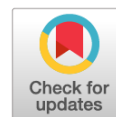


# Административное нормотворчество: правоотношение или организационно-деятельностная технология функционирования органа публичного управления?



**Осинцев Дмитрий Владимирович,**

доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры теории и практики управления,  
Уральский государственный юридический университет  
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21  
E-mail: dimios@mail.ru

**Домченко Артём Сергеевич,**

аспирант кафедры теории государства и права,  
конституционного и административного права,  
Южно-Уральский государственный университет  
454080, г. Челябинск, Проспект Ленина, д. 76  
E-mail: artem.domchenko@yandex.ru

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию административного нормотворчества как организационно-деятельностной технологии функционирования органа публичного управления. Авторами посредством анализа структуры и содержания административного нормотворчества критикуется подход, обосновывающий необходимость рассмотрения реализации функции публичной администрации по принятию нормативных правовых актов в качестве сложного правоотношения. Выдвигается предположение, что «организационно-деятельностная технология функционирования органа публичного управления» является наиболее адекватной категорией для ответа на вопрос о сущности административного нормотворчества, которое как деятельность осуществляется в особых процедурно-процессуальных формах, не подразумевает наличия противостоящих друг другу субъектов (сторон), а, напротив, является эксклюзивной разновидностью профессиональной кооперации, где каждый субъект заодно с другими совершает действия (операции), объединенные в рамках алгоритмизированной деятельности общностью целей и задач. Исходя из данных соображений, авторы статьи предлагают алгоритм деятельности публичной администрации по разработке и введению в действие нормативных правовых актов, который объединяет правотворческую и правореализационную деятельность. Кроме того, критически переосмысливается конструкция внутриорганизационного правоотношения, вызывающая сомнения в своей состоятельности, поскольку внутриорганизационный компонент деятельности публичной администрации не имеет самостоятельной онтологии, а лишь обеспечивает реализацию внешнеуправленческих отношений (деятельностей). В идеале, администрация никогда не существует и не действует исключительно для самой себя.

**Ключевые слова:** административное нормотворчество, правоотношение, правотворческий процесс, содержание нормотворческой деятельности, алгоритм административного нормотворчества.

Административное нормотворчество исследуется в российской юридической науке с различных позиций и определяется как: 1) совокупность административных процедур<sup>1</sup>; 2) алгоритм, элементы которого в конкретном органе исполнительной власти

должны быть выражены в организационно-деятельностных технологиях его функционирования<sup>2</sup>; 3) часть процесса управления (участок управленческого цикла)<sup>3</sup>; 4) форма

<sup>2</sup> Осинцев Д.В. Административное право: учебник. Екатеринбург, 2017. С. 52.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Учебное пособие. Пермь, 1978. С. 84-90.

<sup>1</sup> Административный процесс: учебник / Под ред. М.А. Шатиной. М., 2015. С. 130-142.

исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемая через специальное производство (производство по принятию нормативных управленческих актов<sup>4</sup>); 5) совокупность административно-процессуальных правоотношений<sup>5</sup> и др.

Зачастую исследователи склонны рассматривать административное нормотворчество в качестве сложного правоотношения, а все логически следующие из данного подхода «шероховатости» и противоречия снимать с помощью выявления двухплоскостной структуры такого правоотношения: объектом процессуального правотворческого отношения принято считать материальное правотворческое отношение, постулируя тем самым усложненную систему существующих взаимосвязей в процессе принятия, изменения и отмены нормативных актов управления в единстве их статики и динамики<sup>6</sup>.

Одновременно, «правотворческий процесс есть регламентированная правовыми нормами деятельность по изданию нормативных актов управления, осуществляемая в рамках процедуры, определяющей взаимосвязи его участников и необходимую направленность их волевых актов, связанных с правотворческими действиями»<sup>7</sup>.

Однако не стоит забывать, что «...когда мы формулируем наше отношение к правовому регулированию как механизму или процессу, мы только задаем категориальное обозначение нашего объекта исследования, т.е. определяем его предмет как абстрактную модель правовой действительности...»<sup>8</sup>. Рассмотрение правовой действительности касается всегда наличного объема знаний о правовых явлениях, что в приложении к предмету исследования в интересующем нас случае означает: категория «правоотношение» используется в качестве одного из инструментов познания административного нормотворчества (к слову, не самого адекватного из возможных)<sup>9</sup>. И здесь необходимы пояснения.

Для этого представляется верным соотнести категории «правоотношение» и «административное нормотворчество» посредством обращения к теоретическим посылам современной отечественной юриспруденции.

