Рачёнкова Оксана Николаевна. Согласование юридических актов: теория, практика, техника: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Рачёнкова Оксана Николаевна;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования. Право как регулятор общественных отношений является отражением согласования различных социальных интересов. Более того, как справедливо отмечает С.С. Алексеев, собственная ценность права заключается в необходимости согласования воли и интересов всех слоев населения, социальных групп, отдельных индивидов1. Согласование пронизывает каждый элемент правовой системы, выступая ее неотъемлемым атрибутом. Наиболее отчетливо оно проявляется в плоскости реализации права, а именно в таком его виде, как согласование юридических актов, где целенаправленные правомерные действия одних лиц соотносятся с требованиями закона, прав и интересов других субъектов. Возможность познания данного многомерного правового явления, органично сочетающего в себе теоретические, практические и технико-юридические аспекты, предопределяет актуальность темы диссертационного исследования.

В обыденном понимании доминирующим является представление о согласовании юридических актов как о визировании соответствующего документа. Взгляд на данный правовой феномен только с позиции формального аспекта представляется нам неполным. Он лишает возможности обратиться к самому процессу согласования, его сущности и содержанию. Согласование юридических актов, взятое в единстве процедурного (деятельность) и материального (результат) компонентов, имеет собственную ценность в обеспечении нормального хода правореализации, глубинную и прочную связь с удовлетворением правомерным способом потребностей как отдельно взятого индивида (их группы), так и всего общества и государства в целом. В связи с этим важно установить его собственную правовую природу, отличающую его

от иных правовых явлений.

1 См.: *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 345.

В то время как юридическая доктрина оставляет согласование юридических актов без внимания, последнее активно функционирует в правовой действительности, обеспечивая сближение интересов субъектов права в правореализаци-онной плоскости, выступает одним из средств юридической конвергенции. Так, только по одному виду согласования юридических актов – согласованию местоположения границ земельных участков – в 2017 году произведено более 6 млн процедур1. Исследуемый правовой феномен упорядочивает общественные отношения посредством совместного принятия решения об условиях и (или) порядке совершения правомерных действий, являясь одной из предпосылок сохранения социальной стабильности. Вместе с тем, он может быть рассмотрен в качестве своеобразного правового фильтра, позволяющего не допускать реализацию права одного лица в ущемление прав и законных интересов других.

Согласование юридических актов вписывается в правовую действительность, постепенно избавляясь от присущих ему дефектов, как содержащихся в правовых предписаниях, так и возникающих в ходе их реализации. Дефектность исследуемого правового явления снижает его положительный эффект, поскольку, с одной стороны, затрудняет правореализацию, с другой – создает благоприятную среду для злоупотреблений со стороны отдельных лиц, в том числе коррупционного характера. В силу несовершенства правового регулирования согласования юридических актов существует риск «перерождения» его из позитивного компонента механизма правового регулирования в отрицательный. Устранение проблем в функционировании анализируемого правового явления должно способствовать укреплению его в качестве эффективного способа достижения баланса интересов, а вместе с тем – правопорядка и законности в нашем государстве.

Исследование согласования юридических актов в общеправовом ракурсе актуально и для органов внутренних дел Российской Федерации

1 Информация Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии в установленных сферах деятельности за 2017 год. URL: (дата обращения: 12.02.2018).

(далее – ОВД), в деятельности которых отмечается как несовершенство самой процедуры, так и искажение ее сущностных особенностей путем использования иных механизмов взаимодействия (уведомления, разрешения, удостоверения и т. п.). Сказанное подтверждается результатами проведенного автором анкетирования сотрудников ОВД.

Изложенное свидетельствует о необходимости научного осмысления согласования юридических актов на уровне общетеоретического диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. К настоящему времени ни в отечественной, ни в зарубежной правовой доктрине не сформировано представление о согласовании юридических актов как об общеправовом явлении.

На общетеоретическом уровне отдельные выводы о юридическом согласовании в целом сделаны при исследовании вопросов нормотворчества (Л.И. Антонова, А.В. Кудряшов, В.А. Толстик), правореализации (В.В. Лазарев, А.В. Погодин, Ю.С. Решетов), конвергенции права (Н.М. Коршунов, М.А. Пшеничнов, О.Д. Третьякова), правового интереса (А.Н. Гончарова, И.П. Кожокарь, В.Е. Халиулин), юридической техники (В.М. Баранов, М.Л. Давыдова).

