закономерностей становления института приказа в качестве средства государственно-правового регулирования общественных отношений. Системное изучение обозначенного вопроса должно органично дополняться этимологическим анализом исторического процесса внедрения термина приказ в государственно-правовую практику.

Кроме того, необходимой представляется опора и на деятельностный и инструментальный подходы в праве, согласно которым правовые акты, включая и правоприменительные приказы, выступают средством управленческой деятельности и правового регулирования. Лишь используемые в совокупности данные исследовательские подходы позволяют, на наш взгляд, глубже проникнуть в сущность и сам ход исторического развития приказа как государственно-правового феномена и соответствующей понятийной конструкции в юриспруденции.



## §2. Системный подход в познании приказа как особого вида правового акта

Начать изложение данного вопроса нам представляется необходимым с приведения следующего высказывания В.В. Лазарева об актуальности системного подхода в исследовании правоприменительных актов: «Особое значение в определении эффективности актов приобретает выяснение связей между ними. Имеется связь актов, входящих в одну группу и связь актов различных групп, равно как и самих оснований, на которых покоится существование актов в качестве особой группы. В качестве примерных объектов исследования можно указать на связи актов государственных органов и общественных организаций, юрисдикционных и управленческих актов, основных и вспомогательных, союзных и республиканских и особенно – связь юридической силы правоприменительных актов с субъектами их издания и сферой действия»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, как раз понятие «правоприменительный приказ» и позволяет провести исследование в данном направлении и отразить в теории государства и права общие и особенные черты приказа как акта управления и юрисдикционного акта (судебного приказа), а также выявить возможные связи между ними в целях поиска основных направлений повышения эффективности их действия.

На современном этапе развития общества и государства особое место занимают правовые акты, действие которых направлено на упорядочивание различных социальных связей, а также поддержание функционирования всей правовой системы страны и обеспечение ее необходимого уровня развития. Путем принятия правовых актов проводится определенная политика государства, посредством которой оно реализует свои функции. Правовые акты в своем многообразии представляют собой юридический инструмент, посредством которого утверждаются различные правила поведения,

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов // Избранные труды [В 3 т.]. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: новая юстиция, 2010. С. 67 – 68.

совокупность которых обеспечивает условия и порядок деятельности всех звеньев механизма государства.

Несмотря на значимость общей дефиниции правового акта, ее официальное законодательное закрепление отсутствует, что ведет к многообразию подходов в понимании названного правового явления. На сегодняшний день представлено достаточно большое количество работ, посвященных исследованию различных сторон правового акта<sup>1</sup>, анализ которых позволяет выделить ряд присущих ему признаков:

1. выражение в определенном документированном виде;
2. содержит в себе волю субъекта его принявшего;
3. может быть принят субъектами различного уровня;
4. носит обязательный характер в отношении лиц, на которых распространяет свое действие;
5. вызывает определенные юридические последствия;
6. его содержанием могут выступать юридические нормы, индивидуальные предписания, разъяснения содержания нормы права как результат ее толкования, соглашения сторон и др.;
7. посредством правовых актов приводятся в действие функции государства и оформляются управленческие решения его органов, осуществляется деятельность предприятий, учреждений, реализуются поведенческие акты граждан.

С учетом указанных признаков в самом общем виде правовой акт представляет собой форму выражения воли субъекта (или субъектов), уполномоченного на осуществление таких действий, которая фиксируется в определенном документированном виде и направлена на достижение

---

<sup>1</sup> См. например: *Алексеев С.С.* Общая теория права. В 2-х томах. Том II. М., Юрид. лит., 1982; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999. С. 17; *Малько А.В., Гайворонская Я.В.* Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15–24; *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002 и др.

конкретных результатов посредством ее обязательного исполнения лицами, в отношении которых такой акт принимается.

Согласно «Концепции системы классификации правовых актов РФ» от 29.09.1999, выделяют правовые акты нормативные и индивидуальные<sup>1</sup>. Специфика нормативного правового акта заключается в том, что он выступает основным источником права, в нем содержатся правовые нормы – общеобязательные правила поведения, действие которых направлено на неопределенный круг лиц и, как правило, неограниченно по времени действия. В качестве основной цели рассматриваемых актов является регулирование однородных общественных отношений.

Что же касается индивидуально-правовых актов, то их действие направлено в отношении определенного лица, применяются однократно и теряют свою силу после того, как прекратились конкретные отношения, предусмотренные таким документом.

Если говорить в общем о правовом акте, то стоит отметить, что все его многообразие строится в определенной последовательности, иерархии, т.е. каждому виду акта отводится свое место в системе правовых актов. В частности, можно выделить акты высшей и низшей юридической силы, где последний, в свою очередь, не должен противоречить первому, отменять или изменять его. Все правовые акты должны приниматься только с учетом соблюдения норм Конституции РФ, а также с действующей официальной классификации правовых актов.

Как известно, государство представляет собой «организатора» в управлении делами населения страны, который свои функции осуществляет посредством соответствующих органов, наделенных определенными полномочиями. По мнению Ю.Н. Старилова, действие правовых актов направлено на осуществление функций по управлению, как со стороны как

---

<sup>1</sup> См.: "Концепция системы классификации правовых актов РФ" от 29 сентября 1999 г. (подготовлена АО "Консультант Плюс" в рамках исполнения государственного заказа по поручению Российского фонда правовых реформ)

государства в целом, так и непосредственно органов исполнительной власти, и должно основываться с учетом соблюдения принципов права и публичного управления<sup>1</sup>. В связи с этим достаточно большой массив правовых актов отводится актам органов управления, посредством которых происходит упорядочивание общественных отношений в различных сферах (экономическая, социальная, политическая); разрешаются вопросы, возникающие между гражданами и иными субъектами, связанные с соблюдением их прав и законных интересов; обеспечивается возможность получения услуг от органов государственной власти и органов местного самоуправления и т.д.<sup>2</sup>

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12 октября 2019 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» закреплено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений<sup>3</sup>. Каждый из них занимает свое место в системе правовых актов, построенной по принципу иерархии и соподчинения друг другу. Учитывая данный признак, к таким актам можно отнести и решения негосударственных органов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных хозяйствующих субъектов), которые также обладают правом на принятие различных правоприменительных решений – актов о приеме на работу, увольнении, поощрениях и т.д.<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Административное право. Ч. 2. Воронеж, 2001. С. 55.

<sup>2</sup> См.: *Ломакина В.Ф.* Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права РАН. 2015. С. 36 – 55.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12 октября 2019 г.) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" "Российская газета", № 161, 21 августа 1997 г.; "Собрание законодательства РФ", 21 октября 2019 г., № 42 (часть III), ст. 5912.

<sup>4</sup> См.: *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: учебное пособие в 2 томах. Т. I. Ярославль: ЯрГУ, 2005.Т.1. (Серия «Ярославская юридическая школа начала XXI века»). С. 295.

Особое значение среди правовых актов управления уделяется *приказу*. Являясь одной из форм выражения воли должностных лиц, он представляет собой первостепенный инструмент решения ежедневно возникающих вопросов в государственном, муниципальном или локальном управлении. По своей сути, с позиции науки административного права приказ представляет собой распорядительный акт, который издается исполнительными органами власти по указанию вышестоящего руководства или личной инициативе в целях устранения пробелов по возникающим вопросам в сфере государственного управления<sup>1</sup>. Специфика приказа заключается еще и в том, что им могут утверждаться и иные виды нормативных актов – положения, инструкции, правила<sup>2</sup>.

Однако, отсутствие официального толкования и каких-либо характеристик рассматриваемой формы правового акта в действующем законодательстве способствовало развитию мнения о том, что отнесение приказов к разновидности нормативных правовых актов является ошибочными, поскольку по сути, он выступает локальным актом правоприменения<sup>3</sup>. Сказанное обосновывается тем, что приказ издается руководителем организации в отношении работников, иных лиц ему подчиненных в ходе исполнения им своих полномочий<sup>4</sup>.

Вместе с тем, с подобной позицией достаточно сложно согласиться, поскольку иной взгляд на приказ можно встретить в ст. 39 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, где приказ рассматривается

---

<sup>1</sup> См.: Ломакина В.Ф. Административные правовые акты в механизме государственного управления // *Формы и методы государственного управления в современных условиях*. Коллективная монография. М.: Институт государства и права РАН, 2017. С. 160 – 185; Ломакина В.Ф. Правовая природа актов государственного управления // *Труды Института государства и права РАН*. 2015. С. 36 – 55.

<sup>2</sup> См., например: Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации утверждена приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 70725.

<sup>3</sup> См.: Бошно С.В. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // *Юрист*. 2005. № 10. С. 10–12.

<sup>4</sup> См., например: Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30 сентября 2012 г.) "Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации" //

как распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения тех или иных правил или устанавливающее какой-либо порядок, положение. Он может быть отдан в письменном виде, устно или по техническим средствам связи одному или группе военнослужащих. Письменный приказ является основным распорядительным служебным документом (нормативный акт) военного управления, издаваемым на правах единоначалия командиром воинской части<sup>1</sup>.

Таким образом, среди актов военного управления можно выделить и нормативные и индивидуальные приказы. К нормативным актам можно отнести, к примеру, Приказ Министра обороны РФ от 04 апреля 2017 г. № 170 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации» (вместе с «ИД-2017. Инструкция по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации»), который закрепляет правила поведения общего характера. К индивидуальным актам – акты, направленные для разрешения определенных вопросов в отношении конкретного лица или группы лиц – Приказ командира (начальника) войсковой части (организации) по личному составу к присвоению воинского звания в войсках национальной гвардии Российской Федерации (Приказ Росгвардии от 22 октября 2018 г. № 465)<sup>2</sup>.

Стоит отметить, большая часть приказов федеральных органов исполнительной власти содержит в себе и нормативные и индивидуальные предписания. В науке такие приказы принято называть смешанными

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 № 1495 (ред. от 21 февраля 2019 г.) "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации" (вместе с "Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации", "Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации", "Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации") // "Собрание законодательства РФ", 19 ноября 2007 г. № 47 (1 ч.). Ст. 5749; "Собрание законодательства РФ". 25 февраля 2019 г. № 8. Ст. 761.

<sup>2</sup> Приказ командира (начальника) войсковой части (организации) по личному составу к присвоению воинского звания в войсках национальной гвардии Российской Федерации (Приказ Росгвардии от 22 октября 2018 г. № 465)

правовыми актами, которые издаются в случае необходимости применения нескольких актов, регулирующих один и тот же вопрос. В качестве примера приведем приказ Минфина России от 9 августа 2005 г. № 102н «О создании Межведомственной комиссии по координации взаимодействия Минфина России и ФНС России в налоговой сфере», закрепляющий нормы в отношении правового положения комиссии – нормативный характер, а также нормы в отношении лиц, назначаемых на должность ее председателя – индивидуальный характер.

Справедливо в этой ситуации отмечал Н.И. Матузов, по мнению которого, закрепленная классификация правовых актов в Постановлении Правительства является больше условным делением, чем строго установленным. Действительно, на практике достаточно много актов, отражающих и нормативные и индивидуальные предписания<sup>1</sup>. Так, Приказ Министра обороны РФ «О призыве граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву» является актом правоприменения, поскольку исполняет нормы действующего законодательства по вопросам воинской и альтернативной гражданской службе, и, в тоже время, направлен к многочисленным гражданам – индивидуальным и коллективным, регулируя обширный пласт общественных отношений<sup>2</sup>.

Интересной считаем позицию О.Г. Строковой, которая выделяет классификацию приказов по юридической силе, среди которых:

- нормативные (например, приказы Министерств, ведомств);
- правоприменительные (например, судебный приказ);

---

<sup>1</sup> Матузов Н.И. Применение и толкование права. Коллизии в праве/ Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2013. С. 465-466.

<sup>2</sup> Приказ Министра обороны РФ от 30 сентября 2019 г. № 565 "О призыве в октябре - декабре 2019 г. граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву" // СПС «КонсультантПлюс».

– приказы общего характера (кадровые приказы организации)<sup>1</sup>.

По ее мнению, приказ является правовым актом в связи с чем обладает тождественными ему признаками.

Для решения поставленного вопроса, обратимся к этимологическому значению самого термина «приказ». Итак, приказ есть официальное распоряжение, предписание, издаваемое руководителем учреждения, предприятия, организации; документ, в котором изложено такое распоряжение<sup>2</sup>; официальное распоряжение органа власти, руководителя учреждения, предприятия, организации, войскового начальника и т. п.<sup>3</sup>; акт руководителя органа государственного управления, государственного учреждения, коммерческой организации, содержащий обязательные для определенного круга лиц установки; в вооруженных силах – письменное или устное распоряжение начальника подчиненным, являющееся для них законом<sup>4</sup>. С учетом изложенного приказ может быть издан и органом государственного управления, и руководством простого предприятия, учреждения. Более подробно вопрос о субъектах издания правоприменительного приказа будет рассмотрен в следующем параграфе.

Представляется, что необходимость издания приказа как нормативного правового акта возникает в том случае, когда требуют решения неурегулированные действующим законодательством вопросы или существует потребность в конкретизации уже имеющихся нормативных правовых актов, изданных вышестоящими органами государственной власти (определяется порядок совершения определенных действий (процедур), срок исполнения определенных действий и т.д.).

---

<sup>1</sup> См.: *Строкова О.Г.* Указ. соч. С. 110.

<sup>2</sup> *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

<sup>3</sup> Большой толковый словарь русского языка. / Гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998.

<sup>4</sup> Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. И доп. М.: Большая Рос. энцикл., 1997.



В качестве основных признаков именно нормативного приказа можно выделить:

- отражает волю управомоченного органа, единолично принимающего решение о его принятии;
- преимущественно выражается в письменной форме (исключение только воинская служба);
- содержит правила поведения, обязательные для достаточно широкого круга лиц, характеризуется общеобязательностью;
- носит подзаконный характер;
- издается только с учетом установленных полномочий и в соответствии с компетенцией органа управления;
- имеет своей целью регулирование общественных отношений в определенной сфере жизнедеятельности.

Существенные характерные черты, природа и функции правоприменительного же приказа будут рассмотрены нами детально в следующем параграфе данной главы.

*Соотношение и взаимосвязь приказа с иными правовыми актами.* Органы исполнительной власти наделены достаточно широкими полномочиями в сфере управления государственными делами. Одной из форм проявления их деятельности выступает издание правовых актов, которые представляют собой наиболее объемный и разнообразный вид нормативных правовых актов.

Правовые акты органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений<sup>1</sup>. В действующем законодательстве отсутствует понятие указанных дефиниций, что ведет к многозначности их толкования и применения. Вместе с тем, указанные виды актов не равнозначны и отличаются друг от друга не только по своему

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 12 октября 2019 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // РГ. 1997. 21 августа; СЗ РФ. 2019. № 42 (часть III). Ст. 5912.

содержанию, но и на практике использования. Итак, рассмотрим каждый из них.

Особое значение среди правовых актов управления уделяется приказу. Являясь одной из форм выражения воли должностных лиц, он представляет собой первостепенный инструмент решения ежедневно возникающих вопросов в государственном управлении. По своей сути, приказ представляет собой распорядительный акт, который издается исполнительными органами власти по распоряжению вышестоящего руководства или личной инициативе для устранения неурегулированных вопросов в сфере государственного управления<sup>1</sup>.

На сегодняшний день постановление, как вид правовых актов органов исполнительной власти, встречается достаточно редко (исключение Постановления Правительства РФ, имеющие нормативный характер). На наш взгляд, это объясняется самой природой понятия «постановление», под которым понимается коллективное решение, резолюция<sup>2</sup>. Согласимся с мнением В.Ф. Ломакиной, которая указывает, что правовые акты в виде постановлений более соответствуют правовой природе нормативных актов, принимаемых Правительством РФ, а не федеральных органов исполнительной власти<sup>3</sup>. Действительно, Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации», закрепляет, что Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, соответственно и решения принимаются с участием каждого из его членов<sup>4</sup>. Тогда как органы исполнительной власти издают правовые акты на

---

<sup>1</sup> См.: *Ваньков А.В., Сумачев А.В.* Правовой акт: понятие и общая характеристика // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. № 3. С. 3-6.

<sup>2</sup> *Ефремова Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000.

<sup>3</sup> *Ломакина В.Ф.* Формы и методы государственного управления в современных условиях развития: монография / под ред. Запольского С. В. М.: Издательство «Прометей», 2017.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» //

основании одностороннего властного волеизъявления<sup>1</sup>. Кроме того, к структуре исполнительных органов государственной власти относятся и органы субъектов, в которых односторонний характер заключается в том, что вопрос о возникновении предполагаемых правоотношений решается волей одного субъекта – органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Кончено на практике допускается издание правовых актов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с другими органами государственной власти, органов местного самоуправления, иных установленных законом субъектов, вместе с тем, окончательное решение о принятии документа будет исключительно за органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Односторонний характер правовых актов органов исполнительной власти проявляется еще и в том, что для их принятия и отмены не требуется согласия, одобрения тех, на кого они распространяют свое действие<sup>2</sup>.

Тем не менее, в сфере государственного управления можно привести несколько действующих постановлений, к примеру – Постановление Минтруда РФ от 12 августа 2003 № 62 «Об утверждении Порядка исчисления среднего заработка для определения размера пособия по безработице и стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости»<sup>3</sup>.

Исходя из сказанного, отличительным признаком постановления от приказа, впрочем, как и от других правовых актов, является его коллегиальный характер, тогда как остальные документы принимаются единолично.

---

<sup>1</sup> Смирнова А.А. Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации // Право и политика. М.: Nota Bene. 2005. № 9. С. 37-43.

<sup>2</sup> См.: Смирнова А.А. Указ. соч. С. 38.

<sup>3</sup> Постановление Минтруда РФ от 12 августа 2003 № 62 "Об утверждении Порядка исчисления среднего заработка для определения размера пособия по безработице и стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23 октября 2003 № 5196) //

Следующими правовыми актами являются правила и инструкции. Правила представляют собой подзаконные правовые акты, «устанавливающее определенный порядок»<sup>1</sup>. Так, МЧС Российской Федерации утверждают правила пожарной охраны предприятий<sup>2</sup>, отражающие последовательность и содержание действий субъектов. Среди действующих правовых актов можно встретить и документы под названием «Порядок», который является синонимом правил, в этой связи часть таких документов представлены следующим образом – Приказ МЧС России от 12 марта 2018 г. № 99 «Об утверждении Порядка регистрации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований»<sup>3</sup>.

Правила (порядок) как форма акта распространены достаточно широко. Однако в своем большинстве они утверждаются другими актами: постановлениями<sup>4</sup>, приказами<sup>5</sup>, распоряжениями<sup>6</sup>. В качестве самостоятельного документа их встретить практически невозможно в настоящий момент (в основном они утратили силу).

Инструкция по своему назначению описывает поведение субъектов по поводу предметов материального мира: например, инструкция о порядке и

---

<sup>1</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. Первое издание: СПб.: Норинт, 1998.

<sup>2</sup> См.: Приказ МЧС России от 03 июля 2015 г. № 341 "Об утверждении свода правил "Пожарная охрана предприятий. Общие требования" (вместе с "СП 232.1311500.2015. Свод правил...") // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Приказ МЧС России от 12 марта 2018 г. № 99 "Об утверждении Порядка регистрации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований" (Зарегистрировано в Минюсте России 07 сентября 2018 г. № 52110) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> См.: Постановление Минтруда РФ от 21 июля 1997 г. № 41 "Об утверждении Положения о порядке оказания гражданам содействия в трудоустройстве в другой местности" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02 февраля 1998 г. № 1465) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>5</sup> См.: Приказ Минспорта России от 23 марта 2020 г. № 237 "Об утверждении правил вида спорта "американский футбол" // СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> См.: Распоряжение Госкомимущества РФ от 30 декабря 1994 г. № 2937-р «Об установлении порядка приватизации пакетов акций, находящихся в собственности РФ, предприятий, включенных в состав Федеральной контрактной системы» // СПС «Консультант Плюс».

способах выполнения какой-либо работы, пользования машиной, прибором и т.п.<sup>1</sup>.

Как и правила, инструкции в большинстве своем идут в сочетании с другими актами – утверждаются приказами<sup>2</sup>, что уже стало традицией правотворческой практики в России. Однако, можно привести примеры и самостоятельных инструкций – Инструкция Банка России от 30 мая 2014 г. № 153-И (ред. от 24 декабря 2018 г.) «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов»<sup>3</sup>.

Таким образом, правила и инструкции – это разновидности правового акта, издаваемое в целях разъяснения реализации норм вышестоящего документа в части выполнения определенных действий, операции.

Следующим правовым актом выступает положение, которое применяется в целях детальной регламентации правового статуса, организации, порядка деятельности определенных государственных органов, организаций и учреждений или системы однородных органов, учреждений, организаций<sup>4</sup>. В основе положений стоит решение узкоспециальных вопросов<sup>5</sup>, например, Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»<sup>6</sup>. Чаще положения утверждаются

---

<sup>1</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка.

<sup>2</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 26 июня 2019 г. № 439 "Об утверждении Инструкции о мерах пожарной безопасности в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 06 ноября 2019 г. № 56436) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Инструкция Банка России от 30 мая 2014 г. № 153-И (ред. от 24 декабря 2018 г.) "Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов" (Зарегистрировано в Минюсте России 19 июня 2014 г. № 32813) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> См.: Большой толковый словарь русского языка. С. 576.

<sup>5</sup> См.: Положение о государственной племенной службе Российской Федерации (утв. Минсельхозпродом России 30 апреля 1996 г.) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> См.: Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П (ред. от 23 марта 2020 г.) "О правилах подготовки нормативных актов Банка России" // Вестник Банка России. № 84. 2017; № 25. 2020.

приказами – приказом Казначейства России утверждено положение о деятельности субъектов этой службы<sup>1</sup>.

Выделенные отличия приказа от правил, инструкций и положений свидетельствуют об особом месте приказа в системе правовых актов. Проведенный анализ правотворческой практики в части их использования позволяет сделать вывод о неверном понимании формы акта как самостоятельной, производной правовой конструкции, которая в большинстве своем утверждаются иными формами (приказами, распоряжениями).

Иначе обстоят дела с разграничением приказа и распоряжения. Сложность состоит в том, что данные категории достаточно часто рассматриваются как синонимы. Подобные позиции отражаются как в справочной литературе<sup>2</sup>, так и в ряде правовых документов<sup>3</sup> и в научных исследованиях<sup>4</sup>. В.Я. Григенча придерживается мнения, что достаточно установления дефиниции «приказ», закрепив в соответствующем постановлении за ним определение и иных актов управления<sup>5</sup>.

В научных трудах, распоряжение характеризуется как вид подзаконного акта управления, который издается с учетом компетенции органа власти или

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Казначейства России от 22 января 2013 г. № 5 (ред. от 18 декабря 2019 г.) "Об утверждении Типового положения о юридическом отделе территориального органа Федерального казначейства, Схем рассмотрения Юридическим управлением Федерального казначейства кандидатур на должность начальника (заместителя начальника) юридического отдела территориального органа Федерального казначейства, юридического отдела Федерального казенного учреждения "Центр по обеспечению деятельности Казначейства России" (его филиалов), а также формы Анкеты начальника (заместителя начальника) юридического отдела территориального органа Федерального казначейства, юридического отдела Федерального казенного учреждения "Центр по обеспечению деятельности Казначейства России" (его филиалов)" // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 2008.

<sup>3</sup> См.: Приказ Ространснадзора от 29 марта 2019 г. № ВБ-261фс "Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта" (Зарегистрировано в Минюсте России 07 августа 2019 № 55512) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> См.: *Соломоненко И.Г.* Исполнение приказа и его уголовно-правовое значение (в деятельности органов внутренних дел): автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 18.

<sup>5</sup> См.: *Григенча В.Я.* Уголовно-правовые проблемы исполнения приказа: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 9.

управления, обязателен для субъектов, в отношении которых принят<sup>1</sup>. Исходя из определения, в качестве его признаков можно выделить: подзаконный характер; издается в рамках компетенции органом государственной власти; его предписания обязательны для исполнения; принимается для упорядочивания определенной сферы общественных отношений.

Таким образом, приказ и распоряжение являются достаточно похожими формами правовых актов, вместе с тем, считаем важным выделить и их отличительные черты. В частности, разграничение категорий «приказ» и «распоряжение» можно установить исходя из анализа ряда правовых документов Министерства внутренних дел РФ, в которых предусмотрено, что приказ издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел Российской Федерации, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел<sup>2</sup>. Тогда как распоряжения – документ, издаваемый по вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, который имеет организационно-распорядительный характер<sup>3</sup>. Сказанное свидетельствует о содержательном различии приказа и распоряжения, где приказ отражает регулирование наиболее важных вопросов.

Отличительными признаками приказа и распоряжения выступают: иерархичность – издание приказа является характерной особенностью служебных правоотношений между руководителем и его сотрудником<sup>4</sup>; и служебность – приказ должен быть отдан по службе и в рамках служебных

---

<sup>1</sup> См.: Ломакина В.Ф. Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 4. С. 36-55.

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 18 февраля 2019 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в ОВД РФ Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 (ред. от 07 апреля 2017 г.) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

полномочий<sup>1</sup>, тогда как распоряжение может быть отдано и без учета указанных признаков.

Например, приказ и распоряжение сотрудника полиции будут являться обязательными для исполнения любым гражданином. Однако в отличие от полицейского, если гражданин не является сотрудником органов внутренних дел, то он не находится в служебном или профессиональном подчинении от полицейского, тогда как сотрудник является подчиненным лицом своему начальнику и должен выполнять его приказы.

Таким образом, приказ и распоряжение хотя и однородные, но не тождественные между собой понятия.

Подводя итог вышеизложенному, считаем, что нынешняя ситуация, связанная с отсутствием конкретных, законодательно установленных признаков каждой из форм правовых актов ведет к возникновению множества вопросов в части их применения – неоднозначное толкование сущности и форм официально-документального выражения правовых актов, нечеткое отграничение их от других официальных документов, что в итоге отрицательно воздействует на весь механизм государственного управления. Справедливо отмечено, что важно направить усилия для создания и регламентации общих требований в отношении каждой из разновидностей правовых актов. Подобные требования должны отражать в первую очередь содержание, во-вторых – форму, и, в-третьих – процедуру принятия актов<sup>2</sup>. Кроме того, необходимо отойти от действующей практики по использованию двойной формы нормативного правового акта (когда правила, инструкции утверждаются приказами) и дать официальные разъяснения по всем формам актов. Наиболее оптимальным вариантом представляется ранее неоднократнодвигаемое

---

<sup>1</sup> См.: *Девятко А.Ю.* Исполнение приказа или распоряжения военнослужащим как обстоятельство, исключающее преступность деяния: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22.

<sup>2</sup> См.: *Кулинич С.А.* Правовые акты органов исполнительной власти: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. 2006; *Ордина О.Н.* Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России: дисс. ...канд. юрид. наук. 2011.