Так, одно из устоявшихся в науке определений «правоотношения» следующее: общественное отношение, урегулированное нормами права, участники которого имеют соответствующие субъективные права и юридические обязанности<sup>10</sup>. При этом признаками правоотношения являются следующие:

- 1) это общественное отношение, которое представляет собой двустороннюю конкретную связь между социальными субъектами;
- 2) оно возникает на основе норм права (общие требования правовых норм индивидуализируются применительно к субъектам и реальным ситуациям, в которых они находятся);
- 3) это связь между лицами посредством субъективных прав и юридических обязанностей;
- 4) это волевое отношение, ибо для его возникновения необходима воля его участников (как минимум хотя бы с одной стороны);
- 5) это отношение возникает по поводу реального блага, ценности, в связи с чем субъекты осуществляют принадлежащие им субъективные права и юридические обязанности;
- 6) это отношения, охраняемые и обеспечиваемые государством (в частности, возможностью государственного принуждения)<sup>11</sup>.

С рядом уточнений и оговорок указанные признаки правоотношения распространяют и на сферу административного права<sup>12</sup>, но из сказанного не следует, что все вышеперечисленное может быть беспрепятственно приложено к феномену административного нормотворчества. Ведь даже на уровне абстрактных моделей редуцировать деятельность публичной администрации по принятию нормативных актов к правоотношению (или совокупности правоотношений)

<sup>4</sup> Застрожная О.К. Советский административный процесс: Учебное пособие. Воронеж, 1985. С. 49.

<sup>5</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. С. 55.

<sup>6</sup> Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении // Правоведение. 1975. № 2. С. 61.

<sup>7</sup> См.: там же. С. 58.

<sup>8</sup> Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. С. 236.

<sup>9</sup> Перед нами один из возможных дискурсов. «Именно дискурс как структурная последовательность интенциональных актов, складывающихся в процессе коммуникации (как непосредственной, так и опосредованной), формирует определенную версию правовой реальности». См.: Честнов И.Л. Легитимность права: конструирование и измерение // РЖПИ. 2018. № 2. С. 12.

<sup>10</sup> Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. М., 2016. С. 117.

<sup>11</sup> См.: там же. С. 117.

<sup>12</sup> См., например: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 19-40, Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник. М., 2014. С. 71-79; Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2010. С. 68-83, 146-157.

<sup>13</sup> Вместе с тем, в науке административного права всегда существовали свои альтернативы и эксклюзивные взгляды на исследуемые феномены (например, нормотворчество может быть описано при помощи категорий «нормотворческий потенциал», «самодостаточная деятельность», «система» и через множество производных схем, моделей и идеальных объектов). См.: Жамбиева Е.М. Административное право как элемент публично-правовой системы: материалы ежегодной научной конференции молодых ученых и студентов «Правовая реформа в России». Екатеринбург, 2011. С. 7-11.

затруднительно, а сложности возникают на уровне элементарных логических посылов: прежде всего, этимологически ясно, что это отношение — двухэлементное построение, выраженное в сопоставимых показателях, но в правоотношении соотносятся сопоставимо статусные элементы, а в рамках правотворчества потребуется соотнести содержательное наполнение правового статуса и юридического инструментария, причем, когда второй еще не существует. Так, может быть, это отношение между интеллектуальными позициями, но тогда нет онтологической почвы для разбора предлагаемой схемы. Тут нужен феноменологический подход. Наконец, если приложить схематическое отображение правоотношения в ходе административного нормотворчества на реальное взаимодействие, то загадка становится вовсе не имеющей ответа: мало того, что нужно, по классической формуле «щедровитян», повлиять одним видом деятельности на иной вид, который будет выступать объектом первой (т.е. зададим управляемую и управляющую системы), мы еще и представления не имеем, как мы будем это проделывать и в чем будет заключаться переформулирование и перенормирование естественным образом развивающихся сфер и отраслей деятельности, нам неизвестно, будем ли мы управлять, а уже утверждаем однозначно, что нормотворчество является административным. (!) Далее.