Имеют высокую ценность для общеправового осмысления предмета исследования отраслевые научные изыскания, затрагивающие вопросы согласования юридических актов как в сфере публично-правового регулирования (С.А. Авакьян, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Рукавишникова, Л.К. Терещенко), так и в области частного права (М.И. Брагинский, Л.К. Брезгулевская, В.В. Витрянский, М.В. Карпычев, С.Н. Касаткин, И.В. Прочанкина, Д.В. Штыков).

Общетеоретический фундамент исследования образуют монографические работы в области теории государства и права С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, М.И. Байтина, М.В. Барановой, Р.Б. Головкина, В.Б. Исакова, Д.А. Керимова, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, П.Е. Недбайло, В.Ю. Панченко,

С.Б. Полякова, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, В.А. Толстика, Л.Ю. Фоминой, А.М. Хужина, А.Ф. Черданцева, П.А. Якушева и др.

Объект диссертационного исследования образуют общественные отношения, складывающиеся при согласовании юридических актов.

Предметом исследования выступает согласование юридических актов как самостоятельный правовой феномен, а именно его теоретический, практический и юридико-технический аспекты.

Цель настоящего исследования заключается в комплексном научном осмыслении теории, правовой регламентации и практики реализации согласования юридических актов, разработке на этой основе рекомендаций общетеоретического, технико-юридического и практического характера по его совершенствованию.

Достижению цели способствует постановка и решение следующих задач:

установление методологических предпосылок исследования согласования юридических актов;

анализ основных признаков согласования юридических актов, формулирование его определения;

соотнесение согласования юридических актов со смежными правовыми явлениями;

определение места согласования юридических актов в механизме правового регулирования;

осуществление классификации согласования юридических актов;

анализ специфики согласования юридических актов в публичном праве;

рассмотрение особенностей согласования юридических актов в частном праве;

выявление дефектов технико-юридического оформления и реализации согласования юридических актов;

установление проблем согласования юридических актов в деятельности ОВД;

определение способов устранения выявленных дефектов согласования юридических актов с формулированием конкретных предложений по совершенствованию отечественного законодательства.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в представлении теоретически и эмпирически обоснованной авторской концепции согласования юридических актов, которая позволяет снять ряд имеющихся в этой области юридической деятельности неопределенностей и трудностей как теоретического, так и практического характера.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что сформулированные в ней положения и выводы развивают и дополняют теорию государства и права, ряд отраслевых юридических наук систематизированными знаниями о согласовании юридических актов.

Материал диссертации дает возможность наметить ряд дальнейших перспективных направлений научных исследований.

Практическая значимость исследования определяется тем, что диссертантом даны рекомендации по совершенствованию согласования юридических актов, в том числе предполагающие изменения отдельных норм действующего законодательства.

Разработанный диссертантом общий алгоритм согласования юридических актов станет надежным ориентиром для лиц, имеющих намерение вступить в данный процесс.

Дидактическое направление повышения качества согласования юридических актов видится в необходимости включения в примерные рабочие программы отдельных дисциплин юридического цикла тем, посвященных данному виду юридической деятельности. Материал диссертационного исследования может найти свое воплощение в образовательном процессе в рамках изучения теории государства и права, отдельных отраслевых дисциплин, при

чтении соответствующих специальных курсов переподготовки и повышения квалификации сотрудников ОВД.

Методология и методы исследования. Мировоззренческую основу настоящего исследования образуют принципы диалектического познания. Из числа общенаучных методов использованы логический (такие его приемы, как анализ, синтез, индукция, дедукция) и системно-структурный, из частных методов правовой науки – формально-юридический и сравнительно-правовой. Специальная часть методологии представлена методом конкретно-социологических исследований (опрос, анализ документов, изучение материалов судебной практики).

Новизна настоящего исследования сконцентрирована в следующих основных положениях, выносимых на защиту.

1. С методологических позиций согласование как неотъемлемый компонент и общее свойство социальных процессов характеризуется следующим: активность лиц, направленная на их самоопределение, стремление к гармоничному существованию в обществе; одновременное обеспечение интересов его участников; диалектическое единство с согласием (несогласием), которые, будучи выраженными вовне, отражают положительный (отрицательный) результат; его содержание образует совместная деятельность лиц по формированию и принятию единого решения о предмете согласования.
2. Согласование юридических актов – совместная деятельность субъектов права (инициатора и адресата согласования) по формированию взаимоприемлемого решения относительно условий и (или) порядка совершения правомерных действий, а также ее результат, закрепленный в установленной форме и влекущий правовые последствия.
3. В механизме правового регулирования согласование юридических актов, с одной стороны, реализуется в рамках правоотношений, порождаемых обращением инициатора, с другой – его результат выступает юридическим фактом, который самостоятельно или в совокупности с иными выступает звеном единого процесса развития фактической основы другого правоотношения.
4. Согласование юридических актов классифицируется по следующим основаниям: сфера правового регулирования; правовые основания возникновения; структура юридического содержания; наличие (отсутствие) конкретной правовой связи между субъектами согласования; предмет согласования; способ совершения (легитимации); достигнутый результат; порождаемые правовые последствия; характер охраняемого интереса, на обеспечение которого направлено согласование юридических актов.
5. В публичном праве согласование юридических актов, с одной стороны, обеспечивает надлежащее функционирование системы власти (государственной, муниципальной), с другой – опосредует реализацию права лица на совершение юридического акта. Обязательность согласования юридических актов предопределена государственно-властными велениями императивного характера, предусматривающими в некоторых случаях возможность его принудительной реализации.
6. Согласование юридических актов гармонично вписывается в диспозитивную концепцию частноправового регулирования, выступая предпосылкой обретения материальных и нематериальных благ. Это гибкий правовой инструмент, позволяющий сочетать приобретение и осуществление частных прав и обязанностей равными участниками своей волей и в своем интересе с ограничениями, которые могут быть наложены на основании закона в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов личности, общества и государства. Необходимость обращения к согласованию юридических актов может быть предусмотрена как на уровне нормативной, так и индивидуальной правовой регламентации.
7. Выявленными дефектами технико-юридического оформления согласования юридических актов являются: нарушение законодателем единства используемой терминологии; отождествление отказа в согласовании юридических актов и отказа в принятии обращения о таком согласовании; отсутствие конкретизации предмета (пределов), субъектов, сроков согласования; избыточная, равно как и недостаточная, нормативная правовая регламента-

ция согласования юридических актов; обязанность по согласованию отдельных юридических актов, не подкрепленная ответственностью за ее неисполнение.

8. Соответственно установленным дефектам сделаны предложения технико-юридического характера следующего содержания (подробные изменения указаны в приложении к диссертации).

8.1. С целью устранения логико-языкового недостатка в нормативных  
правовых предписаниях о согласовании юридических актов при их формули  
ровании следует использовать соответствующую терминологию независимо  
от правового статуса адресата в соотнесении с временным критерием.

Предлагается внести изменения в технико-юридическое оформление правовой регламентации согласования сделок с третьими лицами в Гражданском кодексе РФ (абз. 2 п. 2 ст. 30, п. 2 ст. 37, абз. 2 п. 2 ст. 67.3, абз. 1 п. 3 ст. 73, абз. 8 п. 1 ст. 123.19, п. 2 ст. 183, подп. 7 п. 5 ст. 1217.1), Федеральном законе от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (подп. 15–16 п. 1 ст. 48, подп. 15–16 п. 1 ст. 65, абз. 4 п. 2 ст. 69, абз. 2 п. 1 ст. 75, п. 2–4 ст. 79, п. 1 ст. 83, подп. 1.1 п. 1 ст. 84, абз. 4–5 п. 1 ст. 84.6), Федеральном законе от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (п. 3.1 ст. 40, абз. 5 п. 6 ст. 45, абз. 5, 10 п. 3 ст. 46, абз. 2 п. 5 ст. 46), Федеральном законе от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (п. 6 ч. 1 ст. 8, ч. 2–3 ст. 20, ч. 1, 3, 4 ст. 21).

8.2. Разграничивать два самостоятельных юридических отказа в согла  
совании: отказ в принятии обращения о согласовании к рассмотрению и от  
каз в собственно согласовании юридических актов.

В связи с этим целесообразно пересмотреть существующие нормативные правовые основания отказа в согласовании юридических актов. Предлагается новая редакция ст. 27 Жилищного кодекса РФ «Отказ в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения».

8.3. В правовых предписаниях о согласовании юридических актов  
необходимо конкретизировать предмет (пределы) согласования, состав субъ-

ектов, сроки, правовые последствия неосуществления надлежащего согласования юридических актов.

С целью совершенствования механизма согласования сделки, совершаемой несовершеннолетним в возрасте 14–18 лет, следует отказаться от необходимости согласования указанной сделки с каждым из законных представителей, ограничившись согласованием юридического акта лишь с одним из них. Предлагается внести изменения в п. 1 ст. 26, абз. 1 п. 1 ст. 175 Гражданского кодекса РФ и ст. 60 Семейного кодекса РФ.