научным сообществом и юристами-практиками предложение о необходимости разработки и принятия отдельного федерального закона «О нормативных правовых актах в РФ». Добавим, что возможен и более широкий подход к решению проблемы системной организации правовых актов посредством разработки и принятия федерального закона «О системе правовых актов в РФ».

В завершение параграфа заметим, что как показывает правотворческая практика различных министерств и ведомств приказом преимущественно утверждается нормативный правовой акт с иной формой в виде инструкции, положения, регламента и т.д. Следовательно, приказ фактически не используется в прямую именно как акт содержащий непосредственно нормы права, а выполняет в большинстве случаев функции утверждения и введения в действие нормативного правового акта, что не позволяет однозначно определить его природу в рамках правотворческой деятельности. В целом же даже на уровне правотворчества отчетливо проявляет себя управленческая природа приказа, который служит формой распорядительной деятельности органов государственного, муниципального и локального управления. С учетом изложенного, позволим себе предположить возможность в перспективе отказа от использования приказа в качестве формы нормативного правового акта, оставив в качестве подзаконных нормативных актов инструкции, регламенты, положения и иные.

Вот почему, на наш взгляд, наибольшее внимание теории права должны быть сосредоточены на исследовании приказа в качестве правоприменительного акта, чему и будут посвящены следующие части настоящего исследования.

## ГЛАВА 2. Общетеоретическая характеристика приказа как акта применения права

### *§1. Правоприменительный приказ: понятие и юридическая природа*

Необходимость в продолжении общетеоретических изысканий в отношении такого вида (формы) правоприменительного акта как приказ детерминируется целым рядом обстоятельств, в числе которых:

- наблюдающаяся в современных условиях множественность наименований для правовых актов схожих по своей природе и содержанию;
- не снижающая своих темпов на протяжении уже длительного времени дифференциация властных управленческих отношений;
- рост числа государственных и негосударственных субъектов, реализующих властные полномочия;
- внедрение цифровых технологий в процесс подготовки и издания актов применения;
- дисбаланс между правовыми актами, принимаемых в коллегиальном порядке и издаваемых на основе единоначалия;
- отсутствие общих законодательно установленных принципов унификации формы и содержания правоприменительных актов;
- смешение в правотворческой и правореализационной практике правовых актов с нормативным и индивидуальным содержанием;
- пробельность российского законодательства в отношении правовой регламентации последствий дефектности отдельных видов правоприменительных приказов;
- недостаточная эффективность контроля и надзора за законностью и обоснованностью приказов в ряде сфер государственного управления;
- коллизионность и избыточность приказов в отдельных органах государственной власти, государственных учреждениях и предприятиях и др.

Для отечественного государства длительный, затянувшийся характер носит проблема противоречия содержания и формы правоприменительных актов, включая и приказы. К примеру, проблема формально-содержательного противоречия и неоправданной множественности наименований правовых актов управления отмечалась еще в советский период: «Анализ же самих актов позволяет убедиться в том, что одинаково называются акты, существенно отличные друг от друга по предмету правового регулирования, содержанию и т.п., в то же время сходные отношения регулируются различными по наименованию актами. Возникают определенные противоречия формы и содержания подобных актов управления»<sup>1</sup>. При этом одновременно вполне оправданно подчеркивалась потребность в достаточном уровне дифференцированности форм правовых актов органов государственного управления, которые использовали в советской юридической практике «не одну, а две и даже несколько форм правовых актов, в том числе и коллегиальные». «И это не противоречит их юридической природе, а, напротив, обеспечивает гибкость и оперативность в работе»<sup>2</sup>.

Сложность для юридической науки и практики по-прежнему заключается в том, как и каким образом обеспечить баланс между специализацией и унификацией содержания и формы как нормативных, так и правоприменительных актов. Приказ как было продемонстрировано ранее занимает особое место в системе правовых актов, но также требует научно обоснованного и практически выверенного подхода к его применению в различных отраслях государственного, муниципального и локального управления.

Следует констатировать, что термин «правоприменительный приказ» не так часто используется в отечественной юридической литературе, что во многом объясняется, на наш взгляд, недостаточным вниманием правоведов к

---

<sup>1</sup>Лаврова Н.М. Форма актов государственного управления. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1987. С. 19.

<sup>2</sup> Там же. С. 18.

столь значимому виду правовых актов. Лишь в науках административного и трудового права проявлен более заметный интерес к приказам как нормативного, так и правоприменительного характера. В общей же теории права практически отсутствуют работы, затрагивающие сущность и юридическую природу приказа как формы правоприменительной деятельности и соответствующего правового акта индивидуального характера. Исключением выступает лишь монографическая работа О.Г. Строковой, в которой рассматриваются оба вида приказов как нормативный, так и правоприменительный в качестве объектов общетеоретического исследования<sup>1</sup>.

Однако еще в советской юридической литературе можно обнаружить анализ отдельных аспектов характеристики приказа в рамках проблемы актов государственного управления. В частности, одно из первых определений приказа в качестве особого вида управленческого акта представлено в работе М.М. Волкова, датированной 1953 года: «Приказы - это акты единоначальных органов советского государственного управления, изданные их руководителями в целях конкретного и оперативного руководства деятельностью подчиненных органов и должностных лиц»<sup>2</sup>.

Р.Ф. Васильев в своих фундаментальных работах, посвященных актам государственного управления, оперировал термином «правоприменительный приказ». При этом, что, по нашему мнению, представляется важным, правоприменительным он именуется лишь документально оформленные приказы. Отдельно он упоминает устные приказы и характеризует их в качестве актов-действий, не называя непосредственно правоприменительными приказами<sup>3</sup>.

Значимость и сложная юридическая природа приказа в механизме правового регулирования отражается не только в его нормативном, смешанном

---

<sup>1</sup> См.: *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. (168 с.)

<sup>2</sup> *Волков М.М.* Акты советского государственного управления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 9.

<sup>3</sup> См.: *Васильев Р.Ф.* Акты управления. Монография. М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. С. 133. (141 с.)

или индивидуальном характере в плане содержания, но и в широкой практике его использования в качестве важнейшего акта-документа (формы) реализации правоприменительной деятельности в сфере административного, трудового, корпоративного права, а также гражданского процессуального права, арбитражного процессуального и административного процессуального права (имеется ввиду судебный приказ, который не смотря на явную специфику следует включать в качестве особой разновидности в число правоприменительных приказов).

Правоприменительный приказ с функциональной точки зрения выполняет ряд основных *задач*:

- служит средством организации реализации значительной части норм российского права в ранее перечисленных его отраслях;
- выступает особой формой государственно-управленческой и муниципальной деятельности;
- представляет собой средство локального правового регулирования в рамках отдельных предприятий, учреждений и иных организаций;
- является особым видом юридических фактов, влекущим возникновение, изменение, приостановление или прекращение правоотношений;
- включается в содержание и структуру поднормативного правового регулирования;
- является одной из форм защиты права в судебном порядке (судебный приказ).

Обозначенная сложная функциональная природа правоприменительного приказа требует, на наш взгляд, более пристального внимания к проблемам его общетеоретического понятия, сущностных признаков и классификации.

Для того, чтобы ответить на данный и ряд иных вопросов, рассмотрим, что собой представляет непосредственно правоприменительный акт, а также выделим его специфические черты.

В научной литературе представлены различные определения правоприменительного акта. По мнению Е.М. Кузьминой, акты применения

права есть особая разновидность правовых актов, выражающаяся в форме официального акта-документа, решение о принятии которого закреплено за управомоченным на то органом на основе соответствующей нормы права по конкретному делу в отношении определенного субъекта<sup>1</sup>. Представленную позицию поддерживает Л.С. Гайниев: правоприменительный акт – особая форма правового акта, принятая компетентными на то органами и состоит из персонифицированного и обязывающего предписания, направленного на разрешение юридического дела»<sup>2</sup>.

Ф.А. Григорьев отмечал, что акт применения права представляет собой правовой акт, принятый органом, обладающим соответствующей компетенцией для вынесения подобных документов, обладает государственно-властным характером и действует во исполнение правовой нормы, разрешая конкретный юридический спор<sup>3</sup>. По своему содержанию правоприменительный акт включает в себя установление субъективных прав и юридических обязанностей, либо определяет меры государственного воздействия на правонарушителя.

Важно отметить, что акт применения права хоть и обладает обязательным характером, вместе с тем не относится к системе источников права, поскольку действие правоприменительных актов направлено на упорядочивание определенного события, применительно к установленному лицу, что свидетельствует о «разовом» значении таких актов, тогда как правовая норма является правилом поведения, распространяемым и обязательным в отношении всех граждан<sup>4</sup>. Таким образом, происходит процесс казуального правового регулирования, его конкретизации.

---

<sup>1</sup> См.: Кузьмина Е.М. Правоприменительные акты: соответствие формы и содержания// Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2015. №14. С.138.

<sup>2</sup> См.: Гайниев Л.С. Акты судебного правоприменения в системе правоприменительных актов// Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2019. №14. С. 102.

<sup>3</sup> См.: Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Глаган И.А., Василенко А.В. // Государство и право. 1998. № 3. С. 19.

В этой связи трудно согласиться с позицией В.М. Сырых, который предлагает характеризовать правоприменительный акт как решение властного содержания, обладающее признаком не просто обязательности, а именно общеобязательности. Нам представляется такой шаг не вполне оправданным по той причине, что он создает условия для фактического отождествления нормативного и правоприменительного акта, размывания границ между правотворческой и правоприменительной деятельностью. Одновременно глубокоуважаемый правовед предпринимает попытку обоснования правоприменительного акта в качестве источника права и даже оценивает правоприменительную деятельность как некий аналог правотворческой<sup>1</sup>.

Однако в отечественной литературе по-прежнему доминирует иная позиция по вопросу соотношения акта правоприменения и нормативного правового акта, а также правоприменительной и правотворческой деятельности. Несмотря на критику В.М. Сырых, которая по многим моментам справедлива в отношении позитивистской концепции права, все следует признать, что разграничение двух важнейших видов правовых актов подтверждается сложившейся в России юридической практикой. В этой связи более предпочтительна позиция, в соответствии с которой правоприменительная деятельность представляет собой особый процесс поднормативного правового регулирования, но не является правотворческой деятельностью. Акты же применения права лишь конкретизируют правовое регулирование в рамках норм права, установленных государственной властью, в отношении конкретных субъектов, что ведет к определенной зависимости правоприменения от действующего законодательства<sup>2</sup>. В свою очередь, реализация воли законодателя, выраженная в правовой норме, также невозможна без правоприменительной деятельности, поскольку без принятия подобных актов

---

<sup>1</sup> См.: *Сырых В.М.* Материалистическая философия публичного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 486.

<sup>2</sup> *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 25 с.

она не будет реализована и доведена до своего логического завершения – воплощения в жизнь<sup>1</sup>.

Выступая определенной формой, средством реализации воли органов государственной власти, правоприменительный акт является закономерным результатом специфической правовой деятельности соответствующих управомоченных на принятие таких решений государственных органов и должностных лиц в целях упорядочивания отношений<sup>2</sup>. Необходимо лишь добавить, что субъектами правоприменения являются, на наш взгляд, также органы управления общественными организациями, руководители коммерческих организаций и государственных предприятий, учреждений. Сведение субъектов правоприменительной деятельности исключительно к органам государственной власти и их должностным лицам не отвечает современным российским экономическим и социально-политическим реалиям.

Заметим, что далеко не все исследователи согласны с данным подходом. Так, Н.Н. Вопленко и А.П. Рожнов отстаивают доминирующую еще с советского периода позицию об отнесении к числу субъектов правоприменения только лишь органов государственной власти и должностных лиц. Одновременно авторы поддерживают тезис, согласно которому правоприменение является собой одну из форм государственной деятельности и осуществления государством своих функций<sup>3</sup>.

Широкая дискуссия по проблеме понимания сущности и природы правоприменения состоялась в 1954-1955 годах на страницах ведущего периодического издания того времени – журнала «Советское государство и право»<sup>4</sup>. В результате произошедшего обстоятельного обсуждения основных

---

<sup>1</sup> См.: *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 2002. С. 488.

<sup>2</sup> См.: *Левченко И.П.* Механизм применения права (опыт системного исследования): монография. Смоленск, 1997. С. 15.

<sup>3</sup> См.: *Вопленко Н.Н., Рожнов А.П.* Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. Монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. (205 с.) С. 71.

<sup>4</sup> См., например: *Васильев А.М.* О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. 1954. № 7; *Галанза П.Н.* О применении советских правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 6. С. 95 – 97; *Керимов Д.А.* О применении советских правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 5; *Кечекьян*



вопросов общетеоретического понимания правоприменения возобладала позиция, согласно которой его содержание составляет исключительно государственно-властная деятельность. В этом плане показательным является вывод, сделанный на том момент А.М. Васильевым: «Применение норм права как способ реализации правовых предписаний всегда связано с властным велением, исходящим от государства»<sup>1</sup>. Положение о неразрывной связи правоприменения и деятельности государства стало аксиоматичным на протяжении последующих более 50 лет в советской и российской юридической науке.

Концептуальное соглашение в рассматриваемом вопросе достигнуто и закреплено ведущими теоретиками права в итоговой редакционной статье центрального юридического журнала «Советское государство и право» в 1955 году. Монистическая концепция правоприменения со ссылкой в свое обоснование на советское законодательство укоренила в теории государства и права и отраслевых юридических науках трактовку правоприменительной деятельности в качестве формы осуществления юридических норм, которая «характеризуется властными действиями компетентных государственных органов по отношению к другим государственным организациям, общественным организациям и гражданам»<sup>2</sup>. Правоприменительными же актами стали признаваться «акты государственного руководства обществом»<sup>3</sup>. Разногласия в основном остались в отношении вопроса о включении в состав субъектов правоприменения государственных учреждений и предприятий. И.Е. Фарбер, в частности, наряду с актами органов государственной власти и их

---

С.Ф. Норма права и правоотношения // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 32; Редакционная статья – К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. 1955. № 3. С. 51.

<sup>1</sup> Васильев А.М. О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. 1954. № 7. С. 98.

<sup>2</sup> Редакционная статья – К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. 1955. № 3. С. 50.

<sup>3</sup> Фарбер И.Е. О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. 1954. № 4. С. 20.

должностных лиц в число правоприменительных включал акты органов управления государственных предприятий и учреждений<sup>1</sup>.

В рамках состоявшейся дискуссии фактически была отвергнуто альтернативное широкое понимание правоприменения. При этом оно подверглось во многом оправданное критике, поскольку не позволяло отграничить правоприменительную деятельность государства от действий граждан. К примеру, противники широкого подхода в качестве аргумента указывали на фактическое отождествление объективного и субъективного права, а также на смешение правоприменения с процессом осуществления субъективных прав гражданами и другими субъектами<sup>2</sup>. В итоге П.Е. Недбайло оказался в меньшинстве с предложенным им рассмотрением правоприменительной деятельности с обширным кругом субъектов ее осуществляющих. Поясняя свою точку зрения, указанный автор писал: «Применение правовых норм предполагает деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и граждан. Применение норм права нельзя сводить только к государственно-властным велением, то есть к действиям, в результате которых возникают только государственноправовые, административноправовые отношения и процессуальные правоотношения. Это более сложный процесс, в результате которого возникают все возможные правоотношения»<sup>3</sup>.

Проанализировав в кратком виде основные аспекты произошедшей в середине прошлого века дискуссии вокруг общетеоретического осмысления сущности и природы правоприменения, полагаем возможным высказать собственную позицию по данной проблеме. Представляется, что критически следует оценить как «узкое», так и «широкое» видение проблемы правоприменительной деятельности. Так, выдвижение оригинальной

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Редакционная статья – К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. 1955. № 3. С. 51.

<sup>3</sup> Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М.: Юрид. лит., 1960. С. 165. (511 с.)

концепции правоприменения П.Е. Недбайло фактически приводило к его отождествлению с любыми иными формами реализации права, которые сопровождались возникновением, изменением либо прекращением правоотношений. С чем согласиться, на наш взгляд, нельзя, поскольку тем самым нивелировались существенные различия между договорной формой реализации права и правоприменением. Кроме того, всякие действия граждан, направленные на возникновение, изменение или прекращение правоотношений заведомо признавались правоприменением. Излишне широкое представление круга субъектов правоприменительной деятельности, как и его чрезмерное сужение не позволяет теории права в полной мере раскрыть сущность и природу правоприменения как особой формы реализации права.

Согласимся с тем, что в советском обществе действительно государство выступало фактически единственным субъектом и правотворчества, и правоприменения, поскольку даже в экономической сфере осуществляли хозяйственную деятельность только государственные предприятия и учреждения. Однако на современном этапе развития правовая система, а равно и экономика в Российской Федерации характеризуются сложным и разнообразным составом активных субъектов, реализующих как юридическую, так и экономическую деятельность. Кроме того, моноцентризм в правотворчестве и правоприменении, исключение институтов гражданского общества из данных процессов не согласуется с идеей правового государства, закрепленной в действующей Конституции РФ.

Одновременно следует отметить, что практика реализации целого ряда норм трудового и гражданского законодательства сопряжена с правоприменительной деятельностью в форме издания соответствующих приказов коммерческими и некоммерческими организациями, созданными и функционирующими на основе частной собственности граждан и предпринимателей. Можно отчасти поддержать позицию ряда исследователей, согласно которой государство санкционирует (условно разрешает) осуществлять правоприменительную деятельность обозначенными категориям

субъектов и иным институтам гражданского общества. Необходимо заметить, что в любом случае реальная юридическая практика в России свидетельствует нам о более широком круге субъектов правоприменительной деятельности в сравнении с предшествующим советским этапом развития государственно-правовой надстройки общества.

Рассматривая вопрос децентрализации в сфере государственного управления, представляется интересной и продуктивной концепция «юридического лица публичного права», которая активно разрабатывается в последние годы российскими правоведами в рамках наук конституционного и административного права. Понятие «Юридическое лицо публичного права» использовал в свое время еще Г.Ф. Шершеневич, обосновывая необходимость его разработки для теоретических и практических целей в сфере публичного управления<sup>1</sup>.

В современной отечественной юриспруденции анализируемая идея нашла поддержку и развитие в трудах В.Е. Чиркина. Авторитетный государствовед убедительно доказывал перспективность внедрения публичного юридического лица в качестве значимой понятийной конструкции правоведения, одновременно выделяя ряд ее значимых признаков, в том числе и для дальнейшего исследования проблем юридической природы и субъектного состава правоприменения. В частности, В.Е. Чиркин обоснованно определил в качестве одной из существенных черт рассматриваемых субъектов следующее: «Юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной, муниципальной и общественной корпоративной власти (в последнем случае речь идет об общественных объединениях). Такие полномочия могут иметь и нормоустанавливающий, и распорядительный, и иной характер, но в самом широком понимании это управленческие полномочия. Они имеют дискреционный характер (чего не может быть у юридического лица частного

---

<sup>1</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 122 – 123 и др.

права), то есть решения юридического лица публичного права, принимаемые им (его органами) по усмотрению, но в пределах закона, распространяются на третьих лиц»<sup>1</sup>. С учетом приведенного положения полагаем необходимым уточнение субъектного состава правоприменительной деятельности и уточнение объема понятия «правоприменительный приказ».

Наличие управленческих полномочий оправданно признается не только у органов государственной власти и должностных лиц, но и у муниципальных органов и учреждений, общественных организаций. Обратим внимание и на тот факт, что В.Е. Чиркин оперировал термином «управленческие полномочия», а не «государственно-властные полномочия» далеко неслучайно. Не менее интересным представляется в виду проводимого нами исследования утверждение глубокоуважаемого правоведа о том, что в частных корпоративных организациях, созданных для извлечения прибыли (например, в товариществах и акционерных обществах и иных) наличествует корпоративная власть<sup>2</sup>. Следовательно, полагаем обоснованным вывод о правомерности отнесения деятельности по осуществлению корпоративной власти в форме приказа по организации к правоприменению. Как итог, определение круга субъектов правоприменительной деятельности существенным образом влияет на решение вопроса об объеме и содержании понятия «правоприменительный приказ». Наряду с этим существенным признаком характеристики последнего выступает и само понимание управленческой власти и управленческого полномочия, которые, на наш взгляд, не должны быть ограничены в теории права исключительно государством и его органами (должностными лицами).

В современных условиях назрела необходимость в более широком понимании управления, осуществляемого в форме правоприменения. Закономерным полагаем все более частое обращение представителей наук конституционного и административного права к идеям децентрализации

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22. (С. 16 – 26).

<sup>2</sup> Там же. С. 22.

управления и юридического лица публичного права. К примеру, комплексная теоретическая разработка децентрализации управления в административном праве представлена в работе О.А. Ястребова, в которой автор аргументированно выделил следующие виды негосударственных юридических лиц публичного права, осуществляющих управленческие полномочия:

1) муниципальные образования, не включаемые в систему государственной организации

2) некоммерческие профессиональные организации:

- саморегулируемые организации;
- общественные организации;
- политические партии;
- религиозные организации<sup>1</sup>.

Заслуживающим особого внимания, по нашему мнению, является утверждение о том, что в ситуациях наделения негосударственных юридических лиц управленческими (публичными) полномочиями или как именует их автор «публичной правосубъектностью». Последняя в рамках дееспособности должна содержать два элемента в виде кратоспособности и деликтоспособности<sup>2</sup>. Фактически речь идет о выделении у частных организаций в составе правосубъектности специальной управленческой компетенции, что выступает весомым аргументом в пользу признания правоприменительной деятельности указанных субъектов по реализации подобной компетенции, делегированной им со стороны государства. Как видим, представители науки административного права ни только не возражают против подобного шага на практике и в теории, но и, напротив, ведут активные разработки концепции децентрализации публичного управления с возложением ряда управленческих функций на юридических лиц как частного, так и публичного права.

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 2010. С. 40. (49 с.).

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 44.

Все вышеизложенное позволяет прийти к заключению, что в определение понятий «правоприменение» и «правоприменительный приказ» следует включать публичное управление, включая государственное, муниципальное и корпоративное (или локальное). Одновременно представляется обоснованным и целесообразным скорректировать круг субъектов уполномоченных осуществлять правоприменительную деятельность, в том числе и посредством издания приказа, к числу которых предлагаем относить наряду с органами государственной и муниципальной власти (и их должностными лицами), также юридических лиц публичного и частного права, органы управления которых наделены соответствующей управленческой компетенцией (кратоспособностью).

В связи с этим объем понятия «правоприменительный приказ», по нашему мнению, составляют правоприменительные приказы органов государственной и муниципальной власти, а также органов управления негосударственных юридических лиц частного и публичного права. Подобный теоретический шаг по уточнению содержания и объема понятия «правоприменительный приказ» в большей степени соответствует сложившейся к настоящему моменту практике государственного, муниципального и корпоративного управления, позволяет произвести учет и исследование всей совокупности приказов, обладающих управленческо-правовой природой и обеспечивающих реализацию полномочий как государственных, так и негосударственных субъектов правоприменительной деятельности.

В общей теории права ряд исследователей пришли к утверждению о необходимости пересмотра и уточнения содержания и субъектного состава правоприменения. К примеру, еще в советский период и позднее учеными предпринимались попытки широкой трактовки субъектов правоприменительной деятельности (В.Н. Карташов, Н.И. Матузов и др.). В последние годы подготовлены работы в рамках науки теории государства и права, имеющие своей целью рассмотрение специфики субъектного состава

правоприменения в условиях частичной децентрализации публичного управления в России. В частности, Е.М. Измestьева в своем диссертационном исследовании отстаивает тезис о более широком подходе к пониманию властеотношений и делает вывод о возможности и целесообразности реализации негосударственными субъектами ряда властных полномочий в виде правоприменительной деятельности<sup>1</sup>.

Р.Р. Палеха, присоединяясь к мнению других авторов<sup>2</sup>, приводит следующий довод за пересмотр общетеоретического видения субъектного состава правоприменения: «... было бы не совсем верно говорить о том, что субъектами правоприменения являются только государственные органы и их должностные лица. Следует учитывать, что вступление России в фазу рыночной экономики отразилось и на правоприменении – круг субъектов значительно расширился. Так, например, председатель правления коммерческого банка обладает такими же правами и несет такие же обязанности, как и руководитель государственного предприятия»<sup>3</sup>.

В одной из своих фундаментальных работ В.М. Сырых обоснованно обращает внимание на необходимость включения в круг субъектов правоприменения помимо органов государственной власти и их должностных лиц также руководителей и органов управления различного рода организаций, учреждений и предприятий. Сведение правоприменения исключительно к деятельности государства в лице его органов и должностных лиц не согласуется с современной российской социально-правовой действительностью, отличающейся большим разнообразием активных

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Измestьева Е.М.* Субъекты правоприменительной деятельности в условиях децентрализации правового регулирования в России. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2016. С. 8 – 9. (26 с.)

<sup>2</sup> *Алексеева Л.А.* Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 19–20; *Афанасьева Л.В.* Нормы права и их действие: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 130 и др.

<sup>3</sup> *Палеха Р.Р.* К вопросу о субъектах правоприменительной деятельности // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 4 (17). С. 68–74.



субъектов юридической практики по сравнению с советским периодом развития государственно-правовой надстройки и общества в целом. Полагаем оправданным присоединиться к авторитетному мнению В.М. Сырых по данному вопросу, который аргументированно утверждает: «В целях рационального использования материальных и трудовых ресурсов для достижения оптимальных результатов производственной или иной трудовой деятельности, органы управления юридическими лицами ведут интенсивную и разнообразную распорядительную правоприменительную деятельность (приказы о принятии на работу, о начислении заработной платы, премировании, уходе в отпуск и др.). Успешная деятельность управленческих органов в условиях рыночных отношений является необходимым условием успешной деятельности возглавляемых ими организаций, учреждений или предприятий»<sup>1</sup>.

Продолжая свои рассуждения о сущности и природе правоприменительных актов, В.М. Сырых рассматривает еще одну категорию субъектов правоприменения, получающих санкцию на соответствующую деятельность от государства – «коллективы, индивидов, образующих устойчивое сообщество в виде общественной организации (экспертные советы ВАК, Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов РФ, региональная коллегия федеральных органов исполнительной власти, третейские суды, педагогические советы и др.)». Далее автор делает значимую, на наш взгляд, оговорку: «Как правило, решения этих органов носят рекомендательный характер, общеобязательная сила им придается компетентным государственным органом, при котором действует соответствующая общественная организация. Исключение составляют третейские суды, комиссии по трудовым спорам и тому подобные общественные органы, которые законом уполномочиваются на принятие общеобязательных правоприменительных решений»<sup>2</sup>. Отмеченное уточнение

---

<sup>1</sup> *Сырых В.М.* Материалистическая философия публичного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 465. (576 с.)

<sup>2</sup> Там же. С. 468.

важно в том смысле, что фактически ряд общественных объединений граждан не обладает необходимым объемом властных отношений для принятия самостоятельного решения, имеющего правоприменительное значение. В этой связи можно усомниться в оправданности включения указанной категории субъектов в круг лиц, непосредственно осуществляющих правоприменение. Поскольку и сам автор в дальнейших рассуждениях отмечает в качестве неотъемлемого признака правоприменительной деятельности властный характер принимаемых решений в ходе ее осуществления. Рекомендации же не обладают обязательностью и не свидетельствуют о полноценных властных полномочиях у таких субъектов, как региональные коллегии при федеральных органах государственной власти, экспертные советы при органах государственной власти. Полагаем дискуссионным отнесение рекомендательных актов подобных субъектов к числу правоприменительных актов.