Во-первых, административное нормотворчество содержательно является интеллектуальной деятельностью, которая в своем наиболее упрощенном виде может быть представлена так: «конструктивизация проекта разворачивается на основе эстафетных знаний, описывающих идеализированный объект. Проектировщик (смежник) переходит к разработке, конкретизации и детализации идеализированного объекта, постепенно наращивая реализационную составляющую. При этом он создает варианты идеализированного объекта и его составляющих, сравнивает их между собой, выбирает лучшие, согласовывает новые конструкции с уже созданными, продумывает и указывает процедуры и условия реализации проекта. Завершается работа получением новых эстафетных знаний (назовем их в отличие от первых «конечными»), позволяющих уже реализовать проект...»<sup>13</sup>. Подобное «проектное» видение нормотворчества вряд ли позволит сохранить ту самую двустороннюю конкретную связь между социальными субъектами общественных отношений, о которой заявляет общая теория права, пытающаяся любую креацию, всякое что-то значащее действие и интеллектуальные потуги

подвести под общий знаменатель социального взаимодействия в целях оправдания дальнейшего правового опосредования и государственного обеспечения.

Общепринято, что «нормотворческую деятельность органов государственного управления можно считать опосредованной в отличие от непосредственного установления норм права, осуществляемого органами государственной власти. Эта опосредованность определяется подзаконностью нормативных актов органов управления, требованием издания их на основе и во исполнение законов»<sup>14</sup>. Это действительно так. Но сам факт правовой регламентации нормотворческой деятельности не превращает административное нормотворчество в правоотношение, хотя и не исключает справедливости суждения: «Не может быть такого положения, чтобы правовые отношения существовали помимо и независимо от юридических норм»<sup>15</sup>. Стоит сказать, что внутриорганизационная сфера деятельности публичной администрации, в рамках которой преимущественно осуществляется нормотворчество, не всегда подразумевает наличие правовых норм. К примеру, нормативный правовой акт будет базисной составляющей для возникновения большинства административных правоотношений, однако в рамках внутриорганизационных связей для регулирования организационно-служебных отношений наличие нормативного правового акта необязательно, так как достаточно ведомственной основы регламентации (положений, уставов, регламентов, циркуляров и т. д.)<sup>16</sup>. Кстати говоря, во внутриаппаратных (внутриорганизационных) отношениях нечего нормировать, здесь должны применяться иные средства: технологии и инструменты, в частности — программно-целевое управление (ведь атрибутивным признаком управления является его целенаправленность<sup>17</sup>), стандартизация, индивидуально-правовое регулирование, но не нормирование. Полагаем, что сомнительной является и сама конструкция внутриорганизационного правоотношения, поскольку внутриорганизационная составляющая деятельности публичной администрации не имеет самостоятельной онтологии, а лишь обеспечивает реализацию внешнеуправленческих отношений (деятельностей). В идеале, администрация никогда не существует и не действует исключительно для самой себя.

<sup>14</sup> Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 33.

<sup>15</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2014. С. 373.

<sup>16</sup> Осинцев Д.В. Административное право: учебник. С. 72.

<sup>17</sup> Бахрах Д. Н. Структура аппарата управления: учебное пособие. Свердловск, 1983. С. 39.

<sup>13</sup> Розин В.М. Введение в схемологию: Схемы в философии, культуре, науке, проектировании. М., 2017. С. 101.

Наличие актов, касающихся регламентации административного нормотворчества, связано преимущественно с присущей данной деятельности полисубъектностью и необходимостью установления гибкого контроля за участниками правотворчества и попыткой сделать сам процесс подготовки и принятия нормативных актов управления «прозрачным».

Во-вторых, административное нормотворчество не предполагает наличие связи между его субъектами посредством субъективных прав и юридических обязанностей. *Все субъекты нормотворческой деятельности являются лишь обязанными*<sup>18</sup> (и любое полномочие в таком случае суть обязанность). Функции административных институтов связаны с поддержанием установленного публичного порядка, дисциплинированием участников социального взаимодействия, а не с предоставлением возможностей своевольничать и ухищряться в выборе бесчисленных альтернатив возможных поступков<sup>19</sup>.

Так, из п. 2 постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» следует лишь перечень конкретных обязанностей для федеральных органов исполнительной власти: обеспечивать своевременное принятие нормативных правовых актов во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; в установленный срок направлять в Министерство юстиции РФ запрашиваемые нормативные правовые акты; ежемесячно представлять в Министерство юстиции РФ перечни изданных правовых актов; осуществить меры по укреплению юридических служб и повышению эффективности их деятельности; привести в месячный срок свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим постановлением и др.

<sup>18</sup> В советской юридической литературе велись оживленные дискуссии по поводу юридического содержания правоотношений и соотношения субъективных прав и юридических обязанностей. При этом высказывалось мнение о том, что содержанием права всегда являются действия других лиц (т.е. лиц обязанных). См.: Кечебян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 143. В приложении к проблеме административного нормотворчества сказанное обнаруживает несостоятельность использования для обозначения правотворчества конструкции правоотношения, поскольку права на действия других лиц в деятельности по принятию нормативных актов управления просто не возникают (разве что имеются социальные ожидания у определенных групп субъектов и интерес в принятии того или иного акта).

