

ГАЦКО Михаил Фёдорович
к.ф.н., Grand Ph.D.,

**заслуженный юрист Московской области, полковник юстиции
действительный муниципальный советник Московской области**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО



Тема 7.

Административно-правовые формы.

Административно-правовые акты.

Понятие форм государственного управления

Форма государственного управления

— это оформленное поведение властного субъекта административного права, осуществленное им в рамках его компетенции в целях реализации функций государственного управления.

Различие в понимании понятия ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ю.Н. Стариков определяет: «Правовая форма управления — это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления».

Ю.М. Козлов под формой управления понимает «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия».

Д.Н. Бахрах полагает, что формами управленческой деятельности являются способы выражения ее содержания, система внутренне взаимосвязанных способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий как части управленческой деятельности.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

являются способом внешнего выражения содержания деятельности органов государственного управления (их должностных лиц) и зависят от этого содержания;

являются фактически средством решения задач и функций субъектов государственного управления в рамках их компетенции;

осуществляются в рамках, установленных нормативными правовыми нормами;

выбор форм управленческой деятельности определяется самим субъектом управления и обусловлен спецификой задач и функций, стоящих перед органом управления;

влекут за собой определенные юридические последствия и не влекут таковых.

ВИДЫ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВАЯ и НЕПРАВОВАЯ

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.

ПРИЗНАКИ

1. установление в нормативном правовом акте, что подразумевает наличие нормативно-правового регулирования содержания, процедуры осуществления, основных юридических последствий применения данной формы;
2. государственно-властная природа, т.е. осуществление посредством применения такой формы государственного управления властных полномочий в отношении объектов государственного управления;
3. подзаконность полномочий органов управления и их должностных лиц, что означает соответствие формы государственного управления нормативно установленной компетенции применяющего ее органа;
4. исполнительно-распорядительное действие в качестве содержания формы, т.е. форма должна оформлять собой действие, совершаемое в интересах осуществления государственного управления (исполнительное и (или)

Неправовая форма государственного управления — это деятельность, совершаемая любым из властных субъектов административного права, хотя и в рамках действующего законодательстве, 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.

ВИДЫ

1. организационные действия, т.е. действия, связанные с внутренней организацией процесса государственного управления (например, информирование подведомственных структур об изменениях в действующем законодательстве, проведение совещаний, семинаров, организация внутриведомственных обследований и проверок, разработка методических рекомендаций);
2. материально-технические мероприятия, т.е. действия вспомогательного технического персонала властного субъекта административного права (например, экспедиция, транспортное

Классификация правовых форм государственного управления

По степени юридического выражения

Основные

Заключаются в издании правовых актов уполномоченными на то государственными органами.

Базирующиеся на основных

Влекут определенные юридические последствия или имеют определенную юридическую направленность (регистрационную, разрешительную, надзорную и т.п.).

По достигаемым результатам

Позитивного регулирования

Заключаются в регулировании общественно – экономических отношений, происходящих в государстве (законы, регулирующие определенные сферы общественно–экономических отношений).

Реакции на негативные явления

Целью является прекращение или приостановление негативных общественно-правовых явлений (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.).

По направленности

Воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления

Основное направление действия — внешняя направленность. Регулирование отношений, возникающих вне сферы государственного управления.

Воздействующие на деятельность нижестоящего управленческого аппарата

Основное направление действия — внутренняя направленность. Регулирование отношений, складывающихся внутри сферы государственного управления.

По объему

Общеобязательные

Обязательны для выполнения управляемыми субъектами по всей сфере государственного управления.

Адресованные конкретным объектам

Регулируют сферу действия конкретных объектов сферы государственного управления.

По адресату

Вся система исполнительной власти

Охватывают отношения, складывающиеся по всей системе исполнительной власти.

Конкретные работы исполнительного органа

Направлены на регулирование определенной деятельности исполнительного органа власти.

По характеру

Процедурные

Определены полномочиями конкретного органа государственной власти.

Процессуальные

Определены особым обязательным порядком решения определенных ситуаций.

По субъектному выражению

Односторонние

Регулируют отношения конкретного субъекта.

Многосторонние

Сложный субъектный состав, в котором субъекты имеют многосторонний характер.

По инициативности

По собственной инициативе

Субъект отношений собственной инициативой регулирует образование отношений.

По инициативе других участников

Действия субъекта отношений определяют волевые действия других субъектов отношений.