С учетом вышеизложенного, нам представляется более точной позиция, которая составляет так называемую «золотую середину» в споре по данному вопросу. На наш взгляд, следует избегать крайностей, не допуская чрезмерного расширения круга субъектов правоприменения, но и не ограничивая их число исключительно государством в лице его органов и должностных лиц. Обе крайности не позволяют объективно и всесторонне раскрыть сложившуюся ситуацию вокруг правоприменения в российской правовой системе. Особенно актуально решение отмеченной проблемы в отношении правоприменительных приказов, поскольку не включение руководителей и иных лиц, осуществляющих управление в общественных некоммерческих и коммерческих организациях, в число субъектов правоприменения автоматически означало бы, что приказы перечисленных организаций оказались за пределами объема понятия «правоприменительный приказ», что нам представляется неверным шагом в теоретическом и практически-прикладном плане.

Как следствие требуется уточнить и такой признак приказа, а также правоприменительного акта в целом, как государственно-властный характер

ввиду обилия индивидуальных правовых актов, исходящих от некоммерческих и коммерческих организаций, напрямую не связанных с деятельностью государства. Последнее лишь может санкционировать в определенном смысле само полномочие на принятие или издание правоприменительных актов, включая и приказы. Число приказов как индивидуальных правовых актов настолько велико, что по количественному параметру их можно сопоставить лишь с индивидуальными договорами, что делает первых одной из наиболее многочисленных групп правовых актов наряду с договорами в целом.

В качестве одной из существенных характеристик правоприменительного приказа следует признать его функциональную способность выступать юридическим фактом либо самостоятельным, либо же в качестве элемента сложного фактического состава. Преобладающей можно признать позицию в отечественном правоведении о неотъемлемом свойстве акта правоприменения порождать определенные юридические последствия в виде возникновения, изменения, приостановления или прекращения правоотношения<sup>1</sup>.

Однако В.М. Сырых высказывает иную точку зрения, раскрывая сущность правоприменительных актов через признание их источниками права, а точнее формой «конкретного права». Одновременно исследователь, с одной стороны, справедливо подчеркивает, что акт применения права есть именно письменный акт-документ, источник и носитель информации о имевших место фактах. При этом, с другой стороны, В.М. Сырых полагает, что лишь как источник информации о фактах правоприменительный акт сам уже не может представлять собой юридический факт. В частности, автор отстаивает тезис следующего содержания: «Непосредственным фактом действительности выступает деятельность правоприменительного органа по формированию и выражению воли по конкретному юридическому делу, то есть проведенные им стадии правоприменительного процесса, связанные со сбором и оценкой

---

<sup>1</sup> См., например: Григорьев Ф.А. Акты применения норм советского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971. С. 11 - 12; Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М.,1984. С. 11. (24 с.) и др.

доказательств, юридической квалификацией имевших место событий и действий, а также принятием правоприменительного решения. Однако подобная деятельность, будучи фактом историческим, не может выступать юридическим фактом, поскольку она представляет собой не внешнее жизненное обстоятельство, с которым закон связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений, а процесс, деятельность по формированию содержания самого правоотношения»<sup>1</sup>.

Согласимся с тем, что зачастую на практике сам по себе отдельно взятый правоприменительный акт не может породить правоотношение, но и без его вынесения в совокупности с другими фактическими обстоятельствами оно возникнуть не может. Ярким примером тому выступают многочисленные правоприменительные приказы, включая и судебный приказ. Еще большие возражения вызывает утверждение глубокоуважаемого В.М. Сырых по фактическому уравниванию природы правоприменительного и правотворческого видов юридической деятельности. Так, автор пишет: «Деятельность правоприменителя по оценке юридических фактов, подтверждающих правомерность претензий индивида на соответствующее благо, и по вынесению решения осуществляется в сфере формирования права и подобно правотворческой деятельности не может выступать отдельным видом юридических фактов... Как нормативный правовой акт, так и правоприменительное решение, выражающее волю государства в сфере права, его переход от позитивного права к конкретному, выступают непосредственным, реально сущим правом и юридическими фактами к самому себе служить не могут»<sup>2</sup>. Представленная ученым позиция является составной частью его общей концепции материалистического понимания публичного права, которая в целом носит оригинальный и во многом новаторский характер, но согласиться с нивелированием у правоприменительного акта функции

---

<sup>1</sup> *Сырых В.М.* Указ. соч. С. 488

<sup>2</sup> Там же. С. 489.

юридического факта мы не можем ввиду ее очевидности для самой юридической практики.

Последнее утверждение В.М. Сырых нам представляется небесспорным, поскольку, например, без приказа о зачислении студента в вуз сложный фактический состав, вызывающий возникновение образовательных отношений, будет неполным. Ввиду уже этого нам видится верной позиция о признании у правоприменительного приказа функции юридического факта или же значимого элемента сложного фактического состава. По данному вопросу все же более убедительным нам представляется комплексно изложенное еще в советские годы учение о юридических фактах В.Б. Исаковым. Формируя модель будущего правоотношения, правоприменитель не превращает свое решение в акт правотворчества, а, напротив, создаваемый тем самым индивидуальный правовой акт встраивается в цепочку уже имеющих юридически значимых фактических обстоятельств. Как обоснованно полагает В.Б. Исаков «он как бы «аккумулирует» юридическое содержание фактического состава»<sup>1</sup>.

Не менее значимым нам представляется рассмотрение вопроса о связи формы внешнего выражения и содержания правоприменительного приказа в рамках разрешения проблемы общетеоретического понимания его сущности и юридической природы. Согласимся с тем, что акты применения права выступают специфической знаковой системой, предоставляющей возможность воспринять принятое решение. Как отмечает В.Н. Карташов, в актах применения права отражены все основные элементы как содержания правоприменительной практики – юридические действия субъектов, техника, тактика, стратегия, результаты и т.п.; так и ее внутренней процессуальной формы – стадии, производства, режимы<sup>2</sup>. Выражение юридически значимого действия во вне возможно в устной, конклюдентной и письменной формах.

---

<sup>1</sup> Исаков В.Б. Юридические факты // Общая теория государства и права. Т. 2. М., 1998. С. 296.

<sup>2</sup> См.: Карташов В.Н. Теория правовой системы общества. Ярославль, 2005. С. 395.

Возникает вопрос – а может ли правоприменительный приказ облекаться во все три названные формы?

Ответ нам видится не столь однозначным, как его зачастую пытаются представить во многих учебных и научных работах по теории государства и права, поскольку приказ как правоприменительный акт по своему содержанию будучи средством реализации властных полномочий в рамках управленческой компетенции соответствующими субъектами, вызывающим возникновение, изменение или прекращение правоотношений, требует более взвешенного подхода к подбору формы его внешнего выражения.

Критически следует оценить позиции, согласно которым правоприменительный приказ может иметь форму действия (конклюдентную) или принимать устную форму в виде веления, за исключением приказов, отданных в рамках военной службы в определенных условиях (например, в ходе ведения военных действий). Представляется, что жест регулировщика не составляет сам по себе полноценный правоприменительный акт и не является неким приказом в отношении лиц, участвующих в дорожном движении. В противном случае и обращение к гражданину со стороны сотрудника ГИБДД и множество других вспомогательных операций можно считать за отдельные правоприменительные акты, а также обращение руководителя предприятия к сотруднику о предоставлении документа и много иных. Подобные действия со стороны должностных лиц и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций в отношении подчиненных им лиц в силу служебных или иных властных отношений имеют оперативно-исполнительный характер, лишь организационно обеспечивая основную управленческую деятельность.

Устные индивидуальные веления в рамках отношений подчинения вряд ли целесообразно ставить в один ряд с такими правоприменительными актами, как: решение суда, постановление следователя о возбуждении уголовного дела, приказ о приеме на работу и многие другие. В противном случае, можно признать правоприменительным актом и любое устное распоряжение судьи в отношении его помощника, секретаря судебного заседания. Однако

функциональное назначение и юридическая природа судебного акта (решения, определения, приговора, постановления) не может совпадать с подобными организационными отдельными действиями и устными велениями судьи в отношении подчиненных ему работников суда. Одновременно не следует, на наш взгляд, сводить в одну группу постановление о наложении административного взыскания сотрудником ГИБДД и его жест водителю о необходимости остановки транспортного средства. Отдельные вспомогательные управленческие указания, операции, властного характера действия, имеющие устную или конклюдентную форму, можно признать в качестве подготовительных, организационно-тактических средств осуществления управленческой деятельности. Правоприменительные же приказы представляют собой относительно самостоятельные решения в рамках управленческой или юрисдикционной деятельности, принятие которых неслучайно требует документарной, письменной формы и соблюдения целого ряда процедур в отличие от небольших вспомогательных указаний или конклюдентных действий уполномоченного должностного лица или органа управления.

Поддержку излагаемой нами точки зрения на внешнюю форму приказа мы можем найти в ранее нами уже анализируемой работе В.М. Сырых, который не только обоснованно не соглашается с выделением устной и конклюдентной формы выражения у правоприменительного акта, но и критически оценивает возможность отнесения регистрационно-удостоверительной деятельности к разновидности правоприменения<sup>1</sup>. Соответственно, профессор не считает акты удостоверения и регистрации правоприменительными актами. При этом В.М. Сырых апеллирует к весьма распространенной точке зрения российских ученых-административистов, согласно которой: «административное исполнительство или административно-исполнительские действия как особая и специфическая форма управленческой деятельности есть исполнение законов, а также нормативных и индивидуальных актов управления путем совершения тех

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Сырых В.М.* Указ. соч. С. 477 – 478.

или иных юридически значимых действий, не являющихся индивидуальными актами управления»<sup>1</sup>.

В юридической литературе критические высказывания в отношении возможности устной и конклюдентной формы правоприменительного акта в целом и приказа в частности высказывались и ранее. К примеру, еще в советский период правоведы, преимущественно представители науки административного права, обращали внимание на необходимость разделения правоприменительных актов и действий оперативно-исполнительного характера, которые, по их мнению, не обладают всеми признаками самостоятельного исполнительно-распорядительного решения.

С учетом изложенной позиции устные распоряжения, указания и приказы руководителей и должностных лиц органов государственной власти и организаций, а также конклюдентные действия в виде жестов не признаются актами правоприменения. Напротив, письменные акты-документы в виде приказа (например, о применении взыскания к работнику или служащему, об увольнении с должности, о выплате заработной платы, о переводе с одной должности на другую) представляют собой правоприменительный акт, поскольку наделят адресатов правами и обязанностями либо изменяют их правовой статус в организации, либо распределяют между ними полномочия, либо распределяют материальные блага и т.п. Следовательно, возвращаясь к отличительным признакам правоприменительного приказа, необходимо выделить лишь одну возможную для него форму – письменного акта-документа (с оговоркой о возможности устной формы приказа в рамках военной или правоохранительной службы, да и то ввиду особых обстоятельств). Думается, что именно письменная форма правоприменительного приказа способна обеспечить при необходимости проверку его в рамках контроля и надзора на предмет законности и обоснованности. Лишь в условиях военного времени, а также в особых ситуациях крайней необходимости при выполнении задач

---

<sup>1</sup> *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. С. 139 – 140.



военной или правоохранительной службы допустимы исключения из вышеуказанного общего подхода.

Небезынтересно и следующее суждение в защиту обозначенной точки зрения, согласно которой не любое приказание в ходе управленческой деятельности выступает правоприменительным приказом. Так, В.М. Сырых убедительно пишет: «В случае когда руководитель органа дает устные указания своим подчиненным, речь может идти о реализации прав и обязанностей, закрепленных должностными инструкциями, трудовым договором, применительно к конкретной ситуации, не влияющими на содержание трудовых правоотношений между работником и работодателем. Например, подготовить проект делового письма, организовать проведение совещания, изучить конъюнктуру рынка, целесообразность приобретения конкретного имущества. Ни у органа, ни у работников, равно как и руководителя каких-либо новых прав и обязанностей в этой ситуации не возникает, соответственно, отпадает какая-либо потребность в принятии специального правоприменительного акта»<sup>1</sup>.

С подобной логикой рассуждений полагаем необходимым в целом согласиться. Действительно, и совершение ряда конклюдентных действий в виде жестов со стороны сотрудника дорожно-постовой службы в отношении водителя транспортного средства вряд ли следует относить к числу правоприменительных актов ввиду того, что они лишь обязывают водителя подчиниться законным требованиям представителя государственной власти, наделенного соответствующими полномочиями по регулированию дорожного движения и обеспечению его безопасности<sup>2</sup>. Подобные команды отдельными авторами определяются в качестве относительно самостоятельных правоприменительных актов, что, по нашему мнению, не вполне верно, поскольку они не только представляют собой оперативно-исполнительные

---

<sup>1</sup> Сырых В.М. Указ. соч. С. 480.

<sup>2</sup> См.: Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 с изменениями

действия, вспомогательного характера, но и не порождают, как правильно отмечает В.М. Сырых, каких-либо новых или дополнительных субъективных прав и юридических обязанностей как для водителями, так и для самого сотрудника дорожно-постовой службы.

Таким образом, правоприменительный приказ в качестве обязательных своих признаков характеризуется наличием письменной формы в виде акта-документа и способностью наделять субъектов правоотношений субъективными правами и юридическими обязанностями, а равно изменять их или распределять между ними полномочия, материальные блага, иным образом затрагивать их права и законные интересы.

Кроме того, представляется важным подчеркнуть и тот факт, что далеко не всякий письменный документ, исходящий от должностного лица или работника в сфере служебной и трудовой деятельности, может выступать в качестве правоприменительного приказа. Поэтому неслучайно большая часть письменных документов оперативно-исполнительного, но не распорядительного характера именуется не приказами, а к примеру – докладными записками, распоряжениями, рапортами, справками, протоколами и т.п. Их вспомогательный характер и отсутствие в содержании властного распоряжения о наделении субъектов права и обязанностями, о возложении на них дополнительных обязанностей или ответственности, отличают их от самостоятельных правоприменительных актов. Так, составление сотрудником полиции протокола о задержании лица, о совершении правонарушения, об осмотре места происшествия не составляют правоприменительного акта, они лишь выступают подготовительными действиями, предваряющими вынесение в последующем соответствующего правоприменительного решения.

В рамках служебных отношений верной представляется позиция Ю.Н. Старилова о том, что протокол совещания, рапорт, служебная записка есть источник служебной информации, которая необходима для реализации управленческой деятельности в органах государственной власти, но все же не обладает юридическим значением присущим правоприменительным актам и

выступает вспомогательным средством для последующего принятия правовых актов по тем или иным вопросам управления<sup>1</sup>. Следовательно, не всякое письменное указание в ходе осуществления управленческой деятельности есть правоприменительный приказ, а лишь то, которое затрагивает субъективные прав и юридические обязанности, влечет за собой возникновение, изменение или прекращение определенных правоотношений.

Продолжая рассмотрение юридической природы правоприменительного приказа, целесообразно обратиться к анализу компетенции субъекта управления в качестве существенного признака данного вида правовых актов. Ранее мы уже упоминали термин «кратоспособность», который используется сторонниками концепции юридического лица публичного права при характеристике их правосубъектности. При этом в отечественной юридической литературе в ходе раскрытия субъектов правоприменительной деятельности чаще встречается все же понятие «компетенция», что вовсе не означает параллельного оперирования термином «кратоспособность». В любом случае компетенция субъекта правоприменения с необходимостью должна включать в себя полномочие на издание властного акта, в нашем случае приказа, независимо от принадлежности органа (или должностного лица) к системе государственного, муниципального или локального управления: «Приговоры и решения суда, постановления следователя, приказы администратора и т. п. в своем правовом содержании, обусловлены компетенцией субъекта издания акта»<sup>2</sup>.

Кроме того, в теории права справедливо обращают внимание на связь правоприменительного акта и соответствующей компетенционной нормы права<sup>3</sup>. Безусловно, правоприменительный приказ издается не только на основе компетенционной нормы, но и ряда других. Не смотря на данный факт, наличие

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Старилов Ю.Н.* Административное право. Ч. 2. Кн. 2. Воронеж. С. 74 – 75 и др.

<sup>2</sup> *Григорьев Ф.А.* Указ. соч. С. 6 – 7.

<sup>3</sup> См.: *Николаева М.Н.* Акты применения права // *Правоприменение в Советском государстве.* М.: Юрид. лит., 1985. С. 75. (304 с.)

нормы, определяющей компетенцию субъекта правоприменения – это специфика правоприменительного акта, включая и приказа. Специально исследуя природу компетенционных предписаний права, С.А. Белоусов верно отмечает их следующую особенность: «Основы компетенции государственных органов, закрепленные в учредительных компетенционных нормах, получают свою конкретизацию и детализацию в компетенционных нормах-правилах поведения»<sup>1</sup>. Следовательно, в большинстве случаев компетенция органа управления определяется несколькими компетенционными нормами общего и специального характера. Правоприменительный приказ обязательно издается органом управления или должностным лицом в пределах своей компетенции.

Компетенция, будучи комплексом полномочий субъектов управления<sup>2</sup>, обеспечивает специализацию между ними и исходящими от них приказами. Наряду с эти компетенция выступает одним из параметров определения законности правоприменительного приказа, поскольку выход за нее может повлечь за собой признание такого акта незаконным. Наиболее точно и полно охарактеризовал компетенцию и ее связь с актами правоприменения в сфере государственного управления В.А. Юсупов. В частности, автор писал: «Компетенция как социально-юридическое явление «привязана» к конкретному органу государственного управления. Она выражает его правовую специфику как элемента сложной системы. Поэтому правоприменительный акт хотя и отражает общие цели управления, задачи всей системы исполнительно-распорядительных органов, но реализует прежде всего компетенцию конкретных органов управления»<sup>3</sup>.

В рассмотрении обозначенного вопроса следует учитывать и тот факт, что сама компетенция не включается в состав и содержание правоприменительного приказа, хотя последний и выступает одной из

---

<sup>1</sup> Белоусов С.А. Компетенционные нормы российского права: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 43. (202 с.)

<sup>2</sup> См. подробнее о компетенции субъектов правоприменения: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 101 – 103 и др.

<sup>3</sup> Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 105. (136 с.)

организационно-правовых форм ее реализации. В этой связи представляется неточным утверждение о вхождении компетенции в качестве элемента в состав правоприменительного решения, высказанное Ф.А. Григорьевым<sup>1</sup>. Повторимся, что компетенционные предписания выступают нормативными основаниями для подготовки и издания правоприменительного приказа, а также очерчивают пределы его действия. Подытоживая сказанное, подчеркнем необходимость субъектов управления исходить из установленной нормативно для них компетенции при издании приказов в отношении определенного круга лиц и по определенному кругу предметных вопросов. Свойство приказа, отражающее его связь с компетенционными нормами права, тесно соприкасается с такой его характеристикой, как индивидуальный характер.

В ряде литературных источников в отношении правоприменительных приказов нередко используется термин «индивидуальный» для отграничения их от нормативных актов того же рода. К примеру, подобный подход к наименованию правоприменительных по содержанию актов сложился в науке административного права еще в середине прошлого века. Так, М.М. Волков рассматривая акты советского государственного управления по юридическим свойствам подразделял на две группы:

- акты, содержащие общие правила (или нормативные правовые акты);
- акты, индивидуальные.

Последние определялись следующим образом: «Индивидуальными актами называются такие акты советского государственного управления, которые направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений и содержат в себе предписания совершить определенные действия или воздержаться от них»<sup>2</sup>.

Упомянутый автор не использовал термин «правоприменительный» в отношении индивидуальных актов управления. Данная ситуация в

---

<sup>1</sup> См.: *Григорьев Ф.А.* Указ. соч. С. 10 – 11.

<sup>2</sup> *Волков М.М.* Акты советского государственного управления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 10.

наименовании правовых актов в дальнейшем была обусловлена, по-видимому, тем фактом, что в теории административного права стала доминировать позиция, согласно которой не все индивидуальные акты управления являются результатом и формой правоприменительной деятельности. Одновременно следует отметить, что понятие «правоприменительный акт» рядом исследователей намеренно заменялось на термин «индивидуальный акт управления» ввиду дискуссионности и недостаточной проработанности первого. Именно такую позицию, в частности, высказала в свое время Е.С. Слесарева: «Сомнения в правоприменительном характере индивидуальных актов управления, по мнению диссертанта, во многом обусловлены недостаточной разработкой в общей теории права проблемы правоприменительного акта, отсутствием единого подхода к его объему, ясности в используемой терминологии»<sup>1</sup>.

Отчасти согласимся с последним утверждением, но ради справедливости укажем, что и понятие «индивидуальный акт управления» является в отечественной доктрине административного права не менее дискуссионным. С точки же зрения теории государства и права именовать правоприменительный акт, включая и его разновидность приказ, индивидуальным возможно, но это не является предпочтительным, поскольку индивидуальными правовыми актами также являются трудовые и гражданско-правовые договоры. Последние обладают собственной специфической природой отличной, к примеру, от односторонних властных правоприменительных актов в виде приказов. Кроме того, не отрицая характеристики в виде индивидуализации правового регулирования посредством издания правоприменительного акта со стороны того или иного субъекта управления, обратим внимание и на тот факт, что это не единственный его существенный признак.

---

<sup>1</sup> Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления: Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1984. С. 11 – 12. (24 с.)

В отечественной юридической литературе мы можем наблюдать конкуренцию целого ряда понятий и терминов, в числе которых: правоприменительные акты; ненормативные правовые акты, индивидуальные правовые акты; распорядительные правовые; правовые акты органов управления и др. В общетеоретическом плане нам представляется наиболее точным и обоснованным оперирование терминами «правоприменительный акт» и «правоприменительный приказ». Такой шаг позволяет не только отграничивать акты применения от иных видов индивидуальных правовых актов (например, от индивидуальных договоров), но и избежать их отождествления с индивидуальными правовыми актами-действиями, имеющими иной правореализационный характер (речь идет об отграничении правоприменительных актов от заявлений, жалоб граждан, а также об оперативных устных актов и конклюдентных действий, осуществляемых в рамках управления, обладающих индивидуальным характером, но не порождающих юридически значимых последствий в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений). Следовательно, полагаем обоснованным утверждение о том, что правоприменительный приказ является видом индивидуальных правовых актов, но далеко не всякий индивидуальный правовой акт выступает таким приказом. Как результат, наиболее точным термином, обозначающим индивидуальные акты правоприменения, включая и приказы, будет именно «правоприменительный». Схожую позицию занимает и О.Г. Строкова, по справедливому мнению которой «приказ выступает в качестве акта применения права, но не подлежит сомнению и то, что приказ является и индивидуальным правовым актом»<sup>1</sup>.

Далее рассмотрим более подробно индивидуальный характер правоприменительного приказа в качестве его существенного признака. Начать необходимо с того, что фактическим основанием издания данного вида

---

<sup>1</sup> *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. С. 119. (168 с.)

приказов выступают конкретные фактические обстоятельства, в качестве нормативного основания – определенные нормы права. Далее индивидуальностью характеризуется и само содержание правоприменительного приказа, что выражается в установлении в нем персонифицированных предписаний, обращенных к конкретным субъектам (адресатам) или конкретно определенному кругу таких субъектов (например, в приказе могут быть не только конкретно поименованные субъекты, но и его указания могут быть обращены к определенной категории лиц – работников, студентов, служащих того или иного учреждения, предприятия или органа государственной власти). Наряду с этим, приказ как акт правоприменения осуществляет функцию индивидуализации правового регулирования<sup>1</sup>, перевода общего нормативного предписания права на уровень индивидуального властного веления, конкретизирующего субъектный состав порождаемого правоотношения, принадлежащие им права и обязанности, а в некоторых случаях и порядок их реализации. Правоприменительный приказ сам выступает конкретным юридическим фактом или элементом фактического состава, продолжающим динамику правового регулирования на индивидуальном уровне.

Вслед за Н.М. Николаевой полагаем целесообразным выделить следующие способы (варианты) индивидуализации правоприменительным приказом нормативных правовых предписаний:

- в силу достаточно четкой нормативной регламентации правоприменительной ситуации, ее абсолютной определенности в законе или ином нормативном акте индивидуальное предписание полностью повторяет содержание нормы права, конкретизируя лишь адресатов в рамках властного веления;

- в случаях сложного характера, альтернативности гипотезы, диспозиции или санкции применяемой нормы приказ в содержательном плане предстает как результат выбора между несколькими возможными вариантами поведения,

---

<sup>1</sup> См. подробнее о функции конкретизации правоприменительных актов: Григорьев Ф.А. Указ. соч. С. 6 – 7.



между различными мерами правового реагирования, наказания, поощрения и т.п.;

- в ситуациях пробельности и (или коллизионности) применяемых норм права приказ может содержать творческую конкретизацию данных нормативных предписаний на основе аналогии права и закона, а также исходя из установок и ценностей, содержащихся в правосознании субъекта правоприменения<sup>1</sup>.

В реальной практике реализации управленческих отношений приказ может иметь сложное содержание, которой будет сопровождаться использованием нескольких или всех трех способов индивидуализации правового регулирования одновременно.

Следующим значимым для уяснения юридической природы правоприменительного приказа признаком полагаем наличие у него системно-функциональных связей с иными актами правоприменения. Если диалектическая связь приказа как акта правоприменения с нормативным правовым актом, на основе которого он издается вполне очевидна и подчеркивается всеми исследователями в качестве аксиоматического постулата, то его функциональные, иерархические и иные связи с другими правоприменительными актами рассматриваются крайне редко в юридической литературе. Наличие подобных разнообразных связей у правоприменительного приказа можно продемонстрировать на следующем простом примере. Так, приказ о приеме научно-педагогического работника на соответствующую должность в высшее учебное заведение непосредственным образом связан с предшествующими во времени до его издания актами – с приказом о создании конкурсной комиссии, с приказом об объявлении конкурса, с заключенным трудовым договором. Все эти акты связаны общей целью правового регулирования и объединены в один сложный фактический состав, который и

---

<sup>1</sup> Николаева М.Н. Акты применения права // Правоприменение в Советском государстве. М.: Юрид. лит., 1985. С. 77. (304 с.)

порождает в итоге трудовые правоотношения между высшим учебным заведением в лице его руководителя и научно-педагогическим работником.

Представляется существенным учитывать и иной тип связей приказа – иерархический. Если первый пример отражает горизонтальный тип взаимосвязи ряда правовых актов, индивидуального характера, то издание приказа нижестоящего органа управления на основе и во исполнение правоприменительного акта вышестоящего субъекта управления предстает как пример иерархического типа связи между ними. Кроме того, на практике в ходе управления требуется предварительное принятие на коллегиальных началах первичного правоприменительного акта, а лишь затем становится возможным на его основе издание соответствующего приказа руководителем органа государственной (или муниципальной) власти, а также отдельной организации, предприятия или учреждения. Например, для утверждения в определенной должности изначально необходимо выдвижение на нее работника или служащего решением коллегиального органа управления, а лишь затем уже окончательное принятие на нее приказом руководителя организации. Следовательно, представляется обоснованным выделение в общей теории права у правоприменительного приказа такого существенного признака как системность, поскольку он во многих случаях оказывается предметно и функционально связан с целым рядом других актов правоприменения, договорами и иными правовыми актами не только нормативного, но и индивидуального характера.