<sup>19</sup> Осинцев Д.В. Административное право: учебник. С. 76.

При этом Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации выступают в качестве административного документа, который позволяет спроецировать соответствующий административно-правовой режим на субъектов управленческих связей, задавая им коллективные или индивидуальные статусы, а также потенциал будущих административно-правовых действий (сопутствующих им операций и процедур)<sup>20</sup>. Речи о каких-либо правах, корреспондирующих перечисленным ранее обязанностям, не может и быть. Верно отмечал в этом плане Л.А. Тихомиров: «Я требую не своего права, а исполнения в отношении меня чужой обязанности. Если я в чем-либо должен не уступить, то опять именно должен; я охраняю не свое право, а исполняю обязанность. Это точка зрения общая, основная. Право является лишь последствием обязанности и результатом взаимных обязанностей»<sup>21</sup>.

Нормотворческий потенциал органа исполнительной власти — превращенная форма обязанности по изданию нормативных правовых актов управления. В таком случае следует критически отнестись к выводам о праве органа на установление тех или иных норм<sup>22</sup>. Противоположный вывод превратился бы в аргумент, оправдывающий бездействие публичной администрации, отказывающейся в силу различных обстоятельств от нормирования («право на юридический пробел»), а вопросы о законности, эффективности и целесообразности нормативного правового акта управления сами по себе приобрели бы второстепенное значение, если вообще не были бы сняты с обсуждения. Следовательно, теория корреспондирования субъективных прав и юридических обязанностей к административному нормотворчеству не применима.

В-третьих, по мнению Б.В. Дрейшева, «по своему содержанию правомочия и обязанности участников правотворческих отношений различны. Цель каждого правомочия и каждой обязанности — совершение необходимых действий в определенный момент правотворческого процесса. Взаимосвязь, взаимообусловленность и взаимодействие волевых актов участников правотворческих отношений создают необходимые предпосылки для формирования

<sup>20</sup> Осинцев Д. В. Административное право: учебник. С. 79.

<sup>21</sup> Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения // Тихомиров Л.А. Церковный собор, единоличная власть и рабочий вопрос. М., 2003. С. 156.

<sup>22</sup> Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 127.

государственного волеизъявления»<sup>23</sup>. Не ска- зал ли тем самым автор, что волевой аспект исследуемых им правотворческих отношений сведен к минимуму, ведь необходимо действовать определенным образом и в определенный момент в рамках уже начатого процесса (как продолжения административного правотворчества), а всякое несогласованное действие будет лишь сопротивлением? Верно, что «вряд ли можно признать убедительным отрицание волевого характера правоотношения с точки зрения воли его участников, ссылаясь лишь на то, что некоторые правоотношения возникают или прекращаются помимо воли участников. Как известно, в наиболее широком круге отношений — в реализации гражданами их политических прав, в гражданских, трудовых, земельных, семейных, колхозных и ряде других правоотношений — воля участников выражается достаточно четко»<sup>24</sup>. Однако именно в рамках нормотворческой деятельности, когда речь идет об уже начатом процессе, ее волевое содержание сведено к минимуму, субъекты такой деятельности — профессиональные исполнители — действуют по заданным алгоритмам (волевые аспекты взаимодействия в данном случае распределены между немногими — проектировщиками).

Известно, что публично-значимые интересы обеспечиваются деятельностью государственной администрации, поскольку необходимый уровень устойчивости социума зависит от сохранения и поддержания установленного порядка управления<sup>25</sup>. И если акцент в данной деятельности ставить на волевом аспекте, то не приведет ли излишнее воление ее участников к социальной дестабилизации? Именно этим оправдан «машинно-аппаратный» подход к субъектам административного нормотворчества, превращающий фактические отношения между ними в череду организационно-технологических циклов и алгоритмической работы, но не в правоотношения.

Наконец, административное нормотворчество является системой. «При этом понятие системы для целей упорядочения административного законодательства, по всей видимости, следует трактовать не просто как «воспроизводимые взаимоотношения субъектов деятельности или коллективов, организованные в виде регулярных социальных практик», а в нескольких разных планах: 1) как совокупность процессов;

2) как функциональную структуру; 3) как определенную организацию, или организованность, материала, охваченного этой структурой или этими процессами; 4) как морфологию, на которой сложилась и существует рассматриваемая система»<sup>26</sup>. Может ли перечисленное многообразие уровней системы административного нормотворчества уложиться в прокрустово ложе категории «правоотношение»? Думается, что любая попытка осуществить подобное обречена на неудачу. А та совокупность фактических общественных отношений, которая именуется правотворческим отношением в сфере публичного управления, так и останется непоименованной, не найдя себе места среди прочих номенклатур, если не изменить методологию исследования, которая позволила бы дать ответ на вопрос о сущности административного нормотворчества.