Во избежание подмены согласования публичного мероприятия разрешением на его проведение предложено в ч. 6.1 и 7 ст. 20.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) отказаться от использования термина «несанкционированный» для характеристики публичного мероприятия в пользу словосочетания «собрание, митинг, демонстрация, шествие или пикетирование, в отношение которых не соблюден предусмотренный законодательством порядок их организации или проведения».

8.4. Необходимо отдавать приоритет документарному, в том числе электронному, оформлению непосредственной деятельности по согласованию юридических актов, а также отражению ее результата. При этом форма выражения согласия (несогласия) должна определенно свидетельствовать, что субъекты согласования не просто знают о намерении совершить юридический акт, но и не возражают, не препятствуют этому на согласованных условиях, которые должны быть однозначными.

9. Алгоритм согласования юридических актов объединяет последовательность действий, которая может быть представлена следующим образом (алгоритм в виде блок-схемы приведен в приложении к диссертации).

На этапе инициации: 1) обращение инициатора к адресату с предложением согласовать юридический акт 2) рассмотрение обращения адресатом: 2.1) принятие адресатом обращения к согласованию и переход к непосредственному согласованию или 2.2) направление адресатом инициатору мотивированного отказа в принятии обращения 3) изучение оснований отказа

инициатором: 3.1) инициатор устраняет основания отказа, вновь обращается к адресату или 3.2) инициатор отказывается от согласования.

На этапе непосредственного согласования: 1) изучение адресатом предложенных условий и (или) порядка совершения юридического акта:

1. адресата устраивает проект, то есть юридический акт согласован, или
2. адресата не устраивает проект, он представляет замечания, предложения инициатору 2) инициатор изучает замечания, предложения адресата: 2.1) инициатор принимает поступившие замечания, предложения, то есть юридический акт согласован, или 2.2) инициатор представляет аргументированные возражения на поступившие замечания, предложения, изменяет полностью либо частично условия и (или) порядок совершения юридического акта (циклично). Факультативными действиями являются отзыв инициативы согласования и отзыв адресатом согласия.

10. В служебной деятельности ОВД имеет место подмена согласования юридических актов иным технико-юридическим средством (разрешением, одобрением, уведомлением и др.), необоснованное расширение субъектного состава согласования.

В этой связи требуется продолжить гармонизацию ведомственной нормативной правовой регламентации в части приведения в единство правовых установлений о согласовании юридических актов, опосредующих прохождение службы в ОВД.

С тем чтобы волеизъявление адресата согласования, отражающее его отрицательное отношение к предмету согласования, было явным и закрепленным в установленной форме, предлагается Инструкцию по делопроизводству в ОВД, утвержденную приказом МВД России от 20 июня 2012 года № 615, дополнить реквизитом – «НЕ СОГЛАСОВАНО» с правом истребования мотивированного обоснования принятого решения.

Степень достоверности результатов диссертационного исследования обусловлена используемой нормативной правовой базой, представленной современным отечественным и зарубежным законодательством; доктри-

нальными подходами деятелей общеправовой и отраслевой науки; эмпирической основой, в числе которой материалы судебной практики, документы, обеспечивающие служебную деятельность сотрудников ОВД, а также результаты проведенного в форме анкетирования сотрудников ОВД социологического исследования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Настоящая работа подготовлена на кафедре теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, одобрена на ее заседании.

Основные положения диссертационного исследования отражены в 20 публикациях диссертанта общим объемом 8,49 п. л., шесть из которых – в рецензируемых изданиях ВАК при Минобрнауки России, а также доложены на 15 научно-представительских мероприятиях международного, всероссийского и ведомственного уровней.

Материалы настоящего диссертационного исследования: реализуются в учебном процессе Нижегородской академии МВД России, Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия при проведении занятий по отдельным дисциплинам юридического цикла; использованы в деятельности комиссии по научной работе Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» при разработке методических рекомендаций по ведению учебного процесса по учебным курсам конституционного и административного права в образовательных организациях высшего образования.

Рекомендации по совершенствованию отдельных видов согласования юридических актов внедрены в практическую деятельность государственно-правового управления Законодательного Собрания Нижегородской области и правового отдела ГУ МВД России по Нижегородской области.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и включает введение, три главы, каждая из которых объединяет три параграфа, заключение, список сокращений и условных обозначений, список литературы, список иллюстративного материала, приложения.