Однако, по нашему мнению, вся совокупность правоприменительных приказов, а тем более все вместе взятые правоприменительные акты в реальной правовой действительности не формируют единой целостной системы ввиду множественности субъектов государственного, муниципального и локального (корпоративного) управления, обособленности этих уровней, а также самих органов управления и организаций. Так, приказы, издаваемые в рамках отдельного высшего учебного заведения, слабо коррелируются с приказами иного учебного учреждения за исключением того факта, что они издаются на

основе общей нормативной правовой базы. Однако уровень системной организации приказов и иных правоприменительных актов достаточно отчетливо себя проявляет внутри отдельно взятой организации или органа управления (например, министерства, службы или агентства). Хотя встречаются и исключения в виде издания совместных приказов различными органами государственной (или муниципальной) власти, а также несколькими организациями. В любом случае системы правоприменительных актов отдельных органов управления или отдельно взятых организаций существуют достаточно автономно друг от друга. Наиболее часто в правореализационной практике системно-функциональные связи межведомственного характера наблюдаются при накоплении сложных фактических составов. К примеру, вынесение решения по делу судом в отношении конкретного органа власти или организации требует зачастую вынесение соответствующего правоприменительного приказа для исполнения такого судебного акта.

С учетом изложенного, представляется обоснованным вывод о том, что сама динамика процесса правового регулирования детерминирует множественные связи приказов с иными актами правоприменения в целях достижения итоговой цели действия закона (или нормативного правового акта). Системное единство субъектов управления в рамках одной организации или конкретного органа государственной власти, а также их совокупности в рамках реализации общей функции государства, порождает соответствующие связи между издаваемыми и принимаемыми правоприменительными актами, включая и приказы. В итоге в теории права требуют выделения следующие системные связи правоприменительных приказов:

- функциональные, предметные и иерархические связи с иными правоприменительными актами внутри отдельно взятой организации, органа государственной и муниципальной власти, а также внутри группы таких субъектов управления, объединенных выполнением общей функции;

- функциональные связи с другими индивидуальными правовыми актами в рамках процесса накопления сложного фактического состава, имеющими

различную природу (исполнительно-распорядительную и юрисдикционную), а также характеризующимися различной принадлежностью в отношении дихотомии «частное право – публичное право».

Правоприменительный приказ занимает особое место в системе правовых актов<sup>1</sup>, что предопределяет его еще одну характерную черту, а именно он выступает инструментом претворения в жизнь важнейших принципов осуществления государственного, муниципального и локального (корпоративного) управления. В числе таких общих принципов особое место при уяснении юридической природы приказа следует отводить следующим двум:

- 1) принципу сбалансированного сочетания коллегиальности и единоначалия в управлении;
- 2) принципу баланса частных и публичных интересов в сфере управления.

Первый принцип особенно важен для осуществления правоприменительной деятельности в форме приказа в системах государственного и муниципального управления.

Второй принцип позволяет сочетать договорные (диспозитивные) и императивные начала в системах организации трудовых и служебных отношений в организациях, учреждениях и предприятиях, созданных и функционирующих на основе различных форм собственности, как частной, так и государственной. Примером действия последнего принципа выступает диалектическое единство правоприменительного приказа и договора в регулировании трудовых правоотношений, организации управления трудом.

Делая отступление от основного вопроса, заметим, что вопросы диалектики частного и публичного в правоприменении не находят своего

---

<sup>1</sup> См. подробнее о системности правовых актов и их системных связях: *Уманская В.П.* Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014 (38 с.); *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: Проблемы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. (26 с.) и др.

обстоятельного раскрытия в отечественной юриспруденции, а равно проблема реализации в его рамках принципа сочетания коллегиальности и единоначалия. Преимущественно последний принцип в кратком виде рассматривается применительно к организации и деятельности государственного аппарата в науке административного права. Следует признать, что в юридической литературе на уровне общей теории права вовсе отсутствуют специальные работы по указанному направлению исследований. В этой связи мы вынуждены обратиться к имеющимся научным изысканиям в области преимущественно административного права.

Сбалансированное сочетание коллегиальности и единоначалия в принятии индивидуальных актов государственного управления затрагивается в работах Р.Ф. Васильева, М.М. Волкова, Н.М. Кони́на, В.С. Прониной и др.<sup>1</sup> Обобщая имеющиеся наработки представителей отраслевых юридических наук по данному вопросу представляется целесообразным выделить достоинства и недостатки издания приказа исходя из единоначалия в правоприменительной деятельности.

Изданный в порядке единоначалия правоприменительный приказ обладает следующими преимуществами:

- оперативное на императивных началах обеспечение порядка и дисциплины на любом уровне управления, включая государственный, муниципальный и локальный (корпоративный);
- персональная ответственность субъекта, издавшего приказ за соблюдение требований его законности и обоснованности;
- скорость принятия правоприменительного решения значительно выше в сравнении с коллегиальным порядком вынесения правоприменительного акта;

---

<sup>1</sup> См., например: *Васильев Р.Ф.* Акты управления. Монография. М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. С. 46 - 47. (141 с.); *Волков М.М.* Акты советского государственного управления. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 10 – 11; *Кони́н Н.М.* Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001. С. 265 (352 с.); *Пронина В.С.* Особенности правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления // *Правоприменение в Советском государстве.* М.: Юрид. лит., 1985. С. 118 - 119. (304 с.)

- возможность оперативной отмены ошибочно принятого решения.

К потенциальным недостаткам приказа как акта применения можно отнести:

- увеличение коррупционных рисков при единоначальном принятии правоприменительного решения;
- существенный риск субъективных ошибок в осуществлении управления;
- меньшие гарантии в обеспечении согласования интересов других участников управления в сравнении с коллегиальным порядком вынесения правоприменительного акта.

Коллегиально принимаемый правоприменительный акт обладает следующими положительными сторонами:

- возможность согласования интересов широкого круга субъектов управления;
- снижение рисков коррупциогенного фактора в принятии правоприменительного решения, большая «прозрачность» в управлении благодаря публичному обсуждению;
- уменьшение риска субъективной ошибки посредством сопоставления различных вариантов содержания принимаемого акта.

В числе негативных моментов правоприменительного акта, принятого на началах коллегиальности следует выделить:

- большую продолжительности по времени коллегиального порядка вынесения правоприменительного решения, а также большую организационную и экономическую издержку в сравнении с единоначально изданным приказом;
- риск недостижения согласия в вынесении общего правоприменительного решения в коллегиальном порядке, риск внутреннего конфликта (кризиса) в управлении;
- растворение ответственности (снижение ее персонификации) при коллективном принятии незаконного и необоснованного правоприменительного акта;

- риск снижения уровня дисциплины и организованности в системе государственного, муниципального или корпоративного управления.

Лишь сбалансированное правоприменение, сочетающее в себе оба начала (единоначалие и коллегиальность) может нивелировать потенциальные недостатки правоприменительного приказа и коллективно принимаемого правоприменительного акта. Дисбаланс в использовании двух указанных типов актов правоприменения способен существенно снизить эффективность всего правоприменительного механизма в системах государственного, муниципального или локального (корпоративного) управления. В этой связи необходимо руководствоваться идеей о диалектической взаимосвязи и взаимного «сдерживания» коллегиальных и единоначальных субъектов управления посредством принятия ими соответствующих правоприменительных актов. Наиболее оптимальным способом их связи полагаем следующий: правоприменительный приказ принимается на основе предварительно вынесенного коллегиального решения, либо коллегиально принятое решение воплощается в форме его утверждения правоприменительным приказом.

Диалектика единоначалия и коллегиальности в правоприменительной деятельности достаточно полно выражена в следующем утверждении: «Единоначалие и коллегиальность реализуются посредством личностного взаимодействия руководителя и коллектива, которое основано на взаимодополнении. Суть последнего состоит в том, что разветвленность, многоступенчатость системы единоначалия адекватно соответствует многозвенности коллегиальности: если единоначалие функционирует через делегирование компетенций и полномочий высшей инстанцией низшей, то коллегиальность проявляется в ответном представительном или непосредственном воздействии низшей ступени на высшую. Таким образом, в силу многоступенчатости системы демократически централизованного управления единоначалие оборачивается коллегиальностью и все участники

управленческого процесса в той или иной степени оказываются под воздействием сменяющихся ролей»<sup>1</sup>.

Сущностной чертой принципа единоначалия в издании правоприменительного приказа заключается в том, что процесс правоприменения основан на управлении из единого центра на основе императивных указаний в отношении адресатов такого решения. При этом руководитель или должностное лицо несет персональную ответственность за законность и обоснованность изданного правоприменительного приказа. В любой сфере управления и на любом его уровне приказ как акт правоприменения должен быть уравновешен либо возможностью принятия большей юридической силы коллегиального правового акта, либо возможностью его обжалования и отмены в вышестоящие единоначальные или коллегиальные органы управления. В целом же правоприменительные приказы могут быть обжалованы заинтересованными лицами в порядке судебной защиты. Таким образом, рассматриваемый вид актов правоприменения издается и функционирует в определенной целостной системе правовых актов, в которой в идеале должен устанавливаться баланс между единоначально изданными приказами и коллегиально вынесенными правоприменительными актами.

Однако юридическая природа правоприменительного приказа будет рассмотрена неполно в случае игнорирования факта его взаимосвязи с таким видом индивидуальных правовых актов как договор частного характера. Место и роль приказа в системе правовых актов определяется также принципом сочетания публичных и частных интересов в праве и правовом регулировании, что наглядно проявляет себя в органическом совместном действии правоприменительного приказа и трудового договора в сфере организации трудовых и служебных отношений в конкретных организациях, учреждениях и предприятиях, а также в органах государственной и

---

<sup>1</sup> Макарова Т.В. К вопросу о сущности единоначалия и коллегиальности в управлении уголовно-исполнительной системой // Вестник Института: преступление, наказание, исправление. 2012. № 3(19). С. 74. (С. 73 – 76.)



муниципальной власти. При этом приоритет в трудовом праве принадлежит именно договору перед приказом руководителя, что позволяет защитить частный интерес работника или служащего как более «слабой» стороны трудового или служебного правоотношения. Некая «подчиненность», «вторичность» правоприменительного приказа в соотношении с индивидуальным трудовым договором не отменяет обязательности первого для исполнения работником или служащим. При этом договор фактически очерчивает пределы содержания и действия правоприменительного приказа в сфере трудового права, дополнительно наряду с трудовым законодательством устанавливает границы для приказного регулирования трудовых отношений. В частности, руководитель организации не вправе требовать или приказывать работнику совершения действий, выходящих за рамки трудового договора (соглашения).

Договор гражданско-правового характера также имеет определенную связь с правоприменительным приказом. К примеру, правоприменительный приказ издается в организации для исполнения обязательств по гражданско-правовому договору заключенному данной организацией с контрагентом. Фактически осуществление взятых на себя обязательств предприятие или учреждение организует внутри собственной структуры управления посредством издания соответствующих приказов (например, приказа о перечислении определенных сумм в счет уплаты по договору оказания услуг, приказа об утверждении круга должностных лиц, уполномоченных осуществлять от имени организации заключение договоров, принимать акты исполнения по ним и др.).

При этом полагаем необходимым разграничивать правоприменительную и договорную формы реализации права, которые имеют существенные различия между собой. Следует критически относиться к позиции, высказанное отдельными авторами о возможности трактовки договора в качестве разновидности правоприменения. Индивидуальный правовой договор и акт применения права имеют прямо противоположную природу, поскольку первый

есть инструмент преимущественно частного права, формирующийся и реализующийся на началах достижения соглашения, на началах диспозитивности правового регулирования, то второй есть результат одностороннего властного волеизъявления субъекта государственного, муниципального или локального управления, основанного на императивных началах, власти и подчинения. Недопустимость общетеоретической трактовки индивидуального договора в качестве акта применения права наиболее наглядно доказывается в ходе сопоставления первого с правоприменительным приказом.

В завершение настоящего параграфа представляется целесообразным вывести в кратком виде наиболее характерные черты (признаки) правоприменительного приказа, подразделив их на общие, присущие ему, как и любому иному виду правоприменительных актов, так и особенные отличающие его от других разновидностей актов правоприменения.

Общие характерные черты правоприменительного приказа достаточно детально раскрывает в своей работе О.Г. Строкова. В частности, автором выделены следующие его признаки:

- обладает односторонним государственно-властным характером, поскольку посредством его издания осуществляются полномочия руководителей в сфере организационно-управленческой деятельности;
- является подзаконным правовым актом, т.е. издается на основе и во исполнение законов и иных нормативных правовых актов;
- принимается руководителем в порядке единоначалия и в рамках его собственной компетенции;
- отличается сложным волевым содержанием, поскольку в нем выражается не только воля государства, но и воля субъекта правоприменения в форме субъективного усмотрения, а также и воля подчиненных;
- предстает в качестве формы реализации государственно-властных полномочий руководителя и в форме ежедневного оперативного руководства подчиненными;

- является обязательным для исполнения в отношении его адресатов, а за его неисполнение законодательством предусматриваются меры государственного принуждения и ответственности;

- имеет индивидуально-определенный характер ввиду конкретизации норм права, установления конкретного варианта поведения в отношении адресатов, определения их субъективных прав и юридических обязанностей;

- характеризуется однократным (или разовым) действием;

- выступает средством организационно-оперативного управления, поскольку издается в целях организации управленческой деятельности, обеспечения должного уровня функционирования системы органов управления и их должностных лиц;

- адресуется лицам, находящимся в служебном подчинении руководителя, в компетенцию которого входит полномочие на издание подобного акта управления;

- может принимать словесно-письменную или словесно-устную формы;

- выступает в виде особого юридического факта<sup>1</sup>.

С учетом ранее сделанных выводов и обобщений предпримем попытку критического пересмотра и уточнения вышеприведенных признаков правоприменительного приказа.

Во-первых, требует уточнения такая черта приказа как его государственно-властный характер ввиду ранее сформулированного нами тезиса о более широком круге субъектов правоприменения, компетенция которых включает в себя полномочие на издание данного вида актов. Следовательно, необходима, по нашему мнению, замена этого признака на властный характер в более широком понимании властеотношений, в число которых входит издание приказов в системах муниципального и корпоративного (локального) управления.

Во-вторых, подзаконный характер в качестве свойства приказа следует скорректировать на наличие требований к нему в виде его законности и

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Строкова О.Г.* Указ. соч. С. 119 – 121.

обоснованности. Указание исключительно на подзаконный характер не вполне точно передает суть предъявляемых к нему требований со стороны действующей системы нормативных правовых актов.

В-третьих, критической оценки заслуживает, по нашему мнению, выделяемое О.Г. Строковой сложное волевое содержание у правоприменительного приказа в виде некой суммы воли государства, воли субъекта правоприменения и воли подчиненных лиц. Думается, что далеко не во всех случаях приказом может и должна аккумулироваться воля лиц, к которым адресованы его властные индивидуальные веления. Напротив, природа правоприменительного приказа предполагает подчинение воли данных субъектов воле руководителя, должностного лица, издавшего такой односторонне-властный акт. В целом полагаем неоднозначным и характеристику приказа через соединение воли государства и воли субъекта управления. Они также могут расходиться ввиду субъективной ошибки правоприменителя, коррупционного интереса, внутреннего несогласия руководителя с предписанием реализуемой им нормы права посредством приказа. Вопрос совпадения или же расхождения волеизъявления субъектов и участников правоприменительной деятельности, а также их согласования с некоей абстрактной волей государства лежит за пределами чисто формально-юридического подхода к раскрытию проблемы, сопряжен с закономерностями функционирования психики, сознания лиц, и не добавляет в итоге необходимой точности в уяснении природы рассматриваемого вида правовых актов.

В-четвертых, признак приказа, раскрывающий его как форму реализации государственно-властных полномочий руководителя дублирует первое обозначенное О.Г. Строковой характерное свойство – в виде государственно-властного характера. Критика последнего ранее нами уже была представлена в виде соответствующего уточнения.

В-пятых, полагаем все же преимущественной формой внешнего выражения правоприменительного приказа именно письменную, а не словесно-устную. В целом абсолютное большинство (если не всех) устных распоряжений

и указаний со стороны руководителей в системах государственного, муниципального и локального (корпоративного) управления не имеют статуса правоприменительного приказа, поскольку не порождают возникновения новых, изменения или прекращения уже существующих правоотношений. Они лишь являются актами-действиями по текущей организации управленческого процесса, носят вспомогательный, несамостоятельный характер, направлены на уточнение исполнения уже действующих как нормативных, так и правоприменительных актов. Исключение же составляют отдельные приказы в устной форме в рамках воинской и правоохранительной службы, да и то в определенных чрезвычайных условиях, когда издание полноценного правоприменительного приказа в виде акта-документа не представляется возможным, что временно делает актуальным и практически значимым устную форму приказа как более оперативную. Поэтому далеко неслучайно в литературе высказывается обоснованная позиция о необходимости выражения властного правоприменительного решения именно в письменной, документальной форме, что позволяет решить вопрос о гарантиях законности и обоснованности приказа, проблему защиты в последующем прав и законных интересов лиц, обозначенных в качестве адресатов в таком акте. Например, в рамках судебного порядка защиту прав от нарушений со стороны незаконного приказа, изданного в устной форме, весьма трудно реализовать ввиду сложности доказывания самого факта наличия подобного акта правоприменения.

Вопрос о форме внешнего выражения правоприменительного приказа нуждается в уточнении еще и по причине широкого внедрения электронных технологий в процесс правоприменительной деятельности, что повлекло за собой широкое использование цифрового образа приказа как акта-документа. Следовательно, правоприменительный приказ может облекаться не только в традиционную словесно-письменную форму, но и иметь вид цифрового (электронного) документа, что отражается на изменении ряда технико-юридических правил подготовки и издания данного вида актов

правоприменения, а также меняет определенным образом правила его оценки в качестве доказательства в судопроизводственной деятельности в случаях его обжалования на предмет законности и обоснованности в купе с нарушением прав и законных интересов определенных лиц.

Проблема трансформации внешней формы выражения правоприменительного акта, включая и приказ, в связи с развитием электронно-вычислительной техники была поставлена еще в советский период. В частности, одной из первых указала на нее М.Н. Николаева, обозначив проблему следующим образом: «В связи с широким использованием ЭВМ серьезное практическое значение приобрел вопрос о форме правоприменительных актов-документов, подготовленных с помощью электронной техники»<sup>1</sup>. С момента написания последних строк прошло уже более 35 лет, в течение которых электронная форма правоприменительного приказа стала достаточно распространенной не только в сфере локального, но и государственного управления.

На основании сделанных в данном параграфе уточнений и обобщений полагаем обоснованным выделение следующих общих черт приказа как вида актов правоприменения:

- обладает властным характером, в достаточно широком значении, поскольку используется не только в системе государственного управления, но и в системах муниципального и локального (корпоративного управления);
- посредством его издания реализуется не только компетенция соответствующих субъектов управления на различных его ранее обозначенных уровнях, но и процессуальная деятельность, направленная на защиту прав и интересов заявителей (в виде судебного приказа);
- содержательно направлен на возникновение, изменение, приостановление либо прекращение правоотношений, что отличает его от иных вспомогательных правовых актов в виде указаний, разъяснений, устных

---

<sup>1</sup> Николаева М.Н. Указ. соч. С. 86 – 87.

распоряжений, жестов со стороны субъектов управления в отношении подчиненных лиц, которые не являются актами применения права;

- обеспечивает организацию ряд норм материального и процессуального характера, включая нормы административного, финансового, налогового, трудового, административно-процессуального, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права;

- издается в порядке единоначалия должностным лицом, руководителем организации или органа государственной власти, а также должностными лицами, осуществляющими руководство структурными подразделениями в организациях, предприятиях и учреждениях;

- обладает индивидуально-определенным содержанием в виде конкретных, персонифицированных властных предписаний в отношении абсолютно определенного или относительно определенно круга адресатов;

- осуществляет конкретизацию правового регулирования посредством перевода общих нормативных правовых предписаний на уровень конкретных жизненных обстоятельств тремя способами индивидуализации (ранее они нами уже были указаны);

- выступает самостоятельным юридическим фактом или элементом сложного фактического состава наряду с другими обстоятельствами и актами, входящими в его структуру;

- характеризуется наличием системных связей с иными правоприменительными актами, включая договоры индивидуального содержания;

- его содержание и форма должны отвечать принципам законности и обоснованности, баланса частных и публичных интересов в системах государственного, муниципального и корпоративного (локального) управления, обеспечения гармоничного сочетания единоначалия и коллегиальности в системе правовых актов управления;

- представляет собой акт-документ, обладающий определенной структурой и официальными реквизитами и выражающийся во вне посредством

письменной (бумажной), документарной формы или в виде электронного документа (цифрового образа).

В завершение параграфа представим авторский вариант дефиниции центрального понятия темы диссертационного исследования. *Правоприменительный приказ* есть особый вид актов правоприменительной деятельности субъектов государственного, муниципального и корпоративного (локального) управления, а также судов в рамках приказного судопроизводства, направленный на возникновение, изменение, приостановление или прекращение правоотношений, издаваемый в порядке единоначалия, рассчитанный на однократное (разовое) действие и выражающийся преимущественно в письменной документарной либо в электронной (цифровой) форме.



*§2. Классификация и функциональная характеристика  
правоприменительного приказа*

Приказы являются одним из наиболее массовых видов правовых актов-документов в сфере правоприменительной деятельности. Непрерывно возрастающая сложность систем государственного, муниципального и локального (корпоративного) управления с необходимостью детерминирует должную специализацию правоприменительных приказов. Многообразие приказов в качестве индивидуальных актов управления, в свою очередь, требует от юридической науки поиска значимых критериев для проведения их теоретически выверенной и научно-практически значимой классификации. Примечателен тот факт, что не смотря на обилие приказов в правоприменительной практике вопрос о их классификации не стал предметом обстоятельных изысканий ни в общей теории права, ни в отраслевых юридических науках. Преимущественно в специальных литературных источниках предлагается либо общая классификация правоприменительных актов, в числе которых упоминается и такой вид как приказ, либо дается достаточно развернутая видовая характеристика исполнительных актов государственного управления, в которой также приказ упоминается.

Недооценка роли и значения правоприменительного приказа для юридической практики делает его одним из наименее изученных правовых актов в сравнении с законами и подзаконными актами, договорами, судебными решениями, актами прокурорского реагирования и др. В этой связи при раскрытии вопроса обозначенного в заглавии параграфа мы будем отталкиваться от общей классификации правоприменительных актов и немногочисленных работ в отраслевых науках в отношении градации актов государственного управления. Наряду с этим нами будет учтена и критически проанализирована фактически единственная попытка построения развернутой классификации приказов на уровне общей теории государства и права, предпринятая О.Г. Строковой.

Весьма точно подчеркнул в свое время практическую необходимость научной классификации рассматриваемого вида правовых актов В.В. Лазарев: «Классификация правоприменительных актов, помимо того значения, которое оно вообще имеет в познании правовых явлений, служит в конечном счете практическим потребностям выявления эффективности той или иной разновидности правоприменительных действий»<sup>1</sup>.

В теории права анализируются различные основания для деления на виды актов применения права:

- в зависимости от субъектов, применяющих право: акты органов законодательных, исполнительных, судебных, контрольно-надзорных органов;
- в зависимости от предмета правоотношений – правоприменительные акты гражданского, уголовного, административного характера и т.п.;
- в зависимости от поставленных задач – регулятивные и охранительные правоприменительные акты<sup>2</sup>.

Правоприменительным приказам присущи общие характерные черты, перечисленные выше, поскольку они являются одним из видов правоприменительных актов. Однако это не означает отсутствия у правоприменительных приказов собственных специфических признаков, выделяющих их содержательно, функционально и формально в числе других актов применения права и в системе правовых актов в целом. Следовательно, уже по этой причине общая классификация правоприменительных актов не может быть в неизменном виде перенесена и на видовое деление приказов.

При этом весьма важно отграничивать правоприменительные приказы от нормативных, хотя, повторимся на практике нередки случаи издания приказов смешанного характера.

Решая задачу классификации, следует отобразить те основания для градации приказов, которые бы высветили достаточно отчетливо специфику его

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С.21.

<sup>2</sup> См.: Строчкова О.Г. Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 25 с.

отдельных видов, еще раз продемонстрировали различные грани его природы и функциональные особенности в общей системе правовых актов.

Приказ, будучи формой исполнительной, управленческой деятельности по сфере действия в юридической литературе подразделяется условно на два подвида – внешний и внутренний. Первые (как правило, нормативные приказы) выступают в качестве формы реализации исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов, посредством их реализуется государственная управленческая функция и компетенция данных органов. Вторые, имеют место в сфере локального (как правило, нормативные) и внутриорганизационного (правоприменительные) регулирования<sup>1</sup>.

Отдельные исследователи, развивая идеи А.Е. Пашерстника утверждают, что по своей природе внутриорганизационные приказы представляют собой невластные акты управления внутри организации, реализуемые исключительно в рамках ее собственной управленческой деятельности, сопряженные с процессом организации труда в коллективе<sup>2</sup>.

Думается, что в данном вопросе следует согласиться с О.Г. Строковой о том, что вышеуказанная точка зрения требует определенной коррективы. На наш взгляд, все же правы те авторы, которые вполне обоснованно признают наличие властного характера в отношении обоих упомянутых видов управленческой деятельности. Внутриорганизационная деятельность руководителя также вызывает значимые юридические последствия, как и управленческая деятельность органа государственной власти, направленная вовне. Безусловно, круг адресатов приказов, изданных в рамках внешнеуправленческой и внутриорганизационной деятельности будет различным. В первом случае приказ обращает за пределы отдельно взятого органа государственной власти или иного юридического лица публичного

---

<sup>1</sup> См.: *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 135.

<sup>2</sup> См.: *Пашерстник А.Е.* К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М.-Л., 1949. С. 125-126; *Гинцбург Л.Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Юридическая литература, 1977. С. 243 и др.

права, то во втором – адресатами выступают исключительно работники, служащие отдельного органа государственной власти, организации, предприятия или учреждения. В любом случае оба вида приказов будут вызывать возникновение, изменение, приостановление либо прекращение правоотношений. Внутренние приказы порождают, изменяют и прекращают преимущественно трудовые правоотношения, а внешние – административные. Исключая первую группу приказов из числа правоприменительных, нам пришлось бы проигнорировать существенный пласт актов правоприменения в действующей юридической практике, что нам представляется неверным теоретическим шагом.