Перед исследователем возникает парадоксальная ситуация: административное нормотворчество суть *правотворческое отношение* (совокупность отношений), отчасти регламентированное правовыми нормами, но не *правоотношение*. (!) Как это вообще возможно?

Дело в том, что разнообразие и богатство фактических отношений, облакаемых в операциональные схемы функционирования, осуществления алгоритмов и отдельных действий, не всегда могут быть охвачены единственной категорией (такой как «правоотношение») и устояться в классификаторах и номенклатурах юридической догматики<sup>27</sup>. Данное обстоятельство давно уже стало притчей во языцех.

Правотворческая деятельность — сложное материально-процессуальное образование, обладающее двойственной природой:

1) материально-правовым содержанием (сущностная сторона правового регулирования — принятие, изменение, отмена актов и норм);

2) процедурно-процессуальной формой, которая выступает средством реализации материально-правового содержания<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Выкладки Школы СМД-методологии. Цитируется по: Мельниченко В.В. О систематизации административного законодательства // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 4. С. 50.

<sup>27</sup> Также верно, что: «Пределы правового пространства, безусловно, шире, чем известное понятие пределов правового регулирования. Последнее касается объема отношений, которые в силу действия целого ряда факторов подвергаются правовому регулированию». См.: Скоробогатов А.В., Краснов А.В. Правовое пространство: постклассическая интерпретация // РЖПИ. 2016. № 3. С. 82.

<sup>28</sup> Манахова Ю.В. Правотворческая деятельность в современном российском обществе: Теоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 41.

<sup>23</sup> Дрейшев Б.В. Указ. соч. С.58.

<sup>24</sup> Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 218.

<sup>25</sup> Соболев О.В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2018. Т. 18. № 3. С. 101.

Представляется верным отнести материально-правовое содержание правотворческой деятельности к технологической стороне реализации функции органов публичного управления по нормативному правовому регулированию, одновременно рассматривая процедурно-процессуальный механизм правотворчества как форму правотворческой технологии.

Данное предположение подтверждается тем обстоятельством, что «предмет правовой технологии по своему составу не может быть сведен к средствам и процедурам, он обладает сложной структурой, включающей методы познания правовой реальности, а также систему методов, способов и процедур конструирования правовых систем и институтов, систему мер создания эффективных правовых структур»<sup>29</sup>.

Глубинной предпосылкой технологии является творчество, направленность на преобразование мира и социальной действительности<sup>30</sup>. То есть процесс (процедура) и технология не могут быть отождествляемыми явлениями, более того, они образуют некую оппозицию, которую юридическая практика нормотворчества преодолевает как чистая диалектика.

Нормотворческая технология, основываясь в содержательном смысле на творческой деятельности субъектов, участвующих в создании нормативных актов, предполагает наличие своего рода экспериментальной практики (идей, проектов, планов, требующих апробации, уточнения, корректировки и т. д.)<sup>31</sup>. В свою очередь, процессуализация нормотворческой деятельности любого властного субъекта требуется для установления границ разного рода экспериментальных практик социального нормирования, ведь «эксперименты в области права требуют большой осторожности»<sup>32</sup>. И лишь ограничив свободу в осуществлении разного рода непредвиденных экспериментов субъектами нормотворчества с помощью процедурно-процессуальной формы, можно переходить к решению вопросов

повышения эффективности<sup>33</sup> правового воздействия с помощью «технологической развертки» нормотворческой деятельности.

В реальной нормотворческой практике органов исполнительной власти реализуется комплекс мероприятий (процедур) в рамках единой процедурно-технологической карты, которая преимущественно указывает на процедурно-процессуальную форму, однако предполагает и технологический порядок, подразумевающий воспроизводимость опыта нормотворчества при любых условиях и его направленность на изменение социальной действительности<sup>34</sup>.