По условиям применения

Нормальная общественная жизнь

Регулирование общественных отношений в стандартных ситуации.

Чрезвычайная ситуация

Продиктовано сложившейся ситуацией, необходимо введение в действие специальных форм правового регулирования.

По объекту управляемого воздействия

Законодательные органы

Продиктовано особенностями нормативного регулирования законодательных органов.

Судебные органы

Основой выступают процессуальные формы государственного регулирования.

По юридическому содержанию

Предписывающие	Определяют порядок деятельности управляемого субъекта.
Запрещающие	Определяют действия, выполнение которых недозволительно.
Дозволительные	Предоставляют управляемому субъекту возможность действовать по своему усмотрению.

По содержанию

Правотворческие	Регулируют процесс принятия правовых актов.
Правоприменительные	Осуществляют контроль за применением правовых актов.

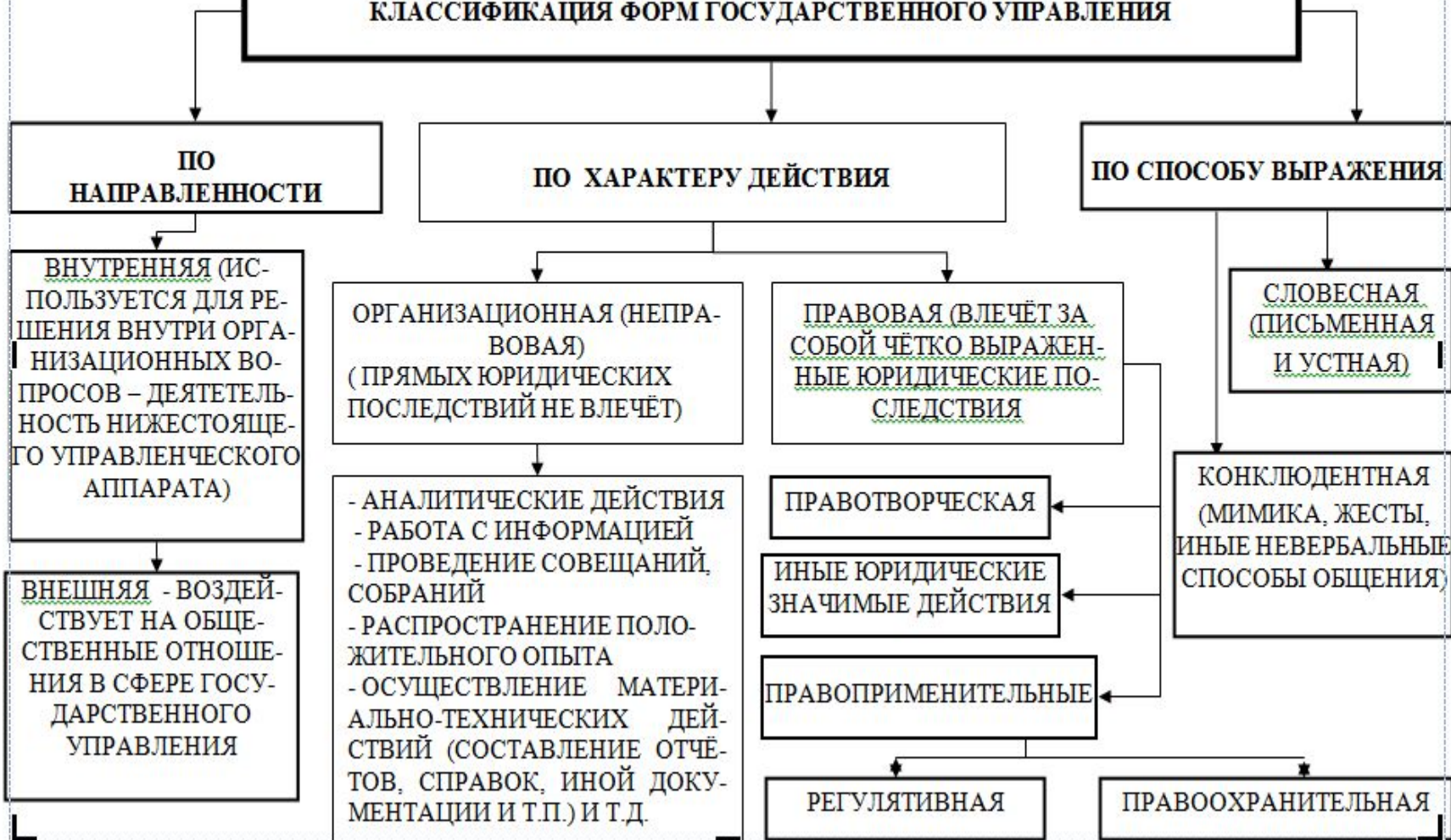
По направленности

Внутренние	Регулируют внутренние отношения, возникающие в сфере административных отношений.
Внешние	Взаимодействуют со схожими отраслями права, регулируя правоотношения, возникающие при взаимодействии.