Рассматривая данную проблему, О.Г. Строкова аргументированно приходит к следующему выводу: «Приказ издается в пределах, установленных нормами административного и трудового права. Служебную компетенцию должностного лица, руководителя, призванного применять приказ, устанавливают нормы административного права, а правовое содержание, пределы его обязательности для подчиненных и правовые последствия невыполнения его определяются нормами как административного, трудового, так и уголовного права»<sup>1</sup>. Можно лишь добавить, что все же нормы трудового законодательства также определяют компетенцию руководителя организации, предприятия и учреждения по внутреннему управлению организацией труда в коллективе работников. Не признание отдельными теоретиками административного права приказов кадрового и внутрихозяйственного характера в числе индивидуальных актов административного управления<sup>2</sup>, не

---

<sup>1</sup> *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов, 2009. С. 117 – 118.

<sup>2</sup> Так, например, А.П. Корнеев, рассуждая по данному вопросу о невключении внутриорганизационных актов в число административных индивидуальных актов, утверждал следующее: «Актами применения права административного права не являются те индивидуальные акты управления, в которых основанием для разрешения вопросов и дел служат нормы финансового, трудового и других отраслей права. Не идентичны эти понятия и потому, что индивидуальный акт управления издается не только в связи с применением правовой нормы, но и в связи с ее исполнением и использованием, т.е. с реализацией нормы вообще». См. об этом подробнее: Корнеев А.П. Акты применения норм советского административного права // Правоведение. 1971. № 2. С. 45.

мешает в общей теории относить их к актам применения права. Приказы в сфере трудового права обеспечивают организацию соответствующих правоотношений между работником и работодателем, координацию и управление внутри рабочего коллектива, без них функционирование юридических лиц не представляется возможным. Примерами таких актов применения права, представляющими собой юридические факты и (или) элементы сложных фактических составов, выступают многочисленные приказы о приеме на работу, о переводе на другую работу, о выплате заработной платы, о предоставлении очередного отпуска, о выплате денежных средств по договору гражданско-правового характера и др. Перечисленная группа актов отвечает всем признакам, характерным для правоприменительных приказов рассмотренных нами ранее в предыдущем параграфе.

С учетом изложенного, нам представляется существенным критерий для классификации правоприменительных приказов *по сфере действия и специфике осуществляемых полномочий* субъектами издания таких приказов, в соответствии с которым надлежит осуществлять их относительно условное деление *на внутренние и внешние*. Данная градация анализируемых актов позволяет в общей теории права уточнить как их юридическую природу, так и общий состав.

Внутренние приказы по организации или органу власти, в свою очередь, возможно подразделить на подгруппы в зависимости от характера и круга решаемых ими вопросов на:

- приказы по основной деятельности, которые позволяют обеспечить организацию основных направлений функционирования организации или органа управления;

- приказы по личному составу (кадровые), посредством которых организуется кадровая работа в органе государственной власти или в организации (речь преимущественно о приказах о приеме и увольнении, о присвоении классного чина или разряда, об установлении стимулирующих выплат и др.).

Так, называемые «внешние» правоприменительные приказы реализуются либо органами государственной власти, либо иными юридическими лицами публичного права. К числу последних следует относить, например, самоуправляемые организации, общественные организации, которым делегировано выполнение отдельных публичных функций со стороны государства. С учетом специфики содержания государственно-властной деятельности и реализуемых в ее рамках полномочий внешние приказы могут быть подразделены на две подгруппы:

- исполнительно-распорядительные приказы;
- юрисдикционные приказы (судебные приказы).

Особое значение приобретает дифференциации приказов в зависимости от характера самой юридической деятельности и функциональной направленности правового регулирования. С учетом того, что права выполняет две важнейшие специальные функции регулятивную и охранительную на практике естественным образом возникает процесс соответствующей дифференциации приказов. К примеру, в рамках осуществления исполнительно-распорядительной деятельности органами государственной, а также муниципальной власти и их должностными лицами издаются преимущественно приказы регулятивного свойства (например, правоприменительные приказы министров федерального и регионального уровней, руководителей отдельных органов исполнительной власти). В рамках юрисдикционной деятельности реализуется охранительная функция права и государства. Применительно к нашей теме исследования формой реализации юрисдикционной деятельности выступает судебный приказ, юридическая природа которого будет более детально рассмотрена нами отдельно в рамках следующего параграфа работы. Пока лишь отметим, что судебный приказ позволяет организовать осуществление охранительной функции права посредством защиты нарушенных прав в рамках судопроизводственной деятельности.

Рассматриваемое основание для классификации в теории административного права признается одним из наиболее значимых. В

частности, такие широко известные отечественные представители науки административного права как Р.Ф. Васильев, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, В.А. Юсупов и другие в обязательном порядке отводили особое место классификации актов органов государственного управления на оперативно-исполнительные и правоохранительные (юрисдикционные)<sup>1</sup>. Справедливости ради отметим, что они использовали несколько иное наименование критерия, обозначая его как «целевое назначение правоприменительной деятельности» или «цель и характер акта управления». Кроме того, В.А. Юсупов по цели правоприменительного акта предложил их подразделять не на две, а на три группы индивидуально-конкретных предписаний:

- организационные;
- регулятивные;
- юрисдикционные<sup>2</sup>.

Однако под организационными автор фактически понимал внутренние акты управления организации или органа государственной власти, о которых мы уже упоминали выше. Поэтому, на наш взгляд, по сути он сохранял дихотомию в градации правоприменительных актов на регулятивные и охранительные, поскольку внутриорганизационные также могут иметь аналогичный характер.

Резюмируя изложенное, полагаем обоснованным предложить сквозную классификацию для внутренних и внешних приказов в зависимости от *функциональной роли* на два вида:

- регулятивные;
- охранительные.

В отношении внутренних правоприменительных приказов в организациях, предприятиях и учреждениях, поясним, что организационно-

---

<sup>1</sup> См., например: Аппарат управления социалистического государства. М.: Юрид лит, 1976. С. 309; *Васильев Р.Ф.* Правовые акты органов управления. М.: МГУ, 1970. С. 38 и др.; *Конин Н.М.* Российское административное право. Курс лекций. Общая часть. Саратов: СГАП, 2001. С. 265; *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 109 – 110 и др.

<sup>2</sup> См.: *Юсупов В.А.* Указ. соч. С. 110.

регулятивную функцию выполняют приказы, например, о создании структурного подразделения, о режиме работы организации. Охранительной направленностью обладают приказы о привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности работников или служащих.

Для определения следующего научно и практически значимого основания классификации приказов следует обратиться еще раз к вопросу о субъектах правоприменительной деятельности. Децентрализация в области публичного управления и развитие рыночной экономики существенно повысили разнообразие субъектов, в компетенцию которых нормативными правовыми актами включено полномочие на издание правоприменительных приказов. В этой связи они в зависимости от *специфики субъектов, их издающих и уровню управления* могут быть подразделены на следующие группы и подгруппы:

1) приказы государственных юридических лиц публичного права:

- органов государственной власти и их должностных лиц;
- руководителей государственных предприятий и учреждений;
- руководителей государственных фондов;
- руководителей государственных корпораций;

2) приказы юридических лиц публичного права местного самоуправления:

- органов муниципальной власти и их должностных лиц;
- руководителей муниципальных учреждений и предприятий;

3) приказы негосударственных юридических лиц публичного права (некоммерческих организаций, осуществляющих функции публичного управления, включая те, которым делегированы отдельные полномочия государственно-властного характера):

- руководителей общественных организаций;
- руководителей политических партий;
- руководителей религиозных организаций;
- руководителей саморегулируемых организаций;
- руководителей некоммерческих профессиональных организаций;



- руководителей религиозных организаций;

4) приказы юридических лиц частного права – руководителей коммерческих организаций различной организационно-правовой формы.

Исходя из способов правового регулирования, которые непременно задействованы и в системах государственного, муниципального и корпоративного управления, возможна определенная специализация приказов в содержательном плане, в отношении характера его индивидуально-властных предписаний. В соответствии с данным критерием приказы возможно классифицировать на следующие виды:

- содержащие запрещающие предписания;
- предусматривающие обязывающие предписания;
- закрепляющие управомочивающие предписания;
- смешанного характера, содержащие одновременно несколько из вышеуказанных типов индивидуальных предписаний.

Будучи юридическими фактами или элементами сложных фактических составов правоприменительные приказы играют особую роль в механизме правового регулирования. Исходя из возможных *юридических последствий издания* правоприменительного приказа, они могут быть:

- правообразующими (приказ о приеме на работу, приказ о создании структурного подразделения в учреждении);
- правоизменяющими (приказ о переводе на другую работу, приказ об изменении структуры штатного расписания организации);
- правоприостанавливающими (приказ о временном отстранении от работы, приказ о приостановлении деятельности);
- правопрекращающими (приказ об увольнении, приказ о ликвидации организации).

Кроме вышеназванных критериев правоприменительные приказы представляется возможным классифицировать по: кругу лиц, к которым они обращены; по времени действия (однократного и длительного действия); по юридической силе; по территориальному действию (федеральные,

региональные, местные и локальные); по предмету действия (административные, трудовые, финансовые и др.); по особенностям структуры изложения их содержания (по технике изложения); по форме выражения (в традиционной и электронной форме); по степени конкретизации применяемой нормы в приказе (содержащие правоприменительное усмотрение и не содержащие его); по связи с другими актами применения (первичные и производные) и иным. Перечисленные дополнительные критерии дифференциации приказов будут рассмотрены нами попутно в последующих частях работы при освещении вопросов о технике и технологии подготовки и издания правоприменительных приказов, о сфере и юридической силе их действия.

Перейдем к раскрытию проблемы функций правоприменительных приказов. Исходя из вышеприведенной классификации становится понятным наличие у них полифункциональной природы. Прежде чем изложить свой взгляд на данную проблему, обратимся к немногочисленным наработкам предшественников.

Так, О.Г. Строкова в своей работе предложила выделять у правоприменительных приказов следующий набор взаимосвязанных функций:

1) правообеспечительную, которая выражается, по мнению автора, в сущности приказа как конечного результата правоприменения, призванного обеспечить реализацию соответствующих норм права, как способа организации правореализационного процесса;

2) индивидуального (или казуального) правового регулирования, заключающуюся в том, что приказ выступает формой выражения индивидуального юридического веления в отношении конкретных адресатов, определяя их субъективные права и обязанности;

3) организационную, разбиваемую на ряд подфункций:

- обеспечения порядка во внутренней организации органа власти, предприятия или учреждения;

- организации процесса исполнительно-распорядительной деятельности;

- согласования деятельности подчиненных с условиями внешней среды;
  - регулирования поведения управляемых субъектов;
  - координации деятельности между несколькими управляемыми организациями, подразделениями и т.п.;
  - корреляции в виде приведения деятельности подчиненных в соответствие с поставленными перед ними задачами;
- 4) компенсационную, позволяющую посредством приказа восполнить ущерб в процессе управления;
- 5) превентивную, заключающуюся в предупреждении и профилактике возможных правонарушений в сфере государственного и иного управления<sup>1</sup>.

Согласимся с тем, что перечисленные функции присущи многим правоприменительным приказам, хотя как мы и показали ранее, что отдельные виды приказов могут специализироваться на выполнение одной конкретно или лишь нескольких функций. Вызывает сомнение тот факт, что подобная функциональная характеристика не позволяет раскрыть специфику именно правоприменительных приказов в сравнении с иными актами правоприменения. Все обозначенные функции О.Г. Строковой также с определенной долей успеха реализуется благодаря принятию и иных видов правоприменительных актов.

В этой связи нам видится более обоснованным и целесообразным поделить все функции приказов на общие, присущие правоприменительным актам в целом, и специальные, характеризующие природу и особенности именно приказов в системе правовых актов.

В числе общих функций приказов как правоприменительных актов следует назвать:

- регулятивную;
- охранительную, включая функции превенции правонарушений и защиты прав;

---

<sup>1</sup> См.: *Строкова О.Г.* Указ. соч. С. 123 – 124.

- функцию организации внутреннего управления юридических лиц публичного и частного права;

- функцию конкретизации правового регулирования посредством перевода нормы права на уровень индивидуально-властного правового предписания;

- функцию юридического факта или элемента сложного фактического состава в механизме правового регулирования;

- функцию документирования, выражающаяся в оформлении принятого решения субъектом правоприменения в виде соответствующего акта-документа.

В качестве же специальных функций правоприменительный приказ призван осуществлять:

- функцию организации оперативного управления на принципе единоначалия;

- функцию обеспечения исполнения органами государственной (муниципальной) власти и организациями посредством приказа других индивидуальных актов – решений суда, гражданско-правовых и трудовых договоров и иных;

- функцию утверждения и введения в действие других правовых актов (инструкций, положений, правил и т.п.).

Судебный же приказ, будучи не вполне типичным видом правоприменительных приказов, характеризуется наличием собственной функциональной нагрузки в правоприменительной практике. Проблема функциональной природы судебного приказа по-прежнему остается дискуссионной в современной отечественной юридической науке, что требует продолжения исследований в данном направлении. Данному вопросу мы посвятим следующий параграф работы. Забегая вперед, лишь отметим, что судебный приказ обладает двойственной природы, осуществляя одновременно функции как правосудия, так и исполнительно-распорядительного документа.

Последняя функция и позволяет его относить к особой группе правоприменительных приказов.

### *§3. Судебный приказ как правоприменительный акт и форма защиты права*

В качестве одного из наиболее важных условий для достижения стабильного и устойчивого развития страны выступает укрепление его правовых основ. В связи с чем проводимые в России реформы настоятельно требуют оптимизации существующей правовой системы. Поскольку эффективность осуществляемых в российском обществе государственно-правовых преобразований находится в прямой зависимости от качества применения нормативно-правовых предписаний, то и проблемы применения права как особой формы его реализации в условиях перманентной трансформации российской правовой системы в значительной мере лишь актуализируют задачу их более детального рассмотрения.

Одной из сфер правоприменения выступает судебная система, тенденция развития которой сегодня направлена на совершенствование неординарных форм разрешения споров, изменяющих процесс, его облегчающих, ускоряющих, упрощающих. Основным правоприменительным актом судебных органов, наряду с такими его видами как постановления, определения, решения, являются и судебные приказы.

Правоприменительная деятельность судов в качестве своеобразного итога, а зачастую и промежуточного результата имеет соответствующий акт применения права. Выступая средством правоприменительной деятельности, судебные приказы несут в себе элемент системности, позволяющей определить их место в общей цепи правоприменительных актов.

На современном этапе развития общества и государства особую актуальность приобретает исследование наиболее эффективных и результативных форм и правовых средств защиты прав и законных интересов. Важнейшей формой судебной защиты прав выступает приказное производство, направленное на облегчение некоторых процессуальных действий.

Как показывает статистика, число судебных приказов, вынесенных в порядке гражданского и административного судопроизводства в 2012 г.

составило 3 млн. 881 тыс.; в 2013 г. – 5 млн. 998 тыс.; в 2016 г. – 9 млн. 655 тыс.<sup>1</sup> Изучение же статистических данных только за I полугодие 2019 года по осуществлению приказного и упрощенного судопроизводства свидетельствует о продолжении тенденции по существенному увеличению их количественных показателей. В частности, за указанный период рассмотрено:

- гражданских дел в порядке приказного производства 6 млн. 700 тыс. дел, а в рамках упрощенного — 65 тыс. дел.

- административных дел — 1 млн 500 тыс. в приказном порядке и в упрощенном — 25 тыс.;

- экономических споров 268 тыс. в рамках приказного производства, а в упрощенном порядке – 330 тыс.<sup>2</sup>

По сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ уже в 2020 году с вынесением решения или судебного приказа рассмотрено 24 млн 993 тыс. дел, или 99,1 % от всех оконченных производством дел мировыми судьями), из них с вынесением судебного приказа 95,5 % (в 2019 году – 21 млн 149 тыс. дел, или 98,7 % от всех оконченных производством дел мировыми судьями), из них с вынесением судебного приказа 93,5 %.

Число же судебных приказов, вынесенных мировыми судьями в порядке гражданского и административного судопроизводства в 2020 году, составило 23 млн 862 тыс., или 95,5 % от общего числа гражданских и административных дел, рассмотренных с вынесением решения (в 2019 году – 19 млн. 772 тыс., или 93,5 %). При этом отменено судебных приказов 1 млн 437 тыс., или 6,0 % от общего числа вынесенных судебных приказов (в 2019 году – 1 млн 333 тыс. (6,7 %).

Из общего числа судебных приказов большая часть (три четверти, или 74,0 %) выносилась в порядке гражданского судопроизводства, и только 26,0 % в порядке административного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> См.: Верховный суд подвел итоги работы судов за 2017 год. URL: <https://pravo.ru/story/200608/> (дата обращения 05.04.2019 г.)

<sup>2</sup> См.: Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации - <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79> (дата обращения 20.08.2020 г.).

Доля приказного производства у мировых судей распределена по категориям дел следующим образом:

- число судебных приказов, вынесенных по делам о взыскании алиментов на содержание детей в 2020 году, составило 172,9 тыс., или 1,0 % от общего количества вынесенных судебных приказов в порядке ГПК РФ (в 2019 году – 218,3 тыс. дел (1,4 %)). При этом доля приказного производства по делам о взыскании алиментов на содержание детей от общего числа рассмотренных дел данной категории с вынесением решений с удовлетворением требований мировыми судьями составила в 2020 году – 99,0 % (в 2019 году – 76,7 %);

- по делам об оплате труда мировыми судьями в 2020 году было вынесено 152,1 тыс. судебных приказов (0,9 % от общего количества вынесенных судебных приказов по ГПК РФ), что на 30,8 % меньше, чем в 2019 году (219,7 тыс.). Доля приказного производства по этой категории дел от общего числа рассмотренных дел данной категории с вынесением решения с удовлетворением требований составила в 2020 году – 99,5 % (в 2019 году – 99,5 %);

- число судебных приказов, вынесенных по делам о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные платежи, тепло и электроэнергию, увеличилось с 7 млн 471 тыс. до 8 млн 493 тыс. дел, или на 13,7 %, и составило почти половину (48,1 %) от общего числа судебных приказов по гражданским делам, при этом доля приказного производства среди решений с удовлетворением требований по гражданским делам рассматриваемой категории за 2020 год составила 98,2 %, в 2019 году – 97,9 %;

- о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору в 2020 году вынесено мировыми судьями 8 млн 179 тыс. судебных приказов (46,3 % от числа всех судебных приказов в гражданском судопроизводстве), что на 25,1 % больше, чем в 2019 году – 6 млн 538 тыс. (43,2 %). Доля дел приказного производства о взыскании сумм по договору займа, кредитному договору от числа дел, рассмотренных мировыми судьями с вынесением решения с



удовлетворением требований по указанной категории дел, составила в 2020 году 98,2 %, в 2019 году – 97,7%.

В 2020 году мировыми судьями вынесено 6 млн 206 тыс. судебных приказов в порядке КАС РФ по делам о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (глава 32 КАС РФ), средняя сумма по удовлетворенным требованиям составила 12,1 тыс. рублей (в 2019 году – 14,8 тыс.)<sup>1</sup>.

Все это свидетельствует об активном использовании приказного производства в рамках действующей судебной системы страны.

Как уже ранее отмечалось, становления приказного производства начинается еще с дореволюционного российского процесса, где они служили удобным способом по разрешению большинства бесспорных дел и достаточно просто могли дать в руки взыскателя или запрашиваемую им сумму, или исполнительный документ, если должник, не отрицая своих должностных обязательств, не исполнял их в добровольно порядке<sup>2</sup>.

Современное законодательство, во многом основывается на дореволюционных правовых идеях. Так, обращаясь к дефиниции «судебный приказ», следует отметить, она закреплена в действующем гражданском, арбитражном и административном законодательстве, а также в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Представленная статистика по использованию приказа в судебной практике заимствована из обзора Судебного департамента при Верховном Суде РФ: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году. Москва, 2021. 109 с. Официальный сайт [http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR\\_stat\\_SOU\\_2020.pdf](http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf) (дата доступа 20 декабря 2021 года)

<sup>2</sup> См.: Терехова Л.А. Судебный приказ в гражданском и административном судопроизводстве // Проблемы судопроизводства по делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений: сборник трудов конференции: сборник трудов конференции (Санкт-Петербург, 28 октября 2016 г.). 2017. С. 263.

Федерации о приказном производстве»<sup>1</sup>, которые в общем счете, идентично определяют его сущность – это судебный акт, вынесенный судьей единолично на основании заявления о взыскании денежных сумм по требованиям взыскателя.

В научной литературе вопросам приказного производства посвящено немало дискуссий, в общем счете обуславливающие возникновение различных взглядов на его правовую природу. Несмотря на законодательно закрепленное определение судебного приказа, наибольшее количество дискуссий возникает по вопросу, является ли судебный приказ актом правосудия, где само правосудие представляет собой особые процессуальные действия, целью которых выступает достижение в рамках той или иной процедуры задач судопроизводства<sup>2</sup>.

Так, М.А. Громошина приказное производство рассматривает как некую допроцессуальную процедуру<sup>3</sup>, а И.В. Решетникова судебный приказ называет промежуточным судебным решением<sup>4</sup>.

Подобного мнения придерживается Т.В. Сахнова, отмечая, что при приказном производстве отсутствует предмет правосудия, т.е. спор. Гражданского дела здесь также нет; нет и собственно гражданского процесса. Судебный приказ, по мнению автора, обладает особой правовой природой, не является ни аналогом судебного решения, ни актом правосудия<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // РГ. 2017. 13 января

<sup>2</sup> См.: *Загайнова С.К.* Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1289658> (дата обращения: 05 августа 2020 г.); *Туманов Д.А.* Еще раз о том, является ли судебный приказ актом правосудия, или Размышления о сущности правосудия // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 9. С. 13-20.

<sup>3</sup> См.: *Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М.С. Шакарян.* М., 2004. С. 298.

<sup>4</sup> См.: *Решетникова И.В.* Упрощенное производство. Концептуальный подход // *Закон.* 2013. №. 4. С. 97.

<sup>5</sup> См.: *Сахнова Т.В.* Цивилистический процесс: онтология судебной защиты // *Вестник гражданского процесса.* 2011. № 1. С. 59.

Ряд ученых указывают, что судебный приказ является неким «суррогатом постановления суда» и не может быть отнесен к правоприменительным актам<sup>1</sup>. Свою позицию они обосновывают тем, что в процессе его принятия не соблюдаются основополагающие требования, связанные с этапами правоприменения, в частности, не проводится процедура установления фактической основы дела (не обсуждается позиция должника); сам процесс проводится в одностороннем порядке и основывается на информации, предоставленной кредитором.

Для ответа на данный вопрос считаем необходимым рассмотреть характерные черты судебного приказа.

Во-первых, судебный приказ является одновременно исполнительным документом и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных решений (ч. 2 ст. 229.1 АПК РФ; ч. 2 ст. 123.1.КоАП РФ; ч. 2 ст. 121 ГПК РФ). Следует отметить, что он является единственным судебным постановлением, притворяемым к исполнению, что в общем счете способствует значительному упрощению его имплементации и эффективности достижения конечной цели правосудия – исполнения акта суда<sup>2</sup>.

Во-вторых, судебный приказ может быть вынесен только по определенному исчерпывающему перечню требований, закрепленных в законодательстве, среди них: требования, вытекающие из неисполнения или ненадлежащего исполнения договора и основаны на представленных взыскателем документах, устанавливающих денежные обязательства, которые должником признаются, но не исполняются, если цена заявленных требований не превышает четыреста тысяч рублей (ст. 229.2 АПК РФ); требование основано на нотариально удостоверенной сделке, заявлено требование о взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, не связанное с установлением отцовства, оспариванием отцовства (материнства) или

---

<sup>1</sup> Масленникова Н.И. Судебный приказ / Гражданский процесс. Гражданский процесс / Под ред. В. В. Яркова. 3-е изд. М., 1999. С. 213.

<sup>2</sup>См.: Шадловская О.Д. Приказное производство как упрощенная форма: автореф. дисс. ... канд.юрид. наук. М., 2015. С. 25.

необходимостью привлечения других заинтересованных лиц, заявлено требование о взыскании начисленных, но не выплаченных работнику заработной платы, сумм оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) иных сумм, начисленных работнику (ст. 122 ГПК РФ) и др.

В-третьих, установлен особый порядок вынесения судебного приказа, а также процедура его обжалования. Приказ выносится без назначения и проведения судебного процесса и вызова сторон для заслушивания их объяснений по материалам дела. Решение суда об издании приказа основывается исключительно на документах, представленных стороной в момент подачи заявления на выдачу судебного приказа и его доводах, о том, у должника нет оснований их опровергнуть. Особое место в данной ситуации занимает позиция должника, а именно отсутствие с его стороны возражений относительно заявленного требования, что в противном случае ведет к отмене судебного приказа.

Четвертый признак вытекает из существа предыдущего, отражая такую специфическую черту судебного приказа как его беспорность. Вместе с тем, это не означает отсутствие спора в целом, как это закреплено законодателем, относительно отмены приказа при предъявлении возражений должника, а подразумевает именно беспорность предъявленных требований взыскателя, беспорность доказательств и беспорность отношений, зависящих от конкретных обстоятельств и действий (либо бездействий) взыскателя и должника<sup>1</sup>. Такую позицию подтверждает и принятое Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве», согласно которому, под беспорными понимаются

---

<sup>1</sup> См.: *Шадловская О.Д.* Приказное производство как упрощенная форма: автореф. дисс. ... канд.юрид. наук. М., 2015. С. 22.

требования, подтвержденные письменными доказательствами, достоверность которых не вызывает сомнений, а также признаваемые должником<sup>1</sup>.

В-пятых, содержательная часть судебного приказа лишена мотивировочной части. Как известно, решение суда всегда отражает обстоятельства, установленные в процессе рассмотрения дела, какие из них были приняты во внимание и на основании чего принято данное решение (мотивировочная часть). Приказ же ограничивается ссылкой на закон, а также предписанием суда исполнить определенные требования должнику без каких-либо пояснений.

Таким образом, издание приказа возможно только по законодательно закреплённому перечню дел; при обращении с заявлением о вынесении судебного приказа судом не назначается отдельное судебное заседание с привлечением сторон процесса; в нем отсутствует мотивировочная часть; учитывается бесспорность представляемых доказательств, подтверждающих заявляемые требования; предусматривается особый порядок вынесения и обжалования судебного приказа. Совокупность перечисленных обстоятельств ведет к совершенствованию процесса, «разгрузки» судебной системы, а также сокращению и экономии времени для сторон на судебные тяжбы. Сказанное позволяет отнести судебный приказ к упрощенной форме судопроизводства.

Само по себе упрощенное судопроизводства представляет собой изменение объема процессуальных обязанностей суда и участвующих в деле лиц относительно классического процесса, делая его простым, ускоренным, дешевым<sup>2</sup>. Обоснованно отмечает О.Д. Шадловская, что упрощенное производство – это особая форма судопроизводства, образующая систему правил, заключающихся в применении средств упрощения и ускорения к

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // РГ. 2017. 13 января.