Процедурно-технологическая карта нормотворческой деятельности (процесса) федеральных органов исполнительной власти<sup>35</sup> задается Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации и рядом иных производных от них правил, анализ которых указывает на возможность построения алгоритма административного нормирования:

1) обнаружение потребности в официальном вмешательстве органа власти в деятельность, общественные отношения (т.е. необходимости установления правомерных ограничений или запретов);

2) определение темы (предметности) для соответствующего правового акта (границы регламентации);

3) сбор информации и оценка ситуации (деятельности, отношений), нуждающейся в надлежащей регламентации (формирование теоретической и эмпирической базы регламентации);

4) формирование правовой идеологии как системы идей, принципов, целей, задач органа управления, сопровождаемое принятием актов (документов) стратегического планирования (ст. 7, 8, и Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»);

5) принятие и введение в действие непосредственных регуляторов (нормативных правовых актов органов исполнительной власти и иных органов публичного управления), обеспечиваемые процедурами согласования

<sup>29</sup> Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. С. 175.

<sup>30</sup> Миронов А.Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / Под общ. ред. А.С. Дугенца. Владимир, 2012. С. 14.

<sup>31</sup> В то же время разработка соответствующей концепции (в рамках той же технологии) должна предоставить возможность постоянного измерения состояния права, контроля за процессами правообразования и применения, отграничения ложных характеристик права от действительных. См.: Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // РЖПИ. 2014. № 4. С. 15.

<sup>32</sup> Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 86, 87.

<sup>33</sup> См., например: Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 21-29.

<sup>34</sup> См. подробнее: Осинцев Д.В. Правовые модели управления. Екатеринбург, 2018. С. 139, 140.

<sup>35</sup> Нормативные правовые акты Правительства РФ принимаются в порядке, установленном самим Правительством (см.: абз. 3 ст. 23 Федерального конституционного закона 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»).

(в том числе общественного), экспертной оценки, оценками регулирующего и фактического воздействия (постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и др.);

б) реализация правоприменительных циклов на основании сформированной правовой базы (принятие актов органами власти по конкретным случаям)<sup>36</sup>.

Алгоритм административного правотворчества должен реализовываться последовательно и непрерывно, а в конкретном органе исполнительной власти находит свое выражение в организационно-деятельностных технологиях его функционирования<sup>37</sup>.

Таким образом, именно **«организационно-деятельностная технология функционирования органа публичного управления»** является наиболее адекватной категорией для ответа на вопрос о сущности административного нормотворчества, которое как деятельность осуществляется в особых процедурно-процессуальных формах, не подразумевает наличия противостоящих друг другу субъектов (сторон), а, напротив, является эксклюзивной разновидностью профессиональной кооперации, где каждый субъект заодно с другими (иначе дело просто не пойдет, акт управления принят не будет) совершает операции, объединенные в рамках алгоритмизированной деятельности общностью целей и задач.

#### Список литературы

1. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2010. 928 с.
2. Административный процесс: учебник / Под ред. М.А. Шатиной. М., 2015. 364 с.
3. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 187 с.
4. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. Учебное пособие. Пермь, 1978. 101 с.
5. Бахрах Д.Н. Структура аппарата управления: учебное пособие. Свердловск, 1983. 79 с.
6. Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении // Правоведение. 1975. № 2. С. 54-61.
7. Жамбиева Е.М. Административное право как элемент публично-правовой системы: материалы ежегодной научной конференции молодых ученых и студентов «Правовая реформа в России» / Е.М. Жамбиева. Екатеринбург, 2011. С. 7-11.
8. Застрожная О.К. Советский административный процесс: Учебное пособие. Воронеж, 1985. 100 с.
9. Кечежян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. 185 с.
10. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. 184 с.
11. Манахова Ю.В. Правотворческая деятельность в современном российском обществе: Теоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 178 с.
12. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2014. 528 с.
13. Мельниченко В.В. О систематизации административного законодательства // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2016. № 4. С. 49-60.
14. Мионов А.Н. Административные процедуры технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти / Под общ. ред. А.С. Дугенца. Владимир, 2012. 250 с.
15. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. 212 с.
16. Осинцев Д.В. Административное право: учебник. Екатеринбург, 2017. 388 с.
17. Осинцев Д.В. Правовые модели управления. Екатеринбург, 2018. 212 с.
18. Розин В.М. Введение в схемологию: Схемы в философии, культуре, науке, проектировании. М., 2017. 256 с.
19. Скоробогатов А.В., Краснов А.В. Правовое пространство: постклассическая интерпретация // РЖПИ. 2016. № 3. С. 81-88.
20. Соболев О.В. Ограничения прав граждан как структурный элемент метода административно-правового воздействия и формы его выражения // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2018. Т. 18. № 3. С. 101-107.
21. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. М., 1977. 336 с.
22. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968. 76 с.
23. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России: учебник. М., 2014. 651 с.
24. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: Дис... канд. юрид. наук. М., 2006. 166 с.
25. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. 264 с.
26. Тихомиров Л.А. Единоличная власть как принцип государственного строения // Тихомиров Л.А. Церковный собор, единоличная власть и рабочий вопрос. М., 2003. С. 35-170.
27. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. 352 с.