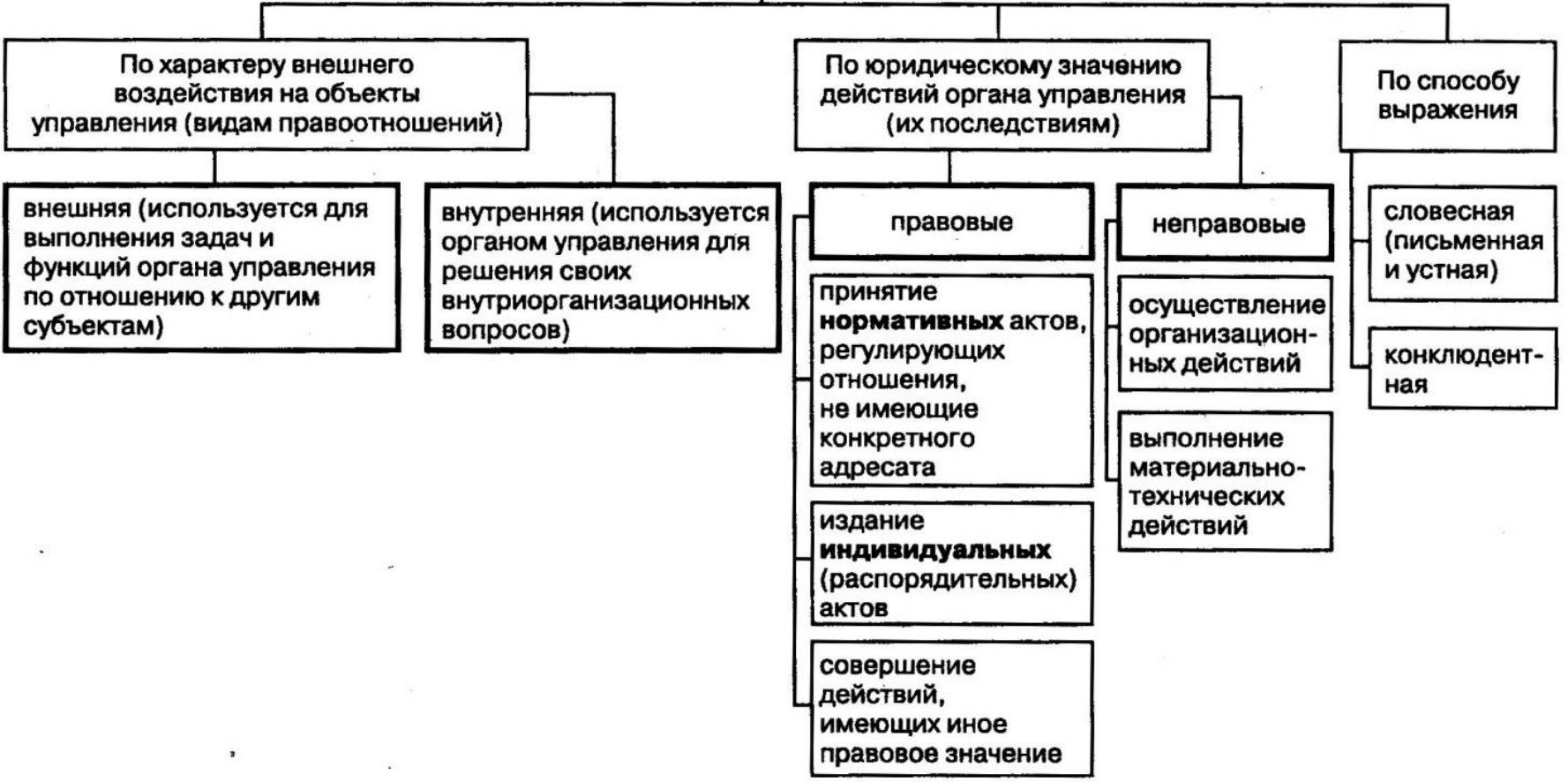
По способу выражения

Словесные	Имеют устное выражение.
Конклюдентные	Выражены в определенных действиях уполномоченных на то государственных лиц (жест государственного инспектора по безопасности дорожного движения).

**ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.
КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**



Виды форм осуществления исполнительной власти



Правовой акт управления — это управленческий документ, содержащий властное волеизъявление уполномоченного субъекта государственного управления в виде нормативного или индивидуального предписания, осуществленное в рамках его компетенции и для целей решения задач управленческой деятельности, принятие которого влечет определенные юридические последствия.

ПРИЗНАКИ ПРАВОВОГО АКТА УПРАВЛЕНИЯ

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

ВИДЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

По юридическим свойствам

НОРМАТИВНЫЕ

Издаются с целью регулирования однотипных управленческих общественных отношений, рассчитаны на длительное и многократное применение и не имеют конкретного адресата (например, Водным кодексом РФ предусматривается, что Правительство РФ устанавливает порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов), регламентируют различного рода социально-экономические программы (например, программы приватизации).

ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ

Рассчитаны на разовое их применение к одному конкретному случаю (например, индивидуальным актом является постановление судьи о наложении административного взыскания на конкретное лицо, акт о назначении на должность или об освобождении от должности). Индивидуальные акты по своему юридическому содержанию являются распорядительными правовыми актами.

СМЕШАННЫЕ

Сочетают нормы нормативного и индивидуального характера (например, решение об образовании органа исполнительной власти, в котором одновременно устанавливается организационно-правовой статус этого органа и назначается его руководитель).

По действию на территории

На всей территории Российской Федерации

Это относится к указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ.

На территории отдельных субъектов

Распространяют свою юридическую силу на определенной территории в пределах Российской Федерации (например, постановления администрации края, области).

На территории нескольких государств

В соответствии с двухсторонними и многосторонними соглашениями, заключаемыми суверенными государствами — участниками Содружества Независимых Государств, а также за пределами Российской Федерации (например, это нормы, регламентирующие деятельность различных организаций, находящихся в зарубежных странах).

По действию во времени

Ограниченные сроком действия

Устанавливается определенный срок действия нормы, либо она действует до прекращения событий, которыми была вызвана необходимость принятия данной нормы.

Не ограниченные сроком действия

Не имеют определенного срока действия, т.е. действуют до того момента, когда другим правовым актом будут отменены.

По наименованию в зависимости от принявшего его органа

Указы и распоряжения Президента РФ

Распространяют свое действие в соответствии с полномочиями Президента РФ и законодательством Российской Федерации, оформляют также решения о назначении на должность и освобождении от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, которыми он руководит, и многое другое.

Постановления и распоряжения Правительства РФ

Регулируют общественные отношения в пределах юридической силы.

Постановления, издающиеся федеральными органами исполнительной власти

Постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения, имеющие обязательную силу для всех подразделений соответствующей системы.

Распоряжения высшего должностного лица субъекта Федерации

Регулируют отношения, возникающие в пределах его компетенции и регулирующие общественные отношения в пределах территории субъекта Федерации.

По способу охраны от нарушений

Административной ответственности	Назначают меры наказания, предусмотренные за конкретные составы административных правонарушений.
Дисциплинарной ответственности	Определяют меры наказания за определенный дисциплинарный проступок.

В зависимости от порядка принятия

Единоличные	Принимаются в единоличном порядке.
Коллегиальные	Принимаются простым или квалифицированным большинством в соответствии с нормами, регулируемыми эти юридические отношения.

По характеру компетенции

Акты надотраслевого общего управления	Распространяются на отношения, возникающие во всех отраслях общественных отношений.
Акты отраслевого управления	Регулируют отношения, складывающиеся в определенной отрасли общественных отношений.
Акты межотраслевого управления	Регулируют отношения, складывающиеся в нескольких смежных отраслях общественных отношений.