<sup>2</sup> См.: Шадловская О.Д. Приказное производство как упрощенная форма гражданского судопроизводства: автореф. дисс. ...канд.юрид. наук. М., 2015. С. 9.

общему порядку судопроизводства, по отдельным законодательно закрепленным категориям гражданских дел<sup>1</sup>.

Как справедливо указывал А.Х. Гольмстен, к некоторым делам применение всех формальностей процесса либо бесполезно, благодаря их простоте, либо вредно, благодаря тому что они требуют быстрого разрешения, либо несправедливо, благодаря тому что тяжущиеся не желают применения всех формальностей. Вот почему во всех законодательствах допускается рядом с общим и сокращенный порядок рассмотрения ряда дел<sup>2</sup>.

По мнению И.В. Решетниковой, упрощенное производство должно соответствовать целям судопроизводства и содержать определенные изъятия из обычной процедуры рассмотрения дел, но при этом обязано рассматриваться в строгом соответствии с установленной процессуальной формой. Следовательно, мало назвать производство упрощенным, оно должно стать таковым по своей сути<sup>3</sup>. Н.А. Громошина указывает, что упрощение в гражданском судопроизводстве – это такая модель процедуры осуществления правосудия, которая при её идеальном функционировании в сопоставлении с обычной (общей, ординарной) также идеально функционирующей моделью позволяет при меньшем объёме процессуальных действий, с меньшими финансовыми затратами и скорее достичь целей судопроизводства<sup>4</sup>.

Сказанное в полной мере относится к процедуре вынесения судебного приказа в отношении отдельных категории дел в упрощенной процессуальной форме, в процессе которой:

1. суд определяет, какие правовые нормы будут использованы при решении спора между должником и кредитором, предоставившим подтверждающие документы в отношении задолжности первого;

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 10.

<sup>2</sup> См.: *Гольмстен А.Х.* Учебник русского гражданского судопроизводства / А.Х. Гольмстен. СПб., 1913. С. 368.

<sup>3</sup> См.: *Решетникова И.В.* Упрощенное производство. Концептуальный подход // Закон. 2013. № 4. С. 99.

<sup>4</sup> См.: *Громошина Н.А.* Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

2. судом устанавливается факт соответствия предъявленных документов требованиям закона;

3. на основании правовой нормы, регулирующей рассматриваемые правоотношения между кредитором и должником, суд устанавливает содержание и объем прав и обязанностей субъектов;

4. с учетом действующей нормы и оценки предоставленных материалов, формирует собственное мнение, на основании которого определяет возможность и необходимость вынесения судебного приказа;

5. при отсутствии возражений со стороны должника суд принимает решение о вынесении судебного приказа, приводя тем самым в действие процесс принудительного исполнения правовых норм, в результате чего на должника возлагается обязанность перед заявителем (кредитором).

Исходя из сказанного, в качестве предмета судебного приказа выступают материально-правовые отношения, бесспорность которых установлена в результате исследования представленных заявителем документов. Упрощенный порядок принятия судебного приказа позволяет в оперативном режиме реализовать право на защиту своих интересов и восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в суде<sup>1</sup>.

Согласимся с позицией С.И. Вильнянского, согласно которой процедура вынесения судебных приказов представляет собой отступление от общего порядка рассмотрения исковых дел, введенное с целью упростить и ускорить судопроизводство<sup>2</sup>.

Упрощенный характер издания судебных приказов позволяет выделить основные его функции, среди которых:

1. повышение оперативности судебной защиты субъективных прав и эффективности исполнения за счет освобождения от выполнения некоторых

---

<sup>1</sup> См.: Загайнова С.К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы: автореф. ... дисс. докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 20.

<sup>2</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс советских республик. Текст и практический комментарий / Под ред. А. Малицкого. Харьков: Госиздат Украины, 1926. С. 210.

процессуальных действий, а также уменьшения нагрузки на судью, освобождения сторон от явки в суд<sup>1</sup>;

2. обеспечение доступности гражданам судебной защиты (здесь уплачивается более низкая государственная пошлина, чем в исковом производстве);

3. освобождение судов от тех дел, которые не нуждаются в развернутой процедуре рассмотрения;

4. повышение значения превентивной функции права<sup>2</sup>;

5. обеспечение конституционного права на судебную защиту.

Таким образом, судебный приказ является следствием деятельности одной из ветвей государственной власти – судебной. Из этого следует, что судебный приказ как один из правовых актов и есть судебный акт. Согласно действующей Конституции РФ, суд – единственный орган, наделенный правом осуществлять правосудие (ч. 1 ст. 118). Соответственно, судебный приказ – это акт правосудия<sup>3</sup>.

На наш взгляд, с представленным мнением можно согласиться, поскольку, поскольку приказное производство осуществляется исключительно судом в рамках правоприменительной деятельности; конечным результатом является вынесение особого акта – судебного приказа; основывается на правовом конфликте между сторонами – взыскателем и должником. Все это свидетельствует об осуществлении судом посредством судебного приказа процесса правосудия, которое имеет законодательно закрепленный порядок и условия проведения.

---

<sup>1</sup> См.: *Себрягин В.Е., Герасимова Н.Н.* Приказное производство в рамках административного судопроизводства // Проблемы права. 2016. № 5 (59). С. 66.<sup>2</sup> См.: *Папулова З.А.* Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М., 2014. Серия «Гражданский и арбитражный процесс: новые имена и новые идеи». Кн. 11. С. 77.

<sup>2</sup> См.: *Папулова З.А.* Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М., 2014. Серия «Гражданский и арбитражный процесс: новые имена и новые идеи». Кн. 11. С. 77.

<sup>3</sup> См.: *Шадловская О.Д.* Приказное производство как упрощенная форма: автореф. дисс. ... канд.юрид. наук. М., 2015. С. 27.



Исходя из проведенного анализа судебный приказ, наряду с иными постановлениями суда, является актом правосудия, осуществляемым в рамках упрощенного судопроизводства по законодательно закреплённому, исчерпывающему перечню требований, основанным на предъявленных письменных доказательствах и направленных на защиту прав и законных интересов граждан.

Как и любой акт суда, наряду с постановлениями, определениями и решениями суда, судебный приказ издается в целях защиты прав лиц, обратившихся в суд. В нормах отраслевого законодательства, будь то гражданское, административное, арбитражное – везде императивно закреплено, что осуществляется защита нарушенных или оспариваемых прав.

Права человека и их защита – обязательные элементы в понимании сущности и содержания правового государства. Поэтому правовое государство не мыслится без полного признания прав человека и их эффективно организованной защиты.

Сущностные особенности прав человека с объективной закономерностью материализуются в юридических свойствах их защиты и концентрированно выражаются в праве человека на правовую защиту. Благодаря этим причинно-следственным связям генерирующим центром всей системы правозащитного регулирования оказывается сам человек, активно реализующий свое неотчуждаемое право на защиту и прибегающий при этом к помощи компетентных субъектов<sup>1</sup>.

Защита прав человека представляет собой форму реализации права человека на правовую защиту, обеспеченную организационно-правовыми средствами и мерами принуждения, применяемыми в целях устранения препятствий на пути осуществления прав человека, а также восстановления нарушенных прав и наказания виновных в их нарушении<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Анисимов П.В.* Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Там же.

Так, по мнению одних авторов, защита гражданских прав представляет собой систему предусмотренных законом мер, которые направлены на восстановление или признание гражданских прав и защиту интересов при их нарушении или оспаривании<sup>1</sup>.

Профессор Е. А. Суханов полагает, что защита гражданских прав – это меры правоохранительного характера, применяемые с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право<sup>2</sup>. В.П. Грибанов понимает под защитой права совокупность приемов и способов, с помощью которых осуществляется восстановление прав законных интересов в случае их нарушения, либо предотвращается угроза их нарушения<sup>3</sup>. В подходе данной группы правоведов акцент делается на материально-правовой стороне защиты. Здесь защита рассматривается, по справедливому замечанию А.В. Цихоцкого, как выражение меры воздействия на субъективное право, допускаемого государством, и являющегося необходимым и достаточным для достижения желаемого правового результата, а именно – обеспечения надлежащей реализации субъективного права<sup>4</sup>.

Защита права тесно взаимосвязана с другими категориями – способами и средствами защиты.

Под способами защиты субъективных гражданских прав традиционно понимаются закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и воздействие на правонарушителя<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1 / Е. Н. Абрамова и [др.]; под ред. А. П. Сергеева //

<sup>2</sup> Гражданское право. В 4 т. Т. 1: общая часть / отв. ред. Е. А. Суханов // Гарант: справочная правовая система.

<sup>3</sup> См.: *Грибанов В.П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 2000. С. 153.

<sup>4</sup> См.: *Цихоцкий А.В., Вершинин А.П.* Выбор способа защиты гражданских прав. СПб., 2000. С. 88.

<sup>5</sup> См.: Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1 / Е. Н. Абрамова и [др.]; под ред. А. П. Сергеева // Гарант: справочная правовая система.

Свою позицию по этому вопросу выразили Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека, общий лейтмотив которой следующий: правосудие не может считаться эффективным, достигнувшем своей цели, если нет реального исполнения принятого и вступившего в законную силу судебного акта, посредством которого осуществляется восстановление прав лица, в чью пользу судебный акт вынесен<sup>1</sup>.

Таким образом, способ защиты гражданских прав можно определить как закрепленные охранительной нормой закона или договора допустимые действия или бездействия (или их совокупность), направленные на предупреждение, пресечение нарушения прав, а также на их восстановление. Очевидно, что способ защиты охватывается таким элементом механизма правовой защиты субъективных прав как юридическая норма.

Действующим законодательством закреплены способы защиты прав, которые осуществляется путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки и иными способами, предусмотренными законом (ст. 12 ГК РФ).

Средство защиты прав, не следует отождествлять со способом защиты. Термин «средство» в юриспруденции рассматривают как определенный

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти" в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО "Хабаровскэнерго" // РГ. 2005. 05 июля.

инструмент, использование которого направлено на достижение определенного правового результата. Д.М. Чечот в качестве средства защиты субъективного права обоснованно рассматривает иск<sup>1</sup>. Следует согласиться с общей идеей Д. М. Чечота о том, что средство защиты является необходимым атрибутом для использования, как формы защиты, так и конкретного способа. Так, например, вряд ли можно говорить о действенности юрисдикционной формы защиты (судебный порядок) и реализации в рамках данной формы такого способа защиты как признание права, если бы закон не предоставил бы управомоченному лицу средство защиты, а именно – иск.

Стоит отметить, что в случае если предмет иска, обратившегося за защитой права в суд лица, по формальным признакам возможно отнести к делам приказного производства, то оно будет рассматриваться в порядке упрощенного производства, о чем заявитель будет уведомлен соответствующим определением о принятии искового заявления к производству (ст. 2323 ГПК РФ, ст. 228 АПК РФ). Законом установлено, что в таком случае получение согласия лиц по делу не требуется.

Однако в тех случаях, когда есть возможность обойти стороной ряд длительных процедур, к примеру, истребовать недополученные с работодателя деньги, приказное производство в силу своей упрощенности более предпочтительно, нежели исковое. Приказное производство активно применяется и в других странах, т.е. здесь прослеживаются тенденции международного права. Например, в Англии, США, Франции право выбора способа защиты признается исключительным правом обращающегося в суд лица<sup>2</sup>.

Таким образом, *судебный приказ* является особой формой защиты прав и законных интересов граждан, которая проводится в рамках упрощенного судопроизводства по законодательно закрепленному, исчерпывающему

---

<sup>1</sup> См.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 54.

<sup>2</sup> См.: Григорьева Л.П. Судебный приказ как форма защиты трудовых прав граждан // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2008. № 1 (4). С. 109.

перечню требований, основанным на предъявленных письменных доказательствах и направленных на защиту прав и законных интересов граждан. А отсутствие отдельного судебного заседания с привлечение сторон процесса, мотивировочной части в содержании приказа, бесспорность представленных доказательств, подтверждающих заявленные требования, особый порядок вынесения и обжалования судебного приказа отражают суть самой упрощенной процессуальной формы рассмотрения отдельных категорий дел в рамках приказного производства.

По нашему мнению, судебный приказ является достаточно эффективной формой защиты прав в случаях, когда в качестве требования выступают бесспорные доказательства, а не сам спор (например, относительно размера невыплаченной заработной платы, когда работник не претендует на дополнительные компенсации со стороны работодателя в связи с ее невыплатой). Следует также учесть, что упрощение производства в таких случаях не только позволяет ускорить защиту прав граждан, но и облегчает работу судов.

Для обращения в суд с целью выдачи судебного приказа необходимо составить процессуальный документ в виде заявления. В случае подачи заявления применяются общие правила подсудности (суды общей юрисдикции или арбитражные суды).

Правом на подачу заявления о выдаче судебного приказа по требованиям, утвержденным в рамках приказного производства, обладают граждане – физические лица и индивидуальные предприниматели, различные учреждения и организации, органы государственной власти, органы местного самоуправления и др. Статьей 45 ГПК РФ закреплено право прокурора на обращение с заявлением о выдаче судебного приказа к мировому судье.

Исходя из общих правил разграничения предметной компетенции мирового судьи и арбитражного суда по рассмотрению заявления о выдаче судебного приказа вопрос о том, каким судом подлежит рассмотрению такое заявление, решается с учетом субъектного состава участников и характера

правоотношений, если иное не предусмотрено законом (глава 3 ГПК РФ, глава 4 АПК РФ). При подаче заявления о выдаче судебного приказа подлежат применению правила общей территориальной подсудности. С учетом положений глав 3 и 11 ГПК РФ, § 2 главы 4, главы 29.1 АПК РФ при подаче заявления о выдаче судебного приказа подлежат применению также правила о подсудности по выбору истца в исковом производстве (ст. 29 ГПК РФ, ст. 36 АПК РФ) и договорной подсудности (ст. 32 ГПК РФ, ст. 37 АПК РФ). Данные правила применяются и в том случае, если соглашением сторон определена подсудность только искового требования

Все документы: заявление и иные подтверждающие к нему сведения, могут передаваться в суд лично, а также и в электронном виде.

Следует учитывать, что исследование изложенных в направленном взыскателем заявлении о выдаче судебного приказа и приложенных к нему документах сведений, а также вынесение судебного приказа осуществляется без вызова взыскателя и должника и без проведения судебного разбирательства (ст. 126 ГПК РФ, ч. 2 ст. 229.5 АПК РФ).

В приказном производстве не допускается истребование дополнительных документов, привлечение к участию в деле третьих лиц, вызов свидетелей, экспертов, специалистов, переводчиков и т.д.

Первый экземпляр судебного приказа на бумажном носителе приобщается к материалам приказного производства, второй экземпляр остается в материалах приказного производства до истечения срока для представления должником возражений относительно исполнения судебного приказа (ст. 129 ГПК РФ, ч. 6 ст. 229.5 АПК РФ). В случае непредставления должником возражений в установленный срок второй экземпляр судебного приказа, вступившего в законную силу, заверяется гербовой печатью и направляется взыскателю заказным письмом с уведомлением о вручении, если от взыскателя не поступило ходатайство о выдаче судебного приказа ему на руки либо о направлении судебного приказа на исполнение на бумажном носителе или в форме электронного документа (ч.1 ст. 130 ГПК РФ, ч. 6 ст.

229.5 АПК РФ). При направлении судебного приказа на исполнение в форме электронного документа, а также при отмене судебного приказа в связи с поступившими от должника возражениями второй экземпляр судебного приказа гербовой печатью не заверяется, взыскателю не выдается, а приобщается к материалам приказного производства.

Как отмечалось ранее, судебный приказ обладает свойствами исполнительного документа, так для его исполнения выдача отдельно исполнительного листа не требуется, поскольку судебный приказ является одновременно исполнительным документом и приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных решений (ст. 121, 130 ГПК РФ, ст. 229.1, 229.5 АПК РФ).

Важным моментом выступает тот факт, что даже в случае если заявитель не указал в заявлении о выдаче судебного приказа данных о должнике: место его работы, проживания и т.д., это не будет считаться основанием для отказа в возбуждении исполнительного производства, что подтверждается ч. 1 ст. 31 Федерального закона от 2 октября 2007 года N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве".

Если должник не согласен с вынесенным решением, то он наделен правом подачи кассационной жалобы.

Сами же процедуры приказного производства в рамках ГПК, АПК и КАС в большей степени унифицированы, однако специфика дел (в гражданском процессе – взыскание денежных средств или движимого имущества; в арбитражном – исключительно денежные суммы; в административном – взыскание обязательных платежей и санкций), рассматриваемых судами, вносит некоторые различия между ними.

В каждом Кодексе закреплены основания для выдачи судебного приказа, содержательно отличающиеся друг от друга. Наибольшее их количество установлено в ГПК (ст. 122), в рамках АПК значительно меньше (ст. 229.2), основанием по КАС выступает исключительно дела о взыскании обязательных платежей и санкций (ст.123.1).

Вместе с тем, общей чертой у всех оснований выступает то, что предъявленное требование о выдаче судебного приказа может подтверждаться документами, особого рода доказательствами, которые по своим свойствам (письменные, первоначальные, в необходимых случаях – удостоверенные нотариусом) не могут быть опровергнуты. Такие достоверные доказательства (например: документы о начисленной, но невыплаченной зарплате) свидетельствуют о бесспорности взыскания<sup>1</sup>.

Следующей отличительной чертой приказного производства является порядок извещения должника о вынесении судебного приказа. Согласно ст. 128 ГПК РФ, судья высылает копию судебного приказа должнику, который в течение десяти дней со дня получения приказа имеет право представить возражения относительно его исполнения. Нормы КАС РФ предоставляют должнику срок в 20 дней для дачи возражений (ст. 123.5), а положения ст. 229.5 АПК РФ – 10 дней. Специфической особенностью в рамках арбитражного судопроизводства выступает тот факт, что в обязанности арбитражного суда входит еще и размещение судебного приказа на своем официальном сайте не позднее следующего дня после дня его вынесения. Кроме того, АПК и КАС в исключительном случае предусматривают возможность восстановления срока для подачи возражений должником.

Несмотря на то, что приказное производство в ГПК РФ появилось значительно раньше, нежели в АПК и КАС, и именно его положения стали основой для создания и введения подобных процедур в арбитражное и административное судопроизводство, следует отметить в этом случае иной законодательный подход.

Безусловно, можно выделить достаточно большое количество положительных сторон приказного производства, в частности:

– упрощенный порядок рассмотрения дел;

---

<sup>1</sup> Терехова Л.А. Судебный приказ в гражданском и административном судопроизводстве // Проблемы судопроизводства по делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений: сборник трудов конференции: сборник трудов конференции (Санкт-Петербург, 28 октября 2016 г.). СПб., 2017. С. 263.



- обладание свойствами исполнительного документа;
- сокращенный срок выдачи судебного приказа;
- разгрузка судов.

На современном этапе развития общества и государства все большее значение и приоритет получает использование эффективных форм защиты прав, где судебный приказ занимает одну из ведущих позиций. Экономичность, значительно меньший объем работы в части совершения тех или иных процессуальных действий, временных и финансовых затрат – все это учтено в приказном производстве. Сказанное говорит об определенной модернизации судебной системы страны в сторону упрощения и ускорения его процедур.

Подводя итог сказанному, отметим:

Во-первых, судебный приказ выражается в форме определенного документа, который носит обязательную форму и содержит конкретные сведения в отношении рассматриваемого дела (ст. 127 ГПК РФ, ст. 229.6 АПК РФ, ст. 123 КАС РФ);

Во-вторых, судебный приказ может быть вынесен только в отношении дел, перечень которых закреплен в нормативных правовых актах (229.2 АПК РФ, 122 ГПК РФ), т.е. выносится на нормы права оснований и во исполнение действующей правовой нормы;

В-третьих, решение о его принятии выносится судом, т.е. органом государственной власти, наделенным соответствующими полномочиями;

В-четвертых, судебный приказ является обязательным к исполнению, ответственность за неисполнение которого предусмотрена уголовным законодательством (ст. 315 УК РФ);

В-пятых, судебный приказ выносится в отношении определенного лица – должника, на основании представленных требований кредитора, подтвержденных письменными доказательствами, достоверность которых не вызывает сомнений, а также признаваемых должником<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса

Таким образом, судебный приказ выносится судьей – компетентным, уполномоченным на принятие таких решений субъектом; является актом, содержащим государственно-властные предписания; включает в себя четко определенный субъектный состав – «заявитель» и «должник» и выступает определенной формой регулирования. Как наиболее экономичный вид судопроизводства, включающий в себе упрощенную процессуальную форму рассмотрения и разрешения определенного нормативно установленного перечня дел частного и публичного характера, судебный приказ правомерно считается разновидностью правоприменительных актов и выступает закономерным итогом процесса применения права, заключительной стадией разбирательства, т.е. определенным правовым результатом разрешения спора, потребовавшего приведения в действие на властной основе норм права.

### **ГЛАВА 3. Техника и технология подготовки, оформления, издания и действия правоприменительного приказа**

Общетеоретическое исследование правоприменительного приказа будет неполным если не обратиться к вопросам технико-юридических правил и средств изложения его содержания и оформления как акта-документа, а также технологии его издания и действия во времени, в пространстве и по кругу лиц.

Правоприменение представляет собой растянутую во времени сложную, процедурно-организованную (или процессуально-организованную) и системную деятельность компетентных субъектов, которая требует своего постоянного совершенствования и развития, что сопряжено с разработкой государством соответствующей правоприменительной политики.

В самом общем виде правоприменительная политика есть, в первую очередь, стратегия и тактика правоприменения в отдельно взятом государстве, органе государственной власти или даже организации. Соответственно, можно вести речь о общегосударственном, отраслевом, региональном или локальном уровне осуществления правоприменительной политики. Последняя, по нашему мнению, также должна включать в свое содержание стратегию и тактику совершенствования деятельности по подготовке и изданию правоприменительного приказа, что тесно связано и с вопросами юридической техники. У правоприменительной политики и правоприменительной техники, при всем различии между данными явлениями, имеется общая задача – повысить качество правоприменения и обеспечить в итоге достижение целей правового регулирования в правореализационной практике.

Связь между техникой и политикой в сфере правоприменения можно проиллюстрировать следующей цитатой: «Стратегия и тактика - элементы правовой политики. Правоприменительная техника и юридическая политика - понятия сопоставимые, но только лишь в исследовательских целях. Фактически это разноуровневые явления, расположены на разных иерархических уровнях

правовой системы. Политика и техника к соотносятся как целеполагание и инструмент, обеспечивающие достижение соответствующих целей»<sup>1</sup>.

Одним из наиболее последовательных и основательных разработчиков концепции правоприменительной политики в современной отечественной юридической науке является В.А. Рудковский, перу которого принадлежит ее выверенное определение: «Правоприменительная политика - это выраженная в системе политико-правовых установок, организационно- управленческих средств и тенденций правоприменительной деятельности стратегия и тактика государства в сфере реализации юридических норм»<sup>2</sup>. Далее автор обоснованно выделяет в качестве основного ее назначения обеспечение целесообразного, законного и эффективного развития правореализационных процессов и что немаловажно, указывает на основные направления реализации данной задачи.

Нам представляется, что достижение целевых параметров правоприменительной политики вряд ли возможно вне использования техники и технологии правоприменения. Техничко-юридические правила подготовки и издания правоприменительных актов, включая и приказа, в последние годы стали предметом ряда специальных диссертационных исследований, что позволило заложить теоретические основы соответствующей концепции правоприменительной техники как особой разновидности юридической техники в целом<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Логинов А.С.* Правоприменительная техника: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 18 - 19. ( 26 с.)

<sup>2</sup> *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: Саратов, 2009. С. 46. (54 с.)

<sup>3</sup> См., например: *Илясов А.Н.* Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ): автореф. ...канд. юрид. наук. Саратов, 2008 (35 с.); *Колесник И.В.* Теоретическая модель правоприменительной технологии: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Н. Новгород, 2014. (58 с.); *Логинов А.С.* Правоприменительная техника: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011 ( 26 с.); *Миняшева Г.И.* Юридическая технология подготовки правоприменительных актов в уголовно-исполнительной системе: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Владимир, 2021. (23 с.); *Тенетко А.А.* Юридическая техника правоприменительных актов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Следует согласиться с утверждением о том, что техника подготовки, оформления и издания актов применения права отличается существенным разнообразием благодаря их многовекторной дифференциации на множество видов, число которых лишь возрастает ввиду дальнейшей специализации правового регулирования и юридической деятельности. Специфика техники отдельных видов правоприменительных актов также детерминирована их роль в механизме правового регулирования, что предполагает значимые отличия в технике изложения, структурирования и оформления, например, между приказами органов административного управления и судебными приказами. Ввиду этого правы те авторы, которые утверждают о необходимости в теории права дифференцировать правоприменительную технику на отдельные ее направления (виды техник) в отношении относительно самостоятельных групп правоприменительных актов, различающиеся между собой языковыми, логическими, структурными и специально-юридическими правилами изложения их содержания и внешнего оформления<sup>1</sup>.

Обобщая накопленные юридической наукой достижения в области правоприменительной техники и технологии, представляется возможным выделить двух аспектов рассмотрения проблемы технологического обеспечения подготовки, издания и действия правоприменительных приказов:

- правила (требования), предъявляемые к правоприменительным приказам как особым актам-документам, которые, в свою очередь, могут быть подразделены на общие и специальные требования, а также на правила изложения содержания приказа и правила его оформления;

- способы (или средства) их подготовки, оформления, издания, введения в действия и отмены. К числу средств можно отнести форму правоприменительного приказа, включая его внутреннее структурирование, официальные реквизиты, а также его состав.

---

<sup>1</sup> *Тенетко А.А.* Юридическая техника правоприменительных актов: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8-9.

Сначала полагаем логичным рассмотреть общие требования, предъявляемые к приказу как виду правоприменительного акта. Все акты применения должны отвечать требованиям законности и обоснованности как базовым принципам осуществления правоприменительной деятельности.

В числе наиболее общих требований в отношении правоприменительных актов в юридической литературе называются следующие принципы:

- демократизма;
- законности;
- справедливости;
- обоснованности;
- целесообразности;
- определенности;
- истинности и др.<sup>1</sup>

В.В. Лазарев, признавая значение вышеназванных общих принципов права, в качестве исходных требований к правоприменительным актам, справедливо настаивает на поиске и установлении и тех начал-требований, которые характеризуют специфику именно актов применения. Одновременно автор предложил в качестве последних выделять следующие:

- принцип правовой персонифицированности веления;
- принцип индивидуализированной власти веления;
- принцип односторонности веления;
- требование содействия<sup>2</sup>.

Такой подход к установлению отправных начал к формированию содержания правоприменительного акта безусловно вызывает интерес, но следует отметить, что большая часть из перечисленных В.В. Лазаревым

---

<sup>1</sup> См.: Григорьев Ф.А. Ленинские принципы актов применения норм советского права / Вопросы развития общества, государства и права. Саратов, 1970. С. 45.

<sup>2</sup> См.: Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов // Избранные труды [В 3 т.]. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: новая юстиция, 2010. С. 76 – 77. (648 с.)

специальных принципов во многом повторяет характерные черты правоприменительного акта.

В этой связи проанализируем и иные точки зрения. Одним из первых в советской юридической науке, кто детально рассматривал требования к актам управления, включая и правоприменительные приказы, был М.М. Волков. Характеризуя преимущественно индивидуальные акты государственного управления, исследователь выделил ряд требований к ним, следующего содержания:

1) должны издаваться исключительно на основе и во исполнение законов, а также и иных нормативных правовых актов (принцип-требование законности актов);

2) не должны противоречить интересам государства и нарушать основных прав и законных интересов граждан;

3) должны издаваться только уполномоченными на органами;

4) должны издаваться органами государственной власти исключительно в рамках их собственной компетенции;

5) требуют издания в установленном законом или иным нормативном акте порядке и строго определенной форме;

6) должны отвечать требованиям организационно-технического характера, включая необходимости соответствия задачам конкретного, дифференцированного и оперативного управления, а также они должны учитывать новейшие достижения научного и технического плана;

7) должны содержательно излагаться четко, ясно и лаконично<sup>1</sup>.

Как видим, практически все требования, за исключением последнего, представляют собой детализацию одного требования-принципа законности правовых актов.

Н.Г. Александровым в его лекции, опубликованной в 1958 году, в рамках все той же законности были определены такие требования к

---

<sup>1</sup> См.: Волков М.М. Акты советского государственного управления: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Л., 1953. С. 12 – 13.

правоприменительным актам, как: издание и принятие их исключительно на основе достоверности установления фактических обстоятельств, подпадающих под норму, подлежащую применению; неперменного применения юридической нормы во всех случаях, когда данное действие предписано законом или иным нормативным правовым актом; обеспечение правильного выбора соответствующей нормы права в целях ее законного применения; обязательное применение лишь той нормы, которая не противоречит закону; обязательности проверки нормы права на предмет ее действия в пространстве, по кругу лиц и во времени; необходимости установления аутентичности содержания нормы тексту официального источника ее опубликования; соблюдение правил толкования применяемой в конкретном случае юридической нормы<sup>1</sup>. Н.Г. Александров также увязал все требования к актам применения с принципом законности.

В последующем В.И. Новоселов, предпринимая попытку развить знания по рассматриваемому вопросу, предложил развернутую классификацию требований, отметив, что одного лишь нормативно установленного на тот момент в советском законодательстве требования об издании актов в пределах компетенции своей компетенции органом государственной власти недостаточно.

Советский правовед выделил следующие виды требования: «а) требования относительно инициативы в постановке вопросов, подлежащих урегулированию актами управления; б) требования о компетенции государственных органов, издающих акты управления, и о содержании этих актов; в) требования касающиеся процедуры подготовки проектов; г) требования, предъявляемые к форме актов управления; д) требования относительно момента подписания (утверждения) проектов компетентными органами; е) требования, в соответствии с которыми устанавливается процедура доведения изданных актов управления до сведения адресатов и

---

<sup>1</sup> Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. Лекция, прочитанная на юридическом факультете МГУ. М.: МГУ, 1958. С. 17 – 25. (40с.)



вступления актов в силу»<sup>1</sup>. Одновременно ученый справедливо посетовал на то обстоятельство, что общие и специальные требования к актам государственного управления распределены по многим нормативным правовым актам, не имеют унификации. Данный факт служит, по его мнению, одной из причин издания неправомερных актов. С учетом этого В.И. Новоселов одним из первых предложил разработать и принять единый нормативный акт, закрепляющий унифицированные нормы-требования, предъявляемые к содержанию правовых актов управления и к процедуре их издания<sup>2</sup>. К сожалению, данная задача не решена надлежащим образом до сих пор. В России по-прежнему не принят ни федеральный закон «О нормативных правовых актах», ни законодательный или иной нормативный правовой акт, устанавливающий унифицированные требования к актам применения права. Думается, что потребность в нормативном регулировании общих требований в отношении не только нормативных, но и правоприменительных актов действительно имеется в российской юридической практике.

В настоящее время можно констатировать, что оформление лишь части правоприменительных актов регламентируется в законодательном порядке. Преимущественно такой порядок предусматривается в отношении правоохранительных актов применения, к форме и содержанию которых законом установлены различные требования исходя из их специфики. В качестве примера можно назвать судебный приказ, требования к которому предусмотрены в процессуальных кодексах. В значительно меньшей степени регламентированы содержание и форма иных видов правоприменительных приказов. Существенное влияние на технику их подготовки, оформления и издания оказывают нормативные правовые стандарты, действующие в сфере делопроизводства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Новоселов В.И. Акты государственного управления и укрепление законности в СССР: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1965. С. 9. (15 с.)

<sup>2</sup> Там же. С. 8.

<sup>3</sup> См.: ГОСТ Р 7.0.97-2016. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-

Продолжая рассмотрение вопроса о требованиях, предъявляемых к подготовке, оформлению и изданию правоприменительных приказов, нам представляется наиболее полной версия его видения, предложенная на концептуальной основе в свое время Р.Ф. Васильевым. Им было обоснованно выделение трех групп требований:

1) общие требования законности, которым должны удовлетворять все акты управленческого характера;

2) специальные (или дополнительные) требования законности, которые обращены к определенной группе актов в зависимости от их функционального назначения, содержания, характера и условий действия;

3) организационно-технические требования, обладающие правовым характером и представляющие собой во многом именно требования юридической техники<sup>1</sup>.

Далее Р.Ф. Васильев в рамках каждой группы выделил и проанализировал ряд отдельных требований. Указанный подход к установлению требований в отношении приказов как особого вида правовых актов был воспринят и воспроизведен и в работе О.Г. Строковой<sup>2</sup>. Вслед за указанными авторами раскрытом по группам требования к правоприменительным приказам с учетом их специфики.

1. Правоприменительные приказы, а равно процедура их подготовки, оформления и издания, должны соответствовать следующим общим требованиям законности:

- правоприменительный приказ издается исключительно полномочным органом государственной или муниципальной власти, руководителем юридического лица публичного или частного права;

---

распорядительная документация. Требования к оформлению документов" (утв. Приказом Росстандарта от 08 декабря 2016 г. № 2004-ст) (ред. от 14 мая 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> См.: *Васильев Р.Ф.* Правовые акты органов управления. М.: Изд-во Московского ун-та, 1970. С. 86.

<sup>2</sup> См.: *Строкова О.Г.* Указ. соч. С. 89 – 91.

- правоприменительный приказ издается строго в пределах компетенции указанных уполномоченных субъектов, что подразумевает: его издание лишь по вопросам, которые относятся к ведению конкретного субъекта государственного, муниципального или корпоративного управления; недопустимость вторжения в сферу как вышестоящих органов, так и нижестоящих; соблюдение компетенции по объему регулирования; приказ не должен нарушать территориальных пределов деятельности субъекта управления;

- правоприменительный приказ должен быть издан на основе приоритета прав и свобод человека и гражданина;

- он должен быть основан и на принципе баланса публичных и частных интересов;

- приказ издается исходя из принципа верховенства закона, но это не означает что он не должен соответствовать и иным нормативным правовым актам (правоприменителю вменяется в обязанность проверка соответствия применяемой нормы предписаниям закона);

- правоприменительный приказ должен разрабатываться, оформляться и вводиться в действие с соблюдением нормативно установленного порядка (следует заметить, что, к сожалению, не во всех сферах публичного управления такой порядок должным образом регламентирован нормативными правовыми актами);

- приказ издается с обязательным соблюдением его формы как внутренней в виде соответствующей структуры, так и внешней, включающей в себя выполнение требования о его наименовании, реквизитах в виде заголовка, времени и места принятия, подписей и т.п.

В ряде работ авторитетных правоведов, специально посвященных правоприменению и его актам, отдельно прорабатывается вопрос о форме правоприменительных актов. Чаще всего в понятие формы рассматриваемых актов включается их наименование, структура, связи между частями структуры,

языковое выражение и т.п. При этом форма подразделяется на внутреннюю (структура приказа) и внешнюю (наименование и другие реквизиты)<sup>1</sup>.

2. Специальные требования или дополнительные, предъявляемые к правоприменительным приказам с учетом их видовых характеристик, особенностей содержания и функционального назначения:

- отдельные виды правоприменительных приказов должны быть изданы с обязательным соблюдением нормативно установленного срока (например, возможны варианты: срок издания приказа вышестоящего органа государственной власти об отмене приказа нижестоящего органа определяется в соответствии с датой и порядком обжалования таких актов; приказ руководителя юридического лица о наложении дисциплинарного взыскания должен быть издан в срок, установленный трудовым законодательством и др.);

- в ряде случаев издание правоприменительного приказа возможно лишь при наличии специального разрешения вышестоящего органа государственной власти (речь идет об особых случаях, когда субъекту управления требуется выйти за рамки его компетенции, в ситуациях делегирования полномочий);

- отдельные правоприменительные приказы требуют предварительного согласования с другими органами государственной власти, с общественными организациями или профсоюзами в целях обеспечения контроля, координации или согласования интересов (например, в сфере трудового права руководитель предприятия, учреждения или организации обязан получить разрешение профсоюза для издания приказа об увольнении работника определенной категории);

- ряд правоприменительных приказов издаются лишь на основании иных правовых актов в целях обеспечения их исполнения (например, приказ о приеме на работу издается на основании заключенного трудового договора, приказ руководителя о выплате денежных средств другому предприятию

---

<sup>1</sup> *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов // Избранные труды [В 3 т.]. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: новая юстиция, 2010. С. 77. (648 с.)

издается на основе ранее заключенного гражданско-правового договора и подписанного акта выполненных работ);

- правоприменительный приказ в отдельных случаях требует обязательной фиксации факта уведомления о его издании адресатов или иных субъектов, чьи интересы могут быть им затронуты (например, требование о необходимости уведомления распространяется на большинство приказов в отношении работников о приеме их на работу, об увольнении, переводе на другую работу и т.д.).

3. Организационно-технические требования к правоприменительным приказам включают в себя правила о необходимости соблюдения принципов конкретности, оперативности и дифференцированности принимаемого управленческого решения, оформляемого в виде правоприменительного приказа (приказ должен быть написан четко, ясно и доступно, издан своевременно для оперативного решения задач управления с четким указанием адресатов, форм и методов решения поставленных в нем задач<sup>1</sup>). Однако, по нашему мнению, этим требования организационно-технического характера в отношении приказов не исчерпываются.

Особое внимание представляется необходимым уделить в рамках правоприменительной техники и технологии языковым правилам (требованиям) по отношению к содержанию и структуре правоприменительных приказов. Такой шаг объясняется во многом спецификой юридической природы рассматриваемого вида приказов, наличием унифицированных стандартов к текстовым компонентам приказов (особенно в отношении приказов по личному составу), необходимостью предельной точности их формулировок, предпочтением использования в них языковых единиц с определенными синтаксическими, лексическими и морфологическими характеристиками, установлением ограничений по использованию языковых единиц, которые не отвечают требованиям жанра приказа. Кроме того, следует отметить недостаточное внимание в области юридической науки к языковому

---

<sup>1</sup> См. подробнее: *Васильев Р.Ф.* Указ. соч. С. 99 – 101; *Строкова О.Г.* Указ. соч. С. 91.

оформлению правоприменительных приказов и иных видов правоприменительных актов.

Широкое распространение приказов организационно-распорядительного характера в государственном, муниципальном и локальном управлении детерминировало разработку в рамках правоприменительной техники для обеспечения унифицированного делопроизводства установления формуляра в качестве графической схемы, определяющей набор реквизитов и порядок их расположения в структуре приказа. Подобные требования содержатся в ранее уже упомянутом ГОСТ Р 7.0.97-2016. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов" (утв. Приказом Росстандарта от 08 декабря 2016 г. № 2004-ст) (ред. от 14 мая 2018 г.). В соответствии с данным стандартом правоприменительные приказы издаются с использованием специальных бланков, содержащих следующие обязательные их реквизиты:

- наименование органа управления, организации, предприятия или учреждения;
- название вида документа;
- дату и номер приказа;
- место издания;
- заголовок;
- текст;
- подпись.

В структурном плане правоприменительная техника приказа ориентирует нас преимущественно на его модель, включающую в себя две части: констатирующую и распорядительную. В первой излагаются причины, цели и задачи, положенные в качестве основания издания правоприменительного приказа. Распорядительная часть структуры приказа содержит непосредственно само индивидуальное властное предписание, обращенное к конкретным субъектам или относительно-определенной группе адресатов.

В отношении структуры приказа необходимо учитывать следующее мнение: «Особое внимание следует обращать на мотивировочную часть правоприменительных актов. ...В принципе следует добиться того, чтобы в каждом письменном правоприменительном акте содержалась точная ссылка на те нормы права, на применение которых он направлен. В этом одна из гарантий не только сознательного исполнения правоприменительных актов, но и ограждения граждан и организаций от неправомерных актов применения права. В связи с этим трудно согласиться с А.П. Корневым, который не упоминает о мотивировочной части правоприменительных актов в числе необходимого элемента»<sup>1</sup>.

В плане жанра «приказ» следует подчеркнуть то обстоятельство, что исходным его началом выступает управление на принципе единоначалия управление действиями подчиненных и (или) иных субъектов.

Язык правоприменительного приказа характеризуется соблюдением следующих общих требований:

- исключения диалектной лексики в его тексте, включая разговорных, просторечных слов и жаргонизмов, имеющих эмоционально-экспрессивную окраску;

- использование стилистически нейтральной лексики;

- применение канцелярских штампов, языковых клише;

- четкое оперирование юридическими конструкциями и специально-юридической терминологией в соответствии с действующим законодательством и сложившейся юридической практикой;

- однозначное и официально допустимое использование цифровых, буквенно-цифровых и специальных графических средств, включая специальные коды, номенклатурные наименования;

- точность, ясность и лаконичность стиля изложения текста приказа;

---

<sup>1</sup> Николаева М.Н. Акты применения права // Правоприменение в Советском государстве. М.: Юрид. лит., 1985. С. 86. (304 с.)

- соблюдение принципа целостности документа, каждый пункт приказа должен быть логично и последовательно расположен по отношению к другим, а индивидуальные предписания должны группироваться по видам (группам) регулируемых отношений, по адресатам или иным параметрам;

- заголовок текста приказа должен отражать его основное содержание;

- в констатирующей части следует указывать нормативные основания издания приказа;

- каждый пункт распорядительной части правоприменительного приказа должен содержать описание одного действия, указания в отношении определенных адресата (в случае распоряжения в отношении нескольких лиц, то надлежит назначить ответственного за исполнение, а последний пункт приказа излагается в виде поручения контроля за его исполнением в отношении конкретного адресата);

- ссылка на приложение к приказу должна размещаться прямо в его основном тексте.

Таким образом, отличительной чертой правоприменительной техники и технологии подготовки, оформления и издания исполнительно-распорядительного приказа (в отношении судебного приказа процессуальным законом установлены особые требования к его содержанию, структуре, порядку издания, действия, отмены и исправления ошибок) является достаточно унифицированный и строго подчиненный комплексу государственных стандартов, набор требований к его содержанию, внутренней и внешней форме.

В числе синтаксических особенностей текста правоприменительного приказа представляется возможным назвать следующие:

- преимущественное использование простых предложений, которые осложнены рядами однородных членов (например, в целях, в соответствии, во исполнение и т.п.), а также включение предложений, содержащие причастные обороты (например, «подпадающих под...», «содержащих сведения» и др.);

- характерно оперирование односоставными определенно-личными предложениями;



- необходимость использования в предложениях прямого порядка слов;
- правило о преобладании сочинительной связи над подчинительной;
- использование конструкций долженствования (императивного характера) с высокой степенью категоричности (приказываю, возложить, назначить, обязать);

- оперирование сказуемыми с десемантизированными глаголами (и именными элементами), несущими основную смысловую нагрузку (например, «внести изменения», «подготовить представления», «оформить прекращение трудового договора», «произвести выплаты по договору», «объявить конкурс» и т.п.);

- требование о стандартизации синтаксических единиц текста правоприменительного приказа (например, «срок исполнения до», «контроль за исполнением приказа оставляю за собой», «ответственность за исполнение приказа возложить на» и др.).

Обобщение правоприменительной практики позволяет утверждать о наличии у приказов следующих морфологических особенностей текста:

- частое употребление существительных, именной характер изложения, включая отглагольные существительные (например, «оформить прекращение», «дача заключения», «проведение мероприятий» и т.п.);

- использование существительных, определяющих адресатов по признаку, обусловленному действием (или отношением) – например, «работник», «работодатель», «должностное лицо», «исполнитель», «автор работы» и др.;

- оперирование формами глагола в значении предписания, властного веления (например, «утвердить», «назначить», «сформировать», «привлечь», «закрепить» и т.п.);

- использование глагольной формы первого лица в единственном числе («приказываю...»);

- широкое применение существительных для обозначения должностей и званий адресатов приказа;

- оперирование относительными прилагательными в составе сложных наименований (например, «профессорско-преподавательский состав», «экспертная комиссия», «диссертационный совет», «исполнительный комитет», «научно-педагогическая деятельность» и др.).

Лексические правила правоприменительного приказа характеризуются наличием ряда требований:

- об использовании императивной лексики (например, термины «обязанность», «ответственность», «назначение», «утверждение» и др.);

- об оперировании официальными аббревиатурами («ФЗ», «ФГБОУ ВО», «ООО», «и.о. заведующего кафедрой» и т.д.);

- о стандартизации лексической сочетаемости (например, «приказ - настоящий», «сведения - доводятся», «полномочия - возлагаются», «права - предоставляются» и др.).

В ходе анализа языковых требований к содержанию и форме приказа можно сделать вывод о том, что они обусловлены, в первую очередь, исполнительно-распорядительной функцией данного вида актов-документов, принципом единоначалия, оперативностью их издания и индивидуально-персонализированным характером, содержащихся в них властных предписаний.

От выполнения общих и специальных требований по подготовке, оформлению и изданию правоприменительных приказов зависит решение вопроса об их юридической силе. Многие авторы вполне аргументированно полагают, что юридическая сила выступает важным элементом юридической природы любого вида правоприменительных актов. Однако нам представляется возможным и целесообразным также трактовать юридическую силу приказа и в качестве одного из средств правоприменительной технологии, поскольку на практике мы часто сталкиваемся с ситуациями употребления выражений: «акт имеет юридическую силу» (или «акт не имеет юридической силы»), «момент вступления акта в силу», «акт утратил юридическую силу», «введение акта в действие». С учетом того, что под юридической силой принято понимать

свойство правового акта, выражающего его способность действовать в отношении определенного круга лиц, на конкретной территории с определенного момента времени, а также его способность порождать соответствующие правовые последствия, можно сделать следующее умозаключение. Понятие юридической силы отчасти позволяет отграничивать правоприменительные приказы от иных индивидуальных правовых актов, не имеющих правоприменительного значения (от оперативных указаний устного характера, обзоров, справок и иных документов). Одновременно не следует отождествлять свойство обязательности приказа и его юридическую силу<sup>1</sup>.

Однако систематизация формы, унификация терминологии и содержания приказа характеризуются постоянной динамикой и трансформацией, которые детерминированы уровнем развития экономических, политических и правовых отношений в конкретном обществе, а также обусловлены в последнее время возрастающей тенденцией внедрения электронных технологий во все сферы социальной жизни, включая и в механизм правового регулирования.

Одной из первых в отечественной юридической литературе уже более 35 лет назад обратила внимание на электронную форму правоприменительного акта М.Н. Николаева, указав: «В связи с широким использованием ЭВМ серьезное практическое значение приобрел вопрос о форме правоприменительных актов-документов, подготовленных с помощью электронной техники. В настоящее время, определяя требования, которым должна отвечать форма актов, подготовленных с помощью электронно-вычислительной техники, следует руководствоваться «Временными общеотраслевыми руководящими указаниями о придании юридической силы документам на магнитной ленте и бумажном носителе, создаваемым средствами вычислительной техники», утвержденными постановлением ГКНТ СССР от 20 апреля 1981 г.»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Слесарева Е.С.* Индивидуальные акты управления: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1984. С. 12 – 14.

<sup>2</sup> *Николаева М.Н.* Акты применения права // *Правоприменение в Советском государстве.* М.: Юрид. лит., 1985. С. 86 -87.

Основное преимущественно цифровой формы правоприменительного приказа или его подписи заключено в том, что в случае спора нетрудно доказать (зафиксировать) факт. Фактические обстоятельства, к коим в определенном смысле относится и изданный приказ, облаченные в электронную форму, позволяют не только значительно повысить скорость передачи юридически значимой управленческой информации о совершаемых действиях в форме электронных документов или их образов, но и предстают в качестве более достоверной формы доказательств в судебном процессе, а также позволяют осуществлять процессуальную, материальную и временную экономию в современной правоприменительной практике.

В отраслевой юридической литературе появляются все чаще публикации, в которых авторы раскрывают ту или иную грань трансформации правоприменительного приказа под воздействием цифровой экономики и (или) информационно-электронных технологий, непосредственно используемых в процессе правового регулирования<sup>1</sup>. При этом постепенно формируется и нормативная правовая основа проводимых новаций в правоприменительной технике<sup>2</sup>.

В частности, исследователи справедливо утверждают о положительном эффекте дальнейшего использования электронных технологий в правоприменительной деятельности: «Нами не ставится задача рассмотреть плюсы и минусы наличия электронной подписи у работника или работодателя,

---

<sup>1</sup> См.: *Закалюжная Н.В.* Нетипичные трудовые отношения в условиях цифровой экономики // Вестник Брянского государственного университета. 2019(1). № . С. 202 – 208; *Санфиорова А.А.* Способы защиты трудовых прав в условиях цифровой экономики и их реализация // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 3 (52). С. 282-286; *Черепухин Т.Ю.* Переход на электронные трудовые книжки как элемент защиты прав работников в условиях цифровой экономики // Московский экономический журнал. 2020. № 9. С. 19 и др.

<sup>2</sup> См., например: Указ Президента РФ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017— 2030 годы» от 09 мая 2017 г. № 203 URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 10 ноября 2021 г.); Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» от 16 декабря 2019 г. № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 51 (ч. I). Ст. 7491; Федеральный закон «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

но отметим, что ее использование положительно отразится на результатах самозащиты трудовых прав. Применение электронной подписи позволяет в том числе оперативно подать заявление работодателю об отказе от работы или приостановлении работы, тем самым используя самозащиту как способ защиты трудовых прав. Также снимается вопрос об обращении к почтовым услугам в случае отказа работодателя в личном получении заявления, написанного работником. При использовании электронной подписи нетрудно доказать факт получения работодателем заявления работника о приостановлении работы или об отказе от нее»<sup>1</sup>.

Наряду с этим работодатель в порядке самозащиты может использовать электронную форму правоприменительного приказа в случаях необходимости привлечения работника к дисциплинарной ответственности, а последний, желая избежать ответственности, отказывается подписать акт ознакомления с приказом. Как верно отмечают специалисты по трудовому праву, электронный приказ обеспечивает более эффективное доказывание в случае судебного спора определенных юридических фактов: «Подписание же работодателем документа электронной подписью и направление приказа работнику в электронной форме (указывается как условие трудового договора) для ознакомления позволит без труда доказать факт ознакомления работника с приказом без актов и свидетелей»<sup>2</sup>.

В целом соглашаясь с перспективами использования электронного вида правоприменительного приказа, но все же в настоящий момент такой шаг не решает полностью проблемы в области задач по ознакомлению с ними адресатов и заинтересованных лиц. Не всегда и не у всех есть возможность оперативно ознакомиться с электронным образом или электронным документом – приказом, поскольку не у всех работников имеются соответствующие ресурсы и доступ к новым электронно-информационным технологиям (например, ряд категорий работников в России не имеют

---

<sup>1</sup> Санфирова А.А. Указ. соч. С. 284.

<sup>2</sup> Там же.

материальных и технических средств для работы в режиме электронного документооборота, а отдельные возрастные группы работников не обладают навыками и знаниями для работы с электронными правовыми). Кроме того, требуют уточнения нормы трудового законодательства в плане таких институтов, как дефектность правоприменительного приказа в электронной форме, порядок исправления ошибок и внесения изменений в электронные образы приказов, последствия несоблюдения должной электронной формы правоприменительного акта и др.

С учетом последнего обстоятельства, в теории права необходимым представляется развитие учения об электронной форме правоприменительного акта, в особенности приказа, с выделением специфики такой формы, требований по ее унификации, а также рассмотрение проблем недействительности правоприменительного приказа, изданного в электронном виде, исправления опечаток и иных ошибок в его форме и содержании, обеспечения равного доступа к электронным средствам защиты прав и использования электронного документооборота в правоприменительной практике.

Помимо «цифровизации» приказов в рамках исполнительно-распорядительного вида правоприменительной деятельности в настоящее время мы являемся свидетелями внедрения так называемого «электронного правосудия» в юрисдикционный процесс, который все чаще сопровождается использованием цифровых образов правовых актов, в том числе в электронную форму переводятся и сами судебные акты, включая такой их вид как судебный приказ. Под «электронным» судебным приказом следует понимать судебный акт, постановленный по итогам приказанного производства, направленный судом для исполнения судебному приставу-исполнителю в форме электронного документа, подписанного судьей усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 130 ГПК РФ; ч. 3 ст. 229.5 АПК РФ; ч. 1 ст. 123.8 КАС РФ).

Регламентации подвергнуты в нормативных актах обращения заявителей или их представителей в суд с документами в электронном виде, а также установлены правила пользования личным кабинетом<sup>1</sup>. Одновременно трансформируется порядок и форма вынесения судебных актов, включая и судебные приказы. Электронная форма судебного и иных видов правоприменительных приказов, безусловно, имеет ряд неоспоримых положительных моментов, но и требует соответствующего совершенствования правоприменительной техники, включая установление в законодательстве дополнительных требований к форме, отчасти к содержанию и форме приказов. Технология и порядок исправления ошибок в «электронных» приказах также нуждается в уточнении и новых технологичных решениях. Особое значение в современных условиях получает тенденция по усложнению связей норм права и технико-юридических норм, регламентирующих порядок подготовки, оформления, издания и введения в действие правоприменительных приказов в электронном виде. Требуется разрешения на общетеоретическом уровне и специально-юридическом вопрос о соотношении технических регламентов и процессуальных норм, устанавливающих порядок разработки, принятия, оформления, доведения до сведения и вступления в силу «электронного» судебного приказа. Нуждается в уточнении проблемы пределов вмешательства технического регулирования в правоприменительный процесс, пределов перевода правоприменительных актов в электронную форму, обеспечения гарантий беспрепятственного доступа граждан, общественных организаций, предпринимателей и иных субъектов к новейшим электронно-информационным технологиям в ходе осуществления правоприменения. Одновременно требуется специальная дополнительная подготовка и обучение как субъектов правоприменения, так и участников правоприменительной

---

<sup>1</sup> См.: Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 г. № 251 (ред. от 27.08.2019); Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.09.2017 г. № 168; Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28.12.2016 г. № 252 (ред. от 20.02.2018); Порядок подачи в Верховный Суд Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа (утв. приказом Председателя Верховного Суда РФ от 29.11.2016 г. № 46-П).