<sup>36</sup> Такое недискретное рассмотрение административного нормотворчества и правореализации (правоприменения) имеет свои основания и демонстрирует направленность правотворческой деятельности публичной администрации на преобразование, практическую реализацию нормотворческого потенциала.

<sup>37</sup> Осинцев Д.В. Административное право: учебник. С. 52.

- |   |  |
|---|--|
| <p>28. Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. 296 с.</p> <p>29. Честнов И.Л. Легитимность права: конструирование и измерение // РЖПИ. 2018. № 2. С. 9-15.</p> | <p>30. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // РЖПИ. 2014. № 4. С. 13-19.</p> <p>31. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. А.В. Малько. М., 2016. 1136 с.</p> |
|---|--|

## Administrative Rulemaking: Legal Relationship or Organizational Activity Technology of Functioning of the Public Administration Authority?

**Osintsev Dmitriy,**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Management Theory and Practice,  
Ural State Law University

**Domchenko Artem,**

Post-Graduate Student of the Department  
of Theory of State and Law, Constitutional and  
Administrative Law, South Ural State University

**Abstract.** *The article is devoted to the study of administrative rulemaking as organizational and activity technology of functioning of public administration. The authors, through the analysis of the structure and content of administrative rulemaking, criticize the approach that justifies the need to consider the implementation of the public administration function to adopt normative legal acts as a complex legal relationship. It is suggested that «organizational and activity technology of functioning of public administration» is the most adequate category to answer the question about the essence of administrative rulemaking, which as an activity is carried out in special procedural forms, does not imply the presence of opposing subjects (parties), but, on the contrary, is an exclusive kind of professional cooperation, where each subject at the same time with others performs actions (operations), United within algorithmization activities of community goals and objectives. Based on these considerations, the authors propose an algorithm of public administration activities for the development and implementation of regulatory legal acts, which combines law-making and law-enforcement activities. In addition, the construction of intra-organizational legal relationship, which raises doubts about its viability, is critically reconsidered, since the intra-organizational component of the public administration activity does not have an independent ontology, but only provides for the implementation of external management relations (activities). Ideally, the administration never exists and does not act solely for itself.*

**Key words:** *administrative rulemaking, legal relationship, rulemaking process, the content of norm-setting activities, the algorithm of administrative rulemaking.*

### References

1. Administrativnoe pravo: uchebnik [Administrative law: textbook] / B. V. Rossinskii, Iu. N. Starilov. Moscow, 2010. 928 s.
2. Administrativnyi protsess: uchebnik [Administrative process: textbook] / Pod red. M. A. Shtatinoi. Moscow, 2015. 364 s.
3. Alekseev S. S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniia v sotsialisticheskom gosudarstve [The mechanism of legal regulation in a socialist state]. Moscow, 1966. 187 s.
4. Bakhrahk D. N. Osnovnye poniatia teorii sotsial'nogo upravleniia. Uchebnoe posobie [Basic concepts of social management theory. Tutorial]. Permian, 1978. 101 s.
5. Bakhrahk D. N. Struktura apparata upravleniia: uchebnoe posobie [The structure of the management apparatus: a training manual]. Sverdlovsk, 1983. 79 s.
6. Dreishev B. V. Pravotvorcheskie otnosheniia v sovetskom gosudarstvennom upravlenii [Law-making relations in the Soviet government]. *Pravovedenie [Jurisprudence]*. 1975. No. 2. S. 54-61.
7. Zhambieva E. M. Administrativnoe pravo kak element publichno-pravovoi sistemy: materialy ezhegodnoi nauchnoi konferentsii molodykh uchenykh i studentov «Pravovaia reforma v Rossii» [Administrative law as an element of the public law system: materials of the annual scientific conference of young scientists and students «Legal reform in Russia»] / E. M. Zhambieva. Yekaterinburg, 2011. S. 7—11.
8. Zastrozhnaia O. K. Sovetskii administrativnyi protsess: Uchebnoe posobie [Soviet administrative process: textbook]. Voronezh, 1985. 100 s.
9. Kechek'ian S. F. Pravootnosheniia v sotsialisticheskom obshchestve [Legal Relations in a Socialist Society]. Moscow, 1958. 185 s.



10. Kozlov Iu.M. Administrativnye pravootnosheniia [Administrative relationship]. Moscow, 1976. 184 s.
11. Manakhova Iu.V. Pravotvorcheskaia deiatel'nost' v sovremennom rossiiskom obshchestve: Teoreticheskii aspect [Law-making activity in modern Russian society: Theoretical aspect]: Dis. ... kand. iurid. nauk. Moscow, 2006. 178 s.
12. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriia gosudarstva i prava: uchebnik [Theory of State and Law: a textbook]. Moscow, 2014. 528 s.
13. Mel'nichenko V.V. O sistematizatsii administrativnogo zakonodatel'stva // Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu» [On the systematization of administrative legislation]. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu iuridicheskomu zhurnalu» [Electronic Supplement to the Russian Law Journal]*. 2016. No. 4. S. 49-60.
14. Mironov A.N. Administrativnye protsedury tekhnologii podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti [Administrative procedures for the preparation of regulatory legal acts by federal executive bodies] / Pod obshch. red. A.S. Dugentsa. Vladimir, 2012. 250 s.
15. Mitskevich A.V. Sub»ekty sovetskogo prava [Subjects of Soviet law]. Moscow, 1962. 212 s.
16. Osintsev D.V. Administrativnoe pravo: uchebnik [Administrative law: a textbook]. Yekaterinburg, 2017. 388 s.
17. Osintsev D.V. Pravovye modeli upravleniia [Legal management models]. Yekaterinburg, 2018. 212 s.
18. Rozin V.M. Vvedenie v skhemologiiu: Skhemy v filosofii, kul'ture, nauke, proektirovanii [Introduction to schematology: Schemes in philosophy, culture, science, design]. Moscow, 2017. 256 s.
19. Skorobogatov A.V., Krasnov A.V. Pravovoe prostranstvo: postklassicheskaia interpretatsiia [Legal space: postclassical interpretation]. *RZHPI [Russian Journal of Legal Studies]*. 2016. No. 3. S. 81-88.
20. Sobolev O.V. Ogranicheniia prav grazhdan kak strukturnyi element metoda administrativno-pravovogo vozdeistviia i formy ego vyrazheniia [Restrictions on the rights of citizens as a structural element of the method of administrative and legal impact and the form of its expression]. *Vestnik YUUrGU. Seriya «Pravo» [Vestnik SUSU. Series «Right»]*. 2018. T. 18. No. 3. S. 101-107.
21. Sovetskoe administrativnoe pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravleniia [Soviet administrative law. Methods and forms of government]. Moscow, 1977. 336 s.
22. Sorokin V.D. Administrativno-protsessual'nye otnosheniia [Administrative Procedural Relations]. Leningrad, 1968. 76 s.
23. Stakhov A.I., Kononov P.I. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik [Administrative Law of Russia: a textbook]. Moscow, 2014. 651 s.
24. Sysoev Iu.E. Sistemoobrazuiushchie printsipy normotvorchestva [Systematic principles of rulemaking]: Dis.... kand. iurid. nauk. Moscow, 2006. 166 s.
25. Tarasov N.N. Metodologicheskie problemy iuridicheskoi nauki [Methodological problems of legal science]. Yekaterinburg, 2001. 264 s.
26. Tikhomirov L.A. Edinolichnaia vlast' kak printsip gosudarstvennogo stroeniia [Sole power as a principle of state structure]. *Tikhomirov L.A. Cerkovnyj sobor, edinolichnaya vlast' i rabochij vopros [Tikhomirov L.A. Church council, sole power and working question]*. Moscow, 2003. S. 35-170.
27. Khalfina R.O. Obshchee uchenie o pravootnoshenii [General theory of legal relations]. Moscow, 1974. 352 s.
28. Chernenko A.K. Teoretiko-metodologicheskie problemy formirovaniia pravovoi sistemy obshchestva [Theoretical and methodological problems of the formation of the legal system of society]. Novosibirsk, 2004. 296 s.
29. Chestnov I.L. Legitimnost' prava: konstruirovaniie i izmerenie [Legitimacy law: design and measurement]. *RZHPI [Russian Journal of Legal Studies]*. 2018. No. 2. S. 9-15.
30. Shul'ts V.L., Bochkarev S.A. «Sostoianie prava» kak ob»ekt nauchno-prakticheskogo osmysleniia [«The state of law» as an object of scientific and practical understanding]. *RZHPI [Russian Journal of Legal Studies]*. 2014. No. 4. S. 13-19.
31. Iuridicheskii entsiklopedicheskii slovar' [Legal encyclopedic dictionary] / Pod red. A.V. Mal'ko. Moscow, 2016. 1136 s.