Виды правовых актов управления

По юридическим свойствам

По действию на территории

По действию во времени

По наименованию в зависимости от принявшего органа

По способу охраны от нарушения

По способу принятия

По характеру компетенции

Нормативные

На территории Российской Федерации

Ограниченные сроком действия

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

Применение дисциплинарной ответственности

Единоличные

Акты отраслевого управления

Индивидуальные

На территории отдельных субъектов Российской Федерации

Не ограниченные сроком действия

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации

Применение административной ответственности

Коллегиальные

Акты надотраслевого общего пользования

Смешанные

На территории нескольких государств

Распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Акты межотраслевого управления

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ПРАВОВЫМ АКТАМ УПРАВЛЕНИЯ

Требования к законности правовых актов управления

Прежде всего акт государственного управления должен соответствовать нормам Конституции РФ и федеральных законов.

Для актов разных уровней требование о соответствии закону предполагает различный круг нормативно-правовых документов, которым должен соответствовать акт.

Акты государственного управления, издаваемые в субъектах Федерации, помимо этого должны соответствовать актам Президента, Правительства РФ, а также нормам регионального законодательства.

Акт государственного управления должен быть принят с учетом существующего предмета ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации.

Акт государственного управления должен быть принят в рамках компетенции издающего органа государственного управления и соответствовать актам вышестоящих органов государственного управления.

Акт государственного управления должен быть юридически обоснованным, т.е. содержать четкие целевые установки, порядок исполнения решения, предусматривать возможные последствия введения акта и т.п., а также приниматься в связи с определенными обстоятельствами, являющимися достаточным основанием для издания акта государственного управления.

Требования к подготовке, изданию и действию правовых актов управления

Требования к подготовке актов государственного управления разрозненны и неоднозначны. На каждом уровне государственного управления существуют собственные правила создания актов управления. На федеральном уровне упорядочено принятие в основном нормативных актов управления, однако есть нормы, посвященные и индивидуальным актам.

Требования к действию актов государственного управления во времени и пространстве связаны прежде всего со вступлением актов в законную силу. Статья 15 Конституции РФ устанавливает, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Требования к содержанию и форме нормативно-правовых актов управления

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки. При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования.

Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего (издавших) акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату, а также отвечать требованиям

Отмена актов государственного управления

Основания для отмены акта государственного управления

1. несоответствие содержания акта действующему законодательству либо актам вышестоящих должностных лиц (органов);
2. несоблюдение установленных требований к порядку принятия и вступления в силу актов (например, отказ в государственной регистрации);
3. нецелесообразность правового акта государственного управления.

Решение об отмене акта государственного управления принимается

1. по инициативе самого органа, издавшего акт государственного управления;
2. по инициативе вышестоящего органа государственного управления или должностного лица;
3. в результате опротестования, т.е. по инициативе органов прокуратуры, действующих на основании положений Закона РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»;
4. в результате обжалования, т.е. по инициативе граждан, которым право обжаловать решения органов государственной власти и должностных лиц предоставлено ст. 46 Конституции РФ, либо по инициативе других субъектов административного права, наделенных соответствующими полномочиями по обжалованию

**нормативные правовые акты
издаются федеральными органами
исполнительной власти в виде:**

1. постановлений,
2. приказов,
3. распоряжений,
4. правил,
5. инструкций
6. положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

— документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятое в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию.

ПРИКАЗ

— распорядительный документ федерального органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей.

РАСПОРЯЖЕНИЕ

— распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжения подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.

ПРАВИЛА

— документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.

ИНСТРУКЦИЯ

— документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ.

Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, определяет процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

ПОЛОЖЕНИЕ

— документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, права, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами, а также порядок осуществления как позитивной управленческой деятельности, так и юрисдикционного принуждения.

**Важным
процессуальным документом
в системе публичного управления
является протокол.**

Акты управления являются правовой формой реализации задач и функций органов исполнительной власти. Под актом управления понимается подзаконное официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия

Юридическое значение (последствия) актов управления

Нормативный акт устанавливает или изменяет правила поведения, которые являются общими, не содержат указаний об индивидуумах

Нормативный акт налагает конкретные обязанности на определенных субъектов или предоставляет им определенные права (обязанность выполнить ту или иную работу, право получить и использовать средства и т.д.)

Индивидуальный акт управления служит юридическим фактом, если законодательство связывает с ним возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти (например, постановление Правительства РФ о назначении конкретного лица на государственную должность государственной службы)

Акт управления может носить юрисдикционный (правоохранительный) характер, т.е. содержит правовую оценку тех или иных фактов, решение споров о праве или применении установленной законом санкции (например, вынесение административной комиссией постановления о наложении на гражданина штрафа)

Виды актов исполнительной власти

