**Лекция №8. формы административного управления (8 с.)**

**План**

**1. Понятие и виды форм государственного управления.**

**2. Понятие и виды правовых актов управления.**

**3. Действие административных правовых актов.**

**4. Административные договоры.**

**1.** **Понятие и виды форм государственного управления**

**Форма** публичного управления – это **внешнее выражение содержания** управления, пределы управленческих действий, совершаемых государственными органами и органами местного самоуправления.

Формы государственного управления бывают правовыми и неправовыми. *Правовая* форма государственного управления – это юридически оформленное деяние органа исполнительной власти (иного властного субъекта), его представителя (должностного лица), осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия, т.е. обладающее свойствами юридического факта.

Субъекты государственного управления обладают арсеналом правовых форм управления, среди которых основными являются: нормативные и ненормативные правовые акты органов исполнительной власти и других уполномоченных субъектов (их должностных лиц) и административные договоры.

*Неправовая* форма государственного управления – это деятельность, совершаемая любым из властных субъектов административного права, хотя и в рамках действующего законодательства, однако, без какого-либо юридического оформления, чаще всего в рамках повседневной деятельности, носящая внутриорганизационный, вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органа государственного управления. Т.е. к неправовым отнесем, в частности, и те действия субъекта административного права, которые осуществлены им вне рамок его компетенции, без непосредственной цели реализации принадлежащих ему властных полномочий. К таким формам относятся:

а) организационные действия, т.е. действия связанные с внутренней организацией процесса государственного управления; к ним, в частности, относятся такие часто используемые формы, как планирование работы государственных служащих, изучение и обобщение передового опыта, проведение совещаний, семинаров, организация внутриведомственных обследований и проверок, разработка методических рекомендаций, проведение инструктажей, прием граждан, подготовку информационных писем, проведение пресс-конференций представителей администрации и т.п.;

б) материально-технические мероприятия: неправовые формы государственного управления, связанные с материально-техническим обеспечением управленческого процесса, которые часто не относят к формам государственного управления, поскольку они носят сугубо вспомогательный характер и свойственны чаще всего любой организации, а не только органам государственной власти. К числу таких мероприятий относятся действия вспомогательного технического персонала властного субъекта административного права (выдача государственным служащим имущества, организация в государственных органах документооборота, использование в их деятельности технических средств, экспедиция, транспортное обслуживание, организация использования средств связи и т.п.).

Исполнительная власть с учетом ее особенностей выражается только ее субъектами и только в правовых формах. Внутриорганизационная деятельность может быть выражена в обеих формах: как правовой, так и неправовой.

Административное право интересуется преимущественно правовыми формами государственного управления, что предопределяет, в частности, большое разнообразие предлагаемых классификаций таких форм:

- по степени юридического выражения: основные – правотворческие (издание правовых актов) и базирующиеся на них – правоприменительные (регистрационные, разрешительные, надзорные и т.п.);

- фактическому содержанию: а) принятие правовых актов (нормативных и ненормативных), б) заключение административных договоров;

- по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

- по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние;

- по способу выражения: словесные (письменные и иные) и конклюдентные;

- по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные;

- по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

- по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

- по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо двух- и многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

- по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти и местной администрацией по своей инициативе либо инициативе вышестоящих органов, либо инициативе других участников управленческих отношений (например, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опроса населения);

- по условиям применения: нормальная обстановка либо чрезвычайные обстоятельства, режим чрезвычайного или военного положения;

- по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными), судебными либо иными органами;

- по особенностям объекта управляющего воздействия: юридические лица в зависимости от форм собственности, граждане РФ, иностранцы;

- по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства).

**2. Понятие и виды правовых актов управления**

Эти акты обозначают также как акт государственного управления, административный акт, акт государственной администрации. Правовой акт (акт государственного управления) – это подзаконный правовой нормативный либо ненормативный документ, содержащий в себе решение субъекта государственного управления.

Более развернутое определение таково: административный акт – это правовой акт, регулирующий управленческие отношения либо разрешающий конкретное управленческое дело (спор), устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в рамках управленческого процесса) для достижения целей государственного управления, решения его задач и осуществления управленческих функций.

Таким образом, акт государственного управления – это объективированное на внешнем носителе властное решение управленческий проблемы, форма, в которой управленческая воля находит своего адресата. Управленческое решение в акте государственного управления может быть выражено как в форме правила поведения (нормативный акт), так и в форме распоряжения, решения, предписания, запрета и т.п. управленческого решения, относящегося к конкретному практическому случаю, определенной управленческой ситуации.

Среди признаков акта государственного управления в теории выделяют следующие:

* акт государственного управления – это юридическая форма управленческого решения, посредством которой реализуются задачи и функции государственного управления;
* издается полномочным субъектом государственного управления в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством;
* носит юридически-властный характер, т.е. в нем находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;
* это одностороннее волеизъявление субъекта государственного управления;
* акт императивен, т.е. содержит в себе предписание, обязательное для адресата;
* служит юридическим фактом либо предпосылкой для возникновения юридических фактов, влекущих возникновение, изменение и прекращение правоотношений в сфере государственного управления;
* акт подзаконен, т.е. издается в соответствии и во исполнение Конституции РФ и действующих законов;
* занимает определенное место в иерархической системе актов управления, что подразумевает его соответствие актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;
* представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц);
* характеризуется определенной процедурой принятия (подготовки проекта, обсуждения, визирования, правовой экспертизы, согласования, утверждения и т.д.);
* может быть обжалован в вышестоящий орган (должностному лицу) либо в суд, опротестован прокурором;
* обеспечен силой государственного принуждения, несоблюдение установленных актом государственного управления предписаний влечет возникновение негативных правовых последствий для нарушителя.

Являясь служебным документом, акт государственного управления отличается от всех прочих документов такого рода своим юридическим содержанием. Многочисленные справки, протоколы, рапорты, служебные записки и т.п. документы сопровождают процедуру принятия и являются лишь предпосылкой для издания акта государственного управления, который содержит властное предписание компетентного органа, адресованное управляемым объектам (конкретному объекту), обязательное для исполнения данным объектом и влекущее определенные юридические последствия.

Кроме того, акт государственного управления отличен от юридически значимых документов, выдаваемых органами государственного управления и другими субъектами административного права и служащих подтверждением определенного юридического факта (к примеру, диплом о присвоении квалификации, протокол о правонарушении). Указанные документы носят констатирующий характер и не содержат властного предписания, в силу чего также отличаются от актов государственного управления.

Данную форму государственного управления по субъекту и характеру содержащихся в них предписаний следует отличать также от актов правосудия и нормативно-правовых актов, принимаемых законодательными органами государственной власти, принимаемых соответственно судебными и законодательными (представительными) органами государственной власти в целях реализации собственной компетенции. Законодательные акты имеют приоритет перед актами государственного управления, основанный на принципе законности (подзаконности) последних. Акты судебные являются актами правосудия, служащими документальным подтверждением разрешения юридической коллизии.

*Нормативным* правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Нормативные акты государственного управления в настоящее время могут приниматься ограниченным кругом субъектов управления. К ним относятся: Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства, а также уполномоченные на нормотворчество органы исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того, определенными полномочиями нормотворческого характера обладает Банк России. Нормативные акты управления принимаются в виде *постановлений, указов, приказов, инструкций, положений* и т.п. Такие акты носят подзаконный характер и направлены на разъяснение, детализацию, претворение в жизнь более общих норм действующего законодательства. Тем не менее, нормативные акты государственного управления являются одним из источников российского административного права.

Ненормативный правовой акт – это одностороннее действие государственного органа или его должностного лица, формализованный документ, содержащий обязательные конкретно-индивидуальные предписания, влекущие юридические последствия, и не содержащий норм права. Формами ненормативных (индивидуальных) правовых актов являются *распоряжения, решения, предписания* и т.п. Собственно каждое юридически значимое решение органа (должностного лица) оформляется индивидуальным актом управления. Индивидуальные акты управления принимаются зачастую в произвольной форме, для них редко устанавливаются повышенные требования юридической техники. Однако именно по отношению к индивидуальным актам законодательство часто содержит требование о мотивированности принятого управленческого решения.

Помимо данной ключевой классификации, в теории административного права существует достаточно большое количество вариантов группировки актов государственного управления по различным основаниям:

- по наименованию: указы и распоряжения Президента РФ; постановления и распоряжения Правительства РФ; постановления, приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, уставы, издающиеся государственными и муниципальными органами исполнительной власти; указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ или главы муниципального образования;

- по предметам ведения и территориальным масштабам действия: федеральные, субъектов Федерации и местные;

- по характеру компетенции: акты надотраслевого общего управления, акты отраслевого управления и акты межотраслевого управления различными сферами;

- по функциональной роли: акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым делам, по учету, снабжению и иным общим функциям административной деятельности;

- в зависимости от порядка принятия: коллегиальные (принимаемые простым или квалифицированным большинством) и единоличные.

**3. Действие административных правовых актов**

Требования к подготовке актов государственного управления разрозненны и неоднозначны. На каждом уровне государственного управления существуют собственные правила создания актов управления.

Так, например, Постановление Правительства РФ 1997 г. утвердило Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Данными Правилами, в частности, установлено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде *постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.* Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей. Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти. Если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти. Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется органом юстиции, который ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя: юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации; принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр.

Указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», в Собрании законодательства Российской Федерации и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru/)) в течение 10 дней после дня их подписания.

Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства РФ – со дня их подписания. Следует иметь в виду, что в актах Президента РФ и Правительства РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, в «Российской газете», в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru/)) в течение 10 дней после дня их регистрации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Действие акта государственного управления может быть ограничено во времени прямым указанием на срок действия акта либо указанием на событие, с наступлением которого акт утратит силу. Однако, как правило, нормативно-правовые акты государственного управления действуют бессрочно, со временем сменяясь новыми документами по регулируемым ими вопросам.

Действие актов государственного управления в пространстве обусловлено территориальными границами компетенции издающего их органа и теми правилами разграничения предметов ведения и полномочий, которые действуют в отношениях между органами государственного управления различного уровня.

В качестве основания для отмены акта государственного управления могут выступать: а) несоответствие содержания акта действующему законодательству либо актам вышестоящих должностных лиц (органов); б) несоблюдение установленных требований к порядку принятия и вступления в силу актов (например, отказ в государственной регистрации); в) нецелесообразность правового акта государственного управления.

Решение об отмене акта государственного управления может быть принято:

- по инициативе самого органа, издавшего акт государственного управления;

- по инициативе вышестоящего органа государственного управления или должностного лица;

- в результате опротестования, т.е. по инициативе органов прокуратуры;

- в результате обжалования, т.е. по инициативе граждан.

Решение об отмене или приостановлении действия акта государственного управления может быть принято:

1) органом, принявшим акт государственного управления;

2) вышестоящим органом, имеющим на это специальные полномочия;

3) судом (общей юрисдикции, арбитражным или конституционным).

Так, в соответствии с Конституцией РФ право отмены актов Правительства РФ предоставлено Президенту РФ. Со своей стороны, Правительство РФ в соответствии с нормами Федерального конституционного закона 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти.

Российским законодательством предусмотрено, что Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам по представлению Правительства РФ. Принесение протеста прокурора на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста.

**4. Административные договоры**

Договор вообще – это сделка, соглашение двух или более лиц об установлении, изменении или прекращении их прав и обязанностей. Административным в собственном смысле этого слова может быть признан только такой договор, который имеет своей исключительной целью – реализацию государственных управленческих задач. Таким образом, административный договор – это соглашение властных субъектов государственного управления, касающееся вопросов организации управленческого процесса.

Признаки административного договора:

1. Заключение такого договора влечет возникновение правоотношений между его субъектами на основе добровольного согласия и равенства сторон, чем административный договор отличается от актов управления.

2. Административный договор заключается на основе норм административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения (расторжения). Так, Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, закону о Правительстве РФ и федеральным законам.

3. Содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения. Целью указанного договора, в отличие, например, от гражданско-правового договора, является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера.

4. Одной из сторон административного договора выступает орган исполнительной власти, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен.

Таким образом, административный договор – это основанное на нормах административного права соглашение, хотя бы одним из участников которого является субъект государственного управления (по мнению других ученых – между, по меньшей мере, двумя такими субъектами), заключаемое с целью урегулирования отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера.

В разнообразии договорных форм, к которым имеет то или иное отношение административно-правовое регулирования, выделяют следующие разновидности:

1) договоры (соглашения) смешанного типа, в рамках которых административно-правовые элементы проявляются наряду с юридическими инструментами, используемыми и другими отраслями российского права (чаще всего, гражданской, трудовой, финансовой);

2) договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами по поводу реализации их субъективных прав (например, контракты по поводу службы и т.п.), представляющие собой предшествующие принятию одностороннего юридически-властного решения отношения типично горизонтального варианта;

3) договоры (соглашения) между различными субъектами исполнительной власти по поводу объема полномочий по ее практической реализации, т.е. собственно административно-правовые соглашения, которые, однако, тоже не порождают конкретных правоотношений, не подменяют собой правовые акты исполнительных органов, не являются собственно средством управляющего воздействия.

В отношениях, возникающих в связи с заключением разного рода налоговых инвестиционных соглашений, государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд, концессионных договоров (подразумевающих передачу части функций местной администрации по обслуживания местных нужд негосударственным субъектам) и т.п. сделок, административно-правовое начало выражает только одна сторона договора (орган государственного управления), которая вступает в такие несвойственные ее властной природе отношения с целью реализации своих управленческих задач. Собственно, в этой ситуации властный субъект административного права выступает не в своем основном качестве (органа исполнительной власти, например), а в другом – гражданско-правовом – качестве, т.е. как юридическое лицо.

Те же соображения относятся и к договорам, заключаемым в соответствии с предписаниями трудового законодательства в сфере, например, государственной службы. Отношения между органом исполнительной власти и гражданином, принимаемым на определенную должность государственной службы, не становятся административно-правовыми в силу одного этого обстоятельства. Заключаемый контракт создает между его сторонами определенную среду трудового характера, осложненную некоторыми административно-правовыми элементами, связанными с институтом государственной службы.

В качестве примера договоров несомненно административного характера можно привести вид договоров, касающихся вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также вопросов передачи осуществления части государственно-властных полномочий от одного субъекта управления другому.

Такого рода договор характеризуется чистотой административных правоотношений, возникающих между сторонами. Обе стороны сделки выступают в интересах государственного управления, являясь властными субъектами административного права и выступая именно в этом качестве. В таком договоре нет места гражданско-правовым принципам договорных отношений, как и места гражданско-правовой ответственности сторон. Взаимоотношения сторон такого рода сделки регулируются исключительно нормами административного права.

В литературе по административному праву основным критерием классификации административных договоров является предмет договора. По предмету договора выделяются следующие виды договоров:

а) договоры о компетенции,

б) договоры о сотрудничестве,

в) иные.

К договорам о компетенции, в частности, относятся договоры (между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, между последними и органами местного самоуправления) о разграничении компетенции, а также о делегировании полномочий. Договоры о сотрудничестве определяют различные сферы управленческой деятельности, в частности, обмен информацией, проведение совместных мероприятий и ряд других.