практики новых электронным техникам и технологиям в области подготовки, оформления, издания, действия, обжалования «электронных правоприменительных актов», а в особенности приказов, поскольку последние зачастую существенным образом затрагивают права, свободы и интересы граждан, общественных организаций и предпринимателей. Массовый характер издания приказов в электронной форме уже требует должной оптимизации как нормативной основы правоприменения, так и самой правоприменительной деятельности и технологии ее осуществления.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение проведенного исследования представляется целесообразным определить ряд направлений продолжения дальнейшего исследования обозначенной в названии диссертации темы. При этом думается, что в настоящей работе нам удалось продвинуться в общетеоретических изысканиях по вопросам: истории становления приказа как правового феномена и понятия; понятия приказа как правового акта; дихотомического деления приказа по содержанию на нормативный и правоприменительный (индивидуальный); юридической природы и функционального назначения правоприменительного приказа; научной классификации приказа в качестве акта правоприменения; техники и технологии правоприменительной деятельности в форме разработки, издания и действия приказа.

Однако данными проблемными вопросами не исчерпывается вся тематика приказа в юридической науке. Данный правовой акт носит настолько массовый характер в правовой жизни российского общества, что просто не представляется возможным в рамках одного и даже нескольких исследований выявить все его возможные виды, весь круг порождаемых им последствий и огромный пласт нюансов его воздействия на регулируемые правом общественные отношения, поскольку они имеют хождение в качестве актов управления или судебного акта практически во всех основных сферах жизнедеятельности. При этом год от года сфера действия правоприменительного приказа только расширяется, как и набор осуществляемых им функций.

Полагаем важным, еще раз отметить и тот факт, что в последние годы набирает оборот тенденция по внедрению электронных технологий в правоприменительную деятельность, что открывает с каждым днем все новые и новые нюансы, особенности в содержании и форме приказа как акта правоприменения. Смеем предположить, что дальнейшее развитие цифровых технологий, включая технологию искусственного интеллекта, повлечет за

собой в будущем еще более существенную трансформацию института приказа как формы правоприменительной деятельности. Представляется неизбежной тенденция на увеличение числа технических норм (нормативных предписаний так называемых «технических регламентов») в области регламентации правоприменительных отношений, что еще больше осложнит правоприменительный процесс и с особой остротой поставит вопрос о пределах технического регулирования всех основных видов правоприменительной деятельности.

Чрезвычайный интерес в неотдаленном будущем будет представлять и проблема полного перехода приказного судопроизводства в цифровой формат, что поставит перед процессуальной юридической наукой новые вопросы в плане трансформации института доказательств и доказывания, принципов осуществления судопроизводственной деятельности, пересмотра ряда параметров формы и содержания судебного приказа.

В плане продолжения дальнейших исследований правоприменительного приказа полагаем возможным и оправданным выделить следующие его перспективных направлений:

- дефектности правоприменительного приказа и ее последствий;
- приостановления и отмены правоприменительного приказа ввиду дефектов его электронной формы;
- сравнительно-правового анализа института правоприменительного приказа в различных странах романо-германской правовой семьи;
- анализа наиболее типичных ошибок правоприменителя в издании различных видов правоприменительных приказов;
- специализации и унификации содержания и форм правоприменительных приказов в различных отраслях правового регулирования и на различных уровнях публичного управления;
- рассмотрения баланса публичных и частных интересов в системе правовых актов на примере приказа;

- определения пределов использования приказа в качестве инструмента правоприменительной деятельности;
- диалектики соотношения и взаимосвязи приказа и договора в качестве индивидуальных правовых актов и др.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

### I. Нормативные правовые акты

#### *1.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изм. от 01 июля 2020 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237 (853); СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

2. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета, 9 ноября 2020 г., вып. № 251 (8305).

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // "Собрание законодательства РФ", 18.11.2002, N 46, ст. 4532.

4. "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 28.01.2022) // <http://pravo.gov.ru> - 28.01.2022.

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации" от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3012.

6. Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» от 16 декабря 2019 г. № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. № 51 (ч. I). Ст. 7491.

7. Федеральный закон «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

8. Указ Президента РФ от 10.11.2007 N 1495 (ред. от 24.12.2021) "Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации".

Федерации" (вместе с "Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации", "Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации", "Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации") // "Собрание законодательства РФ", 19.11.2007, N 47 (1 ч.), ст. 5749; "Собрание законодательства РФ", 27.12.2021, N 52 (часть I), ст. 9122.

9. Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 (ред. от 30 сентября 2012 г.) "Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", N 47, 23.11.1998, ст. 5742; "Собрание законодательства РФ", 08.10.2012, N 41, ст. 5583.

10. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 20.07.2021) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // "Российская газета", N 161, 21.08.1997; "Собрание законодательства РФ", 12.07.2021, N 28 (часть II), ст. 5534.

11. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 N 1090 (ред. от 31.12.2020) "О Правилах дорожного движения" (вместе с "Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения") (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 22.11.1993, N 47, ст. 4531; "Собрание законодательства РФ", 28.12.2020, N 52 (Часть II), ст. 8877.

12. Приказ МВД России от 22.03.2013 N 157 "О внесении изменения в Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденные приказом МВД России от 27 июня 2003 г. N 484, и признании утратившим силу нормативного правового акта МВД России" // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

13. Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в ОВД РФ Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Официальный сайт МВД России [mvd.ru](http://mvd.ru)", 2019 (дата обращения 24.01.2019).

14. Приказ МЧС России от 03 июля 2015 г. № 341 "Об утверждении свода правил "Пожарная охрана предприятий. Общие требования" (вместе с "СП 232.1311500.2015. Свод правил...") // "Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации", N 8, 2015.

15. Приказ МЧС России от 12 марта 2018 г. № 99 "Об утверждении Порядка регистрации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований" (Зарегистрировано в Минюсте России 07 сентября 2018 г. № 52110) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 10.09.2018 (дата обращения 12.09.2021).

16. Приказ Минобрнауки России от 26 июня 2019 г. № 439 "Об утверждении Инструкции о мерах пожарной безопасности в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 06 ноября 2019 г. № 56436) // <http://www.pravo.gov.ru>, 08.11.2019.

17. Приказ Минспорта России от 23 марта 2020 г. № 237 "Об утверждении правил вида спорта "американский футбол" // СПС «Консультант Плюс».

18. Приказ Ространснадзора от 29 марта 2019 г. № ВБ-261фс "Об утверждении Регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта" (Зарегистрировано в Минюсте России 07 августа 2019 № 55512) // <http://www.pravo.gov.ru>, 08.08.2019 (дата обращения 15.08.2021)

19. Приказ Росгвардии от 22.10.2018 N 465 "Об утверждении форм и содержания представлений, приказов к присвоению воинских званий, а также порядка их оформления и представления (за исключением высших офицеров) в войсках национальной гвардии Российской Федерации" // <http://www.pravo.gov.ru>, 14.11.2018 (дата обращения 03.04.2021).

20. Приказ Росстандарта от 08.12.2016 N 2004-ст (ред. от 25.05.2017) "Об утверждении национального стандарта Российской Федерации" вместе с «ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов" // СПС «КонсультантПлюс».

21. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 г. № 251 (ред. от 27.08.2019) // "Бюллетень актов по судебной системе", N 2, февраль, 2017.

22. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.09.2017 г. № 168 // "Бюллетень актов по судебной системе", N 10, октябрь, 2017

23. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 28.12.2016 г. № 252 (ред. от 20.02.2018) // "Бюллетень актов по судебной системе", N 4, апрель, 2018

24. Приказ Казначейства России от 22 января 2013 г. № 5 (ред. от 18 декабря 2019 г.) "Об утверждении Типового положения о юридическом отделе территориального органа Федерального казначейства, Схем рассмотрения Юридическим управлением Федерального казначейства кандидатур на должность начальника (заместителя начальника) юридического отдела территориального органа Федерального казначейства, юридического отдела Федерального казенного учреждения "Центр по обеспечению деятельности Казначейства России" (его филиалов), а также формы Анкеты начальника (заместителя начальника) юридического отдела территориального органа Федерального казначейства, юридического отдела Федерального казенного учреждения "Центр по обеспечению деятельности Казначейства России" (его филиалов)" // ИПО «Гарант».

25. Инструкция Банка России от 30 мая 2014 г. № 153-И (ред. от 24 декабря 2018 г.) "Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по

вкладам (депозитам), депозитных счетов" (Зарегистрировано в Минюсте России 19 июня 2014 г. № 32813) // "Вестник Банка России", N 60, 26.06.2014

26. Положение Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П (ред. от 23 марта 2020 г.) "О правилах подготовки нормативных актов Банка России" // "Вестник Банка России", N 84, 29.09.2017.

27. Распоряжение Госкомимущества РФ от 30 декабря 1994 г. № 2937-р «Об установлении порядка приватизации пакетов акций, находящихся в собственности РФ, предприятий, включенных в состав Федеральной контрактной системы» // СПС «Консультант Плюс».

### ***1.2. Правовые акты, утратившие силу***

1. Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (в ред. от 18.02.2019) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Изменения внесены приказом МВД России от 22.03.2013 N 157 // документ предоставлен СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.03.20210).

2. Приказ Росархива от 27.11.2000 № 68 «Об утверждении «Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти» (утратил силу) // "Российская газета", N 32-33, 15.02.2001.

3. Постановление Минтруда РФ от 12 августа 2003 № 62 "Об утверждении Порядка исчисления среднего заработка для определения размера пособия по безработице и стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости" // "Российская газета", N 220, 30.10.2003.

4. Постановление Минтруда РФ от 21 июля 1997 г. № 41 "Об утверждении Положения о порядке оказания гражданам содействия в трудоустройстве в другой местности" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 02 февраля 1998 г. № 1465) // "Российские вести", N 37, 27.02.1998.



5. Положение о государственной племенной службе Российской Федерации (утв. Минсельхозпродом России 30 апреля 1996 г.) // СПС «Консультант Плюс».

6. Манифест об учреждении министерств в России от 8 сентября 1802 г. // Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Т. 27 (1802 - 1803). СПб.: Типография 2-го отделения Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

## II. Научная и специальная литература

### 2.1. Монографии

1. Аппарат управления социалистического государства. Издание в 2-х частях. Ч.1., М.: Юрид. лит, 1976. - 320 с.

2. *Васильев Р.Ф.* Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. М.: Изд-во Московского ун-та, 1987. - 141 с.

3. *Вопленко Н.Н., Рожнов А.П.* Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции. Монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. - 205 с.

4. *Гинцбург Л.Я.* Социалистическое трудовое правоотношение. М.: Юридическая литература, 1977. - 310 с.

5. *Грибанов В.П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. - 284 с.

6. *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества. Ярославль: Изд-во ЯрГУ, 2006. - 544 с

7. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. - 280 с.

8. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. - 207 с.

9. *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов // Избранные труды [В 3 т.]. Т. 1: Закон. Законность. Применение закона. М.: новая юстиция, 2010. - 647 с.

10. *Левченко И.П.* Механизм применения права (опыт системного исследования). М.: Смоленск : Изд-во Смолен. гуманит. ун-та, 1997. – 101 с.
11. *Леонтьев А.К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве [Текст] : Из истории создания централиз. гос. аппарата в конце XV - первой половине XVI в. М.: Изд-во Московского ун-та, 1961. - 200.
12. *Ломакина В.Ф.* Административные правовые акты в механизме государственного управления // *Формы и методы государственного управления в современных условиях.* Коллективная монография. М.: Институт государства и права РАН, 2017. - 397.
13. *Недбайло П.Е.* Применение советских правовых норм. М.: Юрид. лит., 1960. - 511 с.
14. *Николаева М.Н.* Акты применения права // *Правоприменение в Советском государстве.* М.: Юрид. лит., 1985. - 304 с.
15. *Папулова З.А.* Ускоренные формы рассмотрения дел в гражданском судопроизводстве. М.: Инфотропик Медиа, 2014. - 184 с.
16. *Пронина В.С.* Особенности правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления // *Правоприменение в Советском государстве.* М.: Юрид. лит., 1985. - 304 с.
17. *Соловьев С.М.* История России. Русь при Иване Великом. М., ОлмаМедиа Групп, 2013. – 304 с.
18. *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта (вопросы теории и практики) / Под ред. И.Н. Сенякина. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. -168 с.
19. *Сырых В.М.* Материалистическая философия публичного права: монография. М.: Юрлитинформ, 2016.- 573 с.
20. *Цихоцкий А.В., Вершинин А.П.* Выбор способа защиты гражданских прав. С.-Пб., 2000. - 384 с.
21. *Чечот Д.М.* Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. - 72 с.

22. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. - 136 с.

## 2.2. Учебная и справочная литература

1. Александров Н.Г. Применение норм советского социалистического права. Лекция, прочитанная на юридическом факультете МГУ. М.: МГУ, 1958. – 40 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. Том II. М., Юрид. лит., 1982. – 360 с.
3. Артикул воинский с кратким толкованием и с процессами / Старопечатные книги, Печатан 3-м тиснением. СПб.: При Имп. Акад. наук, 1777. - 146 с.
4. Большой толковый словарь русского языка. / Гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. - 1534 с.
5. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд., перераб. и доп. М., С.-Пб.: Большая Рос. Энцикл., Норинт, 1997. - 1456 с.
6. Гольмстен А.Х. Учебник русского гражданского судопроизводства / А.Х. Гольмстен. СПб., 1913. - 411 с.
7. Гражданский процессуальный кодекс советских республик. Текст и практический комментарий / Под ред. А. Малицкого. Харьков: Госиздат Украины, 1926. - 454 с.
8. Гражданское право. В 4 т. Т. 1: общая часть / отв. ред. Е. А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Клувер, 2004. - 720 с.
9. Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1 / Е. Н. Абрамова и [др.]; под ред. А. П. Сергеева. М.: Проспект, 2019. - 880 с.
10. Гражданское процессуальное право: учебник / под ред. М.С. Шакарян. М.: Юрист, 2002. - 634 с.
11. Исаков В.Б. Юридические факты // Общая теория государства и права: Теория права. Академический курс в 2-х томах. Т. 2. М., 1998. - 640 с.

12. *Карташов В.Н.* Теория правовой системы общества: учебное пособие в 2 томах. Т. I. Ярославль: ЯрГУ, Т.1. (Серия «Ярославская юридическая школа начала XXI века»). 2005. – 547 с.
13. *Конин Н.М.* Российское административное право. Общая часть: курс лекций. Саратов, 2001. - 352 с.
14. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. Изд. 6-е без изм. С.-Пб.: Книжный магазин Н.К. Мартынова, 1897. - 364 с
15. *Масленникова Н.И.* Судебный приказ / Гражданский процесс. Под ред. В. В. Яркова. 3-е изд. М., 1999. - 703 с.
16. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М.: Изд. Группа ИНФРА-НОРМА-С, 2002. - 539 с.
17. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М.: Русский язык, 2000. - 1084 с.
18. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка. М., 2008. -1544 с.
19. *Решетняк В.И., Черных И.И.* Заочное производство и судебный приказ в гражданском процессе: учебное пособие. М.: Юридическое бюро «Городец», 1997. - 80 с.
20. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX начало XX вв. Хрестоматия / Сост. Ю.Н. Старилов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. - 618 с.
21. Словарь церковно-славянского и русского языка. Т. I—IV. СПб.: Императорская Академия наук, 1847. Т. I. - 487 с.
22. *Срезневский И.И.* Словарь древнерусского языка. Т. II. Ч. 1. М., 1989.
23. *Старилов Ю.Н.* Административное право. Ч. 2. Воронеж, 2001. - 430 с.
24. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2013. С. - 560 с.
25. *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты. Учебно-практическое и справочное пособие. М.: Юринформцентр, 1999. - 381 с.

26. Толковый словарь русского языка: В 4-х т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1935-1940.

27. Учебник законоведения для подготовки офицеров запаса и для курсов военного времени. – СПб.: Военная Типография (в здании Главного Штаба), 1905. - 104 с.

28. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права (напечатано по изданию 1910-1912 гг.). М.: Спарк, 1995. - 833 с.

29. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права. М., 1911. - 948 с.

### **2.3. Статьи в научных журналах и иных изданиях**

1. *Бошно С.В.* Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. – № 10. – С. 10-13.

2. *Ваньков А.В., Сумачев А.В.* Правовой акт: понятие и общая характеристика // Вестник Уральского финансово-юридического института. 2018. – № 3. – С. 3-6.

3. *Васильев А.М.* О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. – 1954. – № 7. – С. 96-100.

4. *Гайниев Л.С.* Акты судебного правоприменения в системе правоприменительных актов// Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2019. – №14. – С. 101-104.

5. *Галаган И.А., Василенко А.В.* К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. - М.: Наука, 1998, № 3. - С. 12-19

6. *Глотова С.А.* Возникновение и тенденции развития распорядительной документации в России в дореволюционный период // Вестник РГГУ. Серия: Документалистика. Документоведение. Архивоведение. – 2014. – № 2(124). – С. 70-77.

7. *Григорьев Ф.А.* Ленинские принципы актов применения норм советского права // Вопросы развития общества, государства и права. – Саратов, 1970. – С. 44-46.
8. *Григорьева Л.П.* Судебный приказ как форма защиты трудовых прав граждан // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2008. – № 1 (4). – С. 109-110.
9. *Григорян А.А.* Из истории формирования и становления приказа как особого вида документа // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия русский и иностранные языки, и методика их преподавания. – 2012. – № 2. – С. 60-65.
10. *Емышева Е.М.* Возникновение традиции законодательного регулирования системы управления и делопроизводства в России // Вестник РГГУ. Серия: «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». – 2011. – № 18. – С. 213-224.
11. *Закалюжная Н.В.* Нетипичные трудовые отношения в условиях цифровой экономики // Вестник Брянского государственного университета. – 2019(1). – № 1. – С. 202 – 208.
12. *Керимов Д.А.* О применении советских правовых норм // Советское государство и право. – 1954. – № 5. – С. 98-101.
13. *Кечекьян С.Ф.* Норма права и правоотношения // Советское государство и право. – 1955. – № 2. – С. 23-32.
14. *Корнеев А.П.* Акты применения норм советского административного права // Правоведение. – 1971. – № 2. – С. 45-52.
15. *Кудрявцев П.А.* Генезис понятия приказа, его применение и ответственность за неисполнение в российском законодательстве // Юридический мир. 2014. № 5. С. 45 – 50.
16. *Кузьмина Е.М.* Правоприменительные акты: соответствие формы и содержания// Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2015. – №14. – С.136-147.

17. *Лазаревский Н.И.* Пределы обязательности приказа начальства // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 263-268.
18. *Ломакина В.Ф.* Правовая природа актов государственного управления // Труды Института государства и права РАН. – 2015. – С. 36 – 55.
19. *Макарова Т.В.* К вопросу о сущности единоначалия и коллегиальности в управлении уголовно-исполнительной системой // Вестник Института: преступление, наказание, исправление. – 2012. – № 3(19). – С. 73-76.
20. *Малько А.В., Гайворонская Я.В.* Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 15–24.
21. *Палеха Р.Р.* К вопросу о субъектах правоприменительной деятельности // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2008. – № 4 (17). – С. 68-74.
22. *Пашерстник А.Е.* К вопросу о советской государственной службе // Вопросы советского административного права. М.-Л., 1949. – 97-133.
23. Редакционная статья – К итогам дискуссии о применении норм советского права // Советское государство и право. – 1955. – № 3. – С. 44-53.
24. *Решетникова И.В.* Упрощенное производство. Концептуальный подход // Закон. – 2013. – №. 4. – С. 93-98.
25. *Решетникова И.В.* Упрощенное производство. Концептуальный подход // Закон. – 2013. – №. 4. – С. 93-98.
26. *Сапфорова А.А.* Способы защиты трудовых прав в условиях цифровой экономики и их реализация // Бизнес. Образование. Право. – 2020. – № 3 (52). – С. 282-286.
27. *Сахнова Т.В.* Цивилистический процесс: онтология судебной защиты // Вестник гражданского процесса. – 2011. – № 1. – С. 54-65.
28. *Севрюгин В.Е., Герасимова Н.Н.* Приказное производство в рамках административного судопроизводства // Проблемы права. – 2016. – № 5 (59). – С. 66-71.

29. *Смирнова А.А.* Юридическая природа нормативно-правовых актов исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации // Право и политика. М.: Nota Bene. – 2005. – № 9. – С. 37-43.

30. *Терехова Л.А.* Судебный приказ в гражданском и административном судопроизводстве // Проблемы судопроизводства по делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений: сборник трудов конференции: сборник трудов конференции (Санкт-Петербург, 28 октября 2016 г.). – 2017. – С. 261-268.

31. *Туманов Д.А.* Еще раз о том, является ли судебный приказ актом правосудия, или размышления о сущности правосудия // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 9. – С. 13-19.

32. *Фарбер И.Е.* О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. – 1954. – № 4. – С.15-26.

33. *Цихоцкий А.В., Вершинин А.П.* Выбор способа защиты гражданских прав. // Правоведение. - С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001, № 2. - С. 244-247

34. *Черепухин Т.Ю.* Переход на электронные трудовые книжки как элемент защиты прав работников в условиях цифровой экономики // Московский экономический журнал. 2020. № 9. С. 19

35. *Шулепов И.Н.* Развитие института исполнения приказа в российском уголовном праве // Вестник МГЛУ. – 2011. – Выпуск 23 (629). – С. 124-135.

#### ***2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций***

1. *Алексеева Л.А.* Соотношение социальной и юридической эффективности правоприменительной деятельности (на примере органов внутренних дел) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. / Л.А. Алексеева. – М., 2002. – 172 с.



2. *Анисимов П.В.* Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.01. / П.В. Анисимов. – Н. Новгород, 2005. – 44 с.
3. *Афанасьева Л.В.* Нормы права и их действие (вопросы теории) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. / Л.В. Афанасьева. – М., 2000. – 177 с.
4. *Белоусов С.А.* Компетенционные нормы российского права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. / С.А. Белоусов. – Саратов, 2002. – 202 с.
5. *Волков М.М.* Акты советского государственного управления [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Волков. – Л., 1953. – 14 с.
6. *Глотова С.А.* Возникновение и развитие распорядительной документации в России в XVI - начале XX вв. [Текст]: автореф. дис. ... канд. ист. наук. 05.25.02 / Глотова С.А. – М., 2011. – 27 с.
7. *Григенча В.Я.* Уголовно-правовые проблемы исполнения приказа [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.08 / В.Я. Григенча. – Екатеринбург, 1997. – 19 с.
8. *Григорьев Ф.А.* Акты применения норм советского права [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф.А. Григорьев. – Саратов, 1971. – 17 с.
9. *Громошина Н.А.* Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.15 / Н.А. Громошина. – М., 2010. – 50 с.
10. *Девятко А.Ю.* Исполнение приказа или распоряжения военнослужащим как обстоятельство, исключающее преступность деяния [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.08 / А.Ю. Девятко. – М., 2004. – 22 с.
11. *Загайнова С.К.* Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе: теоретические и прикладные проблемы [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.15 / С.К. Загайнова. – Екатеринбург, 2008. – 50 с.

12. *Изместьева Е.М.* Субъекты правоприменительной деятельности в условиях децентрализации правового регулирования в России [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01 / Е.М. Изместьева. – Саратов, 2016. – 26 с.
13. *Илясов А.Н.* Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ) [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01 / А.Н. Илясов. – Саратов, 2008 – 35 с.
14. *Колесник И.В.* Теоретическая модель правоприменительной технологии [Текст]: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. 12.00.01. / И.В. Колесник. – Н. Новгород, 2014. – 58 с.
15. *Кулинич С.А.* Правовые акты органов исполнительной власти [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.14 / С.А. Кулинич. – М., 2006. – 27 с.
16. *Лаврова Н.М.* Форма актов государственного управления [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / Н.М. Лаврова. – М., 1987. – 22 с.
17. *Логинов А.С.* Правоприменительная техника [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01 / А.С. Логинов. – Н. Новгород, 2011. – 36 с.
18. *Миняшева Г.И.* Юридическая технология подготовки правоприменительных актов в уголовно-исполнительной системе [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.01. / Г.И. Миняшева. – Владимир, 2012. – 22 с.
19. *Новоселов В.И.* Акты государственного управления и укрепление законности в СССР [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. / В.И. Новоселов. – М., 1965. – 15 с.
20. *Ордина О.Н.* Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти как источники административного права России [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.14 / О.Н. Одрина. – М., 2011. – 186 с.
21. *Рудковский В.А.* Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.01. / В.А. Рудковский. – Саратов, 2009. – 54 с.

22. *Слесарева Е.С.* Индивидуальные акты управления [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. 12.00.02 / Е.С. Слесарева. – М., 1984. – 24 с.
23. *Соломоненко И.Г.* Исполнение приказа и его уголовно-правовое значение (в деятельности органов внутренних дел) [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук. 12.00.08 / И.Г. Соломоненко. – М., 1999. – 20 с.
24. *Строкова О.Г.* Приказ как особая разновидность правового акта: вопросы теории и практики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / О.Г. Строкова – Саратов, 2007. – 217 с.
25. *Тенетко А.А.* Юридическая техника правоприменительных актов [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. / А.А. Тенетко. – Екатеринбург, 1999. – 200с.
26. *Уманская В.П.* Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты [Текст]: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. 12.00.14 / В.П. Уманская. – М., 2014. – 38 с.
27. *Шадловская О.Д.* Приказное производство как упрощенная форма гражданского судопроизводства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.15. / О.Д. Шадловская. – М., 2015. – 31 с.
28. *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / О.В. Шопина – Саратов, 2002. – 26 с.
29. *Ястребов О.А.* Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. 12.00.14. / О.А. Ястребов. – М., 2010. – 49 с.

### **III. Материалы правоприменительной практики**

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» // Российская газета. – 2017. – № 6.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2005 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации "О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти" в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО "Хабаровскэнерго" // Российская газета. – 2005. – № 157.

#### IV. Электронные ресурсы

1. Указ Президента РФ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017— 2030 годы» от 09 мая 2017 г. № 203 URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 10 ноября 2021 г.).

2. Порядок подачи в Верховный Суд Российской Федерации документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа (утв. приказом Председателя Верховного Суда РФ от 29.11.2016 г. № 46-П) // <http://www.vsrp.ru/> (дата обращения 04.04.2018).

3. Приказ Министра обороны РФ от 30 сентября 2019 г. № 565 "О призыве в октябре - декабре 2019 г. граждан Российской Федерации на военную службу и об увольнении с военной службы граждан, проходящих военную службу по призыву" // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201910010039> (дата обращения 10.04.2018).

4. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации - <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения 20.08.2020 г.)

5. Верховный суд подвел итоги работы судов за 2017 год. URL: <https://pravo.ru/story/200608/> (дата обращения 05.04.2019 г.)

6. Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации утверждена приказом МВД России от 12 сентября 2013 г. № 70725 // <https://mvd.consultant.ru/documents/25759> (дата обращения 20.10.2019 г.)