

**Содержание**

[***Вопрос 1. Понятие формы государственного управления*** 3](#_Toc35763760)

[***Вопрос 2. Виды форм государственного управления*** 5](#_Toc35763761)

[***Вопрос 3. Понятие и виды правовых актов управления*** 11](#_Toc35763762)

[***Вопрос 4. Действие правовых актов государственного управления*** 15](#_Toc35763763)

[***Вопрос 5. Административно-правовой договор*** 26](#_Toc35763764)

[Вопросы для самоконтроля 32](#_Toc35763765)

В результате освоения материалов данной темы обучаемый должен:

***знать***

специфику и виды форм государственного управления и административно-правовых актов;

***уметь***

разграничивать формы государственного управления от других взаимосвязанных правовых явлений;

***владеть***

навыками по реализации различных форм государственного управления и административно-правовых актов.

***Вопрос 1. Понятие формы государственного управления***

Содержательная характеристика государственного управления осуществляется посредством раскрытия таких понятий как «принципы государственного управления», «функции государственного управления», «субъекты государственного управления», «формы государственного управления», «методы государственного управления». Познание данных явлений позволяет глубже проникнуть в сущность государственного управления, познать его природу.

Форма государственного управления содержит важную характеристику управленческой деятельности и позволяет сформировать качественное восприятие как процесса государственного управления, так и его результата. В научной и учебной литературе отсутствует единство при характеристике данного явления, о чем свидетельствует использование наряду с термином «форма государственного управления» и других терминов: «формы управления», «административно-правовые формы», «формы управленческой деятельности», «формы осуществления исполнительной власти», «формы компетенции субъектов административного права», «формы компетенции субъектов государственного управления» и т. п. Перечисленные определения понятия имеют право на существование, вместе с тем, наиболее приемлемым является использование термина «форма государственного управления», так как он наиболее адекватно отражает внешнее проявление деятельности субъектов государственного управления по реализации возложенных на них правомочий.

*Форма государственного управления  –* это внешнее выражение деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, осуществляемое в рамках их компетенции по разрешению стоящих задач и вызывающее определенные последствия.

Форме государственного управления присущи следующие *черты*:

1) является способом внешнего выражения деятельности органов государственного управления и их должностных лиц;

2) предопределяется содержанием деятельности органов государственного управления и их должностных лиц;

3) оказывает влияние на содержание деятельности органов государственного управления и их должностных лиц;

4) обусловлена реализацией задач и функций субъектов государственного управления в рамках их компетенции;

5) регламентируется действующим законодательством;

6) выбор формы управленческой деятельности обусловлен спецификой стоящей цели, предопределяет наиболее эффективный вариант деятельности;

7) влечет за собой определенные последствия.

Форма государственного управления имеет важное значение для качественного отправления государственно-управленческой деятельности, решения важнейших задач современного публичного управления.

Посредством использования в управленческой практике форм управления осуществляются административные полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих действий, применения административных процедур, гласность и учет общественного мнения при осуществлении публичного управления.

Органы управления и должностные лица в каждом конкретном случае избирают соответствующую форму управления. Осуществляя свои функции, органы управления используют различные административно-правовые формы деятельности. Формы управленческой деятельности должны соответствовать содержанию управленческой деятельности, т. е. для реализации той или иной функции управления необходимо выбирать наиболее целесообразные формы, обеспечивающие качественное выполнение задач с наименьшей затратой сил, средств и времени.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия[[1]](#footnote-2).

Вариативность государственного управления во многом обусловлена возможностью использования различных форм при осуществлении соответствующего вида управленческой деятельности. В литературе отмечается, что при выборе формы управленческих действий следует учитывать определенные правилами: «Она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру решаемых вопросов, целям управленческого воздействия, особенностям конкретного объекта; может распространяться лишь на те объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица)»[[2]](#footnote-3).

***Вопрос 2. Виды форм государственного управления***

Качественная неоднородность управленческой деятельности предопределила наличие различных видов форм государственного управления. В основу классификации форм государственного управления могут быть положено ряд критериев, что позволяет сформировать систему действий субъектов государственного управления. Наиболее детальная характеристика видов форм государственного предложена в учебнике под редакцией Л.Л. Попова:

*– по степени юридического выражения*: *основные* (издание правовых актов) и *базирующиеся на них*, т. е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

*– по достигнутым результатам*: *позитивное регулирование* (утверждение программ социально-экономического развития и т. п.) либо *реакция на негативные явления* в сфере государственного управления;

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

*–* по объему: общеобязательные, либо адресованные конкретным объектам;

*– по адресату*: *вся система исполнительной власти* (государственного управления) либо *упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа* (самоорганизации);

*– по характеру и методам решения вопросов компетенции*: *предупредительные* (например, подготовка и принятие управленческого решения) и *процессуальные* (например, в рамках административного производства);

*– по субъектному выражению*: *одностороннее выраженные* либо *двухсторонние и многосторонние* (административно-правовые договоры);

*– по инициативности*: *используемые* субъектами исполнительной власти *по собственной инициативе* в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся *реакцией на инициативу других участников* управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

*– по условиям применения*: *нормальная общественная* жизнь либо *режим чрезвычайного* или *военного положения*;

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

*– по особенностям объекта управленческого воздействия*: в зависимости *от формы собственности* (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

*– по юридическому содержанию*: *предписывающие, запретительные* либо *дозволительные[[3]](#footnote-4)*.

В настоящее время отсутствует всеобъемлющая регламентация управленческой деятельности, посредством которой были бы закреплены все ее аспекты. В этой связи возникают определенные сложности в отправлении государственного управления.

Важным основанием классификации форм государственного управления являются *порождаемые последствия,* что позволяет выделить *правовые формы* (влекут определенные юридические последствия) и *неправовые формы*

Наиболее часто правовая управленческая деятельность осуществляется в виде правотворчества, правоприменения и административно-договорной деятельности.

*Правотворчество (правоустановление) –* деятельность органов и должностных лиц государственного управления, осуществляемая в установленных формах, в пределах компетенции по выработке правовых норм.

В основу правотворческой деятельности положены следующие *принципы*: демократизма, законности, научности, своевременности, профессионализма, плановости.

Данная деятельность носит стадийный характер и включают следующие *стадии*:

– решение субъекта правотворческой деятельности о необходимости разработки проекта нормативного правового акта;

– подготовка проекта нормативного правового акта, предварительное обсуждение, доработка;

– обсуждение проекта нормативного правового акта в правотворческом органе;

– принятие или утверждение проекта нормативного правового акта;

– опубликование (доведение до адресатов) принятого нормативного правового акта.

Правотворческая деятельность направлена на детализацию нормативного правового регулирования, ее результатами является принятие подзаконных нормативных правовых актов. В постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»[[4]](#footnote-5) определено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Наибольший объем контрольных полномочий за правотворческой деятельностью возлагается на Министерство юстиции РФ и его территориальные органы, которые осуществляют государственная регистрация нормативных правовых актов[[5]](#footnote-6). В целях учета общественного мнения в ходе подготовки нормативных правовых актов Правительством РФ установлены Правила о порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения[[6]](#footnote-7).

Признавая значение правотворчества, следует признать, что основной правовой формой государственного управления является правоприменение. *Правоприменение* – деятельность уполномоченных субъектов государственного управления в установленном процессуальном порядке по разрешению индивидуальных конкретных дел с вынесением правоприменительных актов. Данная форма государственного управления направлена на принятие решений по существу, т.е. носит индивидуальный характер.

Правоприменительной деятельности свойственны следующие *стадии*:

– установление и анализ фактических обстоятельств управленческого дела (определение круга юридических значимых фактов, сбор и процессуальное оформление добытых фактов (доказательств), исследование полученных фактов, установление их допустимости и истинности);

– юридическая квалификация управленческой деятельности (выбор юридической нормы, проверка действенности нормы, толкование нормы);

– разрешение дела по существу, принятие индивидуального акта (подготовка дела к рассмотрению, непосредственное рассмотрение дела, вынесение акта применения, доведение принятого решения до адресатов);

– пересмотр дела (факультативная стадия, в рамках которой акт правоприменения может быть обжалован заинтересованными сторонами или опротестован прокурором);

– исполнение принятого решения (воплощение решения, содержащегося в правоприменительном акте, в поведение участников управленческих отношений).

*Административно-договорная деятельность* – это деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по разработке, заключению и осуществлению административных договоров. *Административный договор* представляет собой основанное на нормах административного права соглашение, принимаемое на основе согласования воль сторон между двумя или более субъектами управленческих отношений, одним из которых является орган государственного управления либо его законный представитель.

Наряду с правовыми формами государственного управления широкое применение в практике государственного управления получили неправовые формы. *Неправовые формы государственного управления* – такое внешнее выражение государственно-управленческой деятельности, которое направлено на способствование управленческой деятельности, но напрямую не влечет наступление правовых последствий, не создает новые и не изменяет существующих административно-правые отношения.К неправовым формам государственного управления относятся организационные действия и материально-технические операции.

*Организационные действия –* совокупность действий, выполняемых субъектами государственного управления по организационному обеспечению собственной деятельности. Организационные действия осуществляются в виде проведения совещаний, семинаров, круглых столов, распространение передового опыта, разработку прогнозов, программ, организацию взаимодействия, координацию действий, инструктирование, проведение проверок, контроль за деятельностью, исполнение, инспектирование объектов и др.

*Материально-технические операции –* разновидность внешнего прояв­ления управленческой деятельности, не влекущей юридических последствий, направленная на обеспечение реализации правовых форм и организационных действий в сфере управления. Материально-технических операций реализуются в виде регистрации (учета) документов, статистического учета, оформления документов, разработки документов, обработки информации, стенографирование, ведение делопроизводства, составление справок и отчетов и др.

***Вопрос 3. Понятие и виды правовых актов управления***

Правовые формы государственного управления получают свою объективацию в правовых актах управления. Другими словами правовые формы государственного управления «живут» в соответствующих правовых актах управления. *Правовой акт управления –* это вид юридического акта, основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление органов государственного управления и их должностных лиц, принятое в установленном процессуальном порядке и направленное на установление либо возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений.

Правовому акту управления свойственны следующие *основные черты*:

1) является разновидностью юридического акта;

2) представляет собой юридический вариант управленческого решения;

3) носит подзаконный характер, основывается на Конституции
и законах РФ, законах субъектов РФ;

4) исходит от компетентного субъекта государственного управления;

5) является результатом одностороннего юридического волеизъявления;

6) определяет правила поведения в сфере государственного управления или индивидуально определяет поведение адресата;

7) принимается в определенном процессуальном порядке;

8) издается, как правило, в форме документа;

9) имеет определенную структуру;

10) обеспечивается системой правовых средств;

11) несоблюдение, неисполнение правового акта влечет наступление негативных юридических последствий.

Правовые акты управления играют существенную роль в организации и практическом осуществлении как государственного, так и муниципального управления. При этом их роль не ограничивается деятельностью органов исполнительной власти, но и распространяется на деятельность органов законодательной, судебной власти, а также органов, которые не входят в традиционную систему разделения властей. Ю.Н. Старилов выделяет следующие аспекты значения актов государственного управления:

– выступают в качестве юридических фактов, т. е. являются фактическими основаниями для формирования новых правоотношений, изменения или отмены старых отношений, создания нового правового статуса различных субъектов права (издания приказа о назначении на должность государственной службы представляет собой реальное основание для формирования нового статуса – правового статуса государственного служащего);

– будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют номы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность назначения административных наказаний. Нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя определенные права (или же устанавливая и то и другое);

– могут служить правовыми и фактическими основаниями для подготовки и издания других административных актов (постановление Правительства РФ является основанием для издания федеральными министерствами или различными ведомствами конкретизирующих административных актов);

– могут выступать в качестве юридических документов – доказательств в юридическом процессе (при возбуждении или рассмотрении судом гражданского, уголовного либо другого дела);

– могут стать важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц (например, выдача уполномоченным должностным лицом решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях);

– являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; модернизации сферы публичного управления; проведения административной реформы; достижения целей государственного управления; осуществления позитивного функционирования органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; юридической защиты прав и свобод граждан, организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; улучшения качества многообразной российской правовой жизни[[7]](#footnote-8).

Для познания сущности правовых актов государственного управления важное значение имеет их классификация, которая может быть осуществлена по различным основаниям:

– *по юридическим свойствам:* нормативные акты управления (содержат административно-правовые нормы, создающие юридическую основу управленческой деятельности), индивидуальные (содержат разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела), нормативно-индивидуальные (содержат как нормы административного права, так и разрешение конкретного управленческого дела);

– *по форме выражения:* словесные (письменные и устные; нормативные и нормативно-индивидуальные только в письменной форме) и конклюдентные;

– *по сроку действия:* бессрочные, срочные, временные;

– *по территории действия:* действующие на всей территории РФ, действующие на территории нескольких субъектов РФ (межтерриториальные), действующие на территории субъектов РФ, действующие на территории муниципального образования, действующие на территории предприятия, учреждения (локальные);

– *по органу, издавшему акт:* акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти, акты органов исполнительной власти субъектов РФ, акты органов местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, акты руководителей предприятий, учреждений;

– *по характеру компетенции:* общей компетенции, межотраслевой компетенции, отраслевой компетенции и специальной компетенции;

– *по наименованиям:* указы, постановления, распоряжения, приказы, указания, инструкции, решения, правила, положения и др.; *по функциональной роли –* плановыми, методическими, кадровыми, финансовыми и др.;

– *в зависимости от порядка принятия:* коллегиальные (принимаются коллегиальными органами простым или квалифицированным большинством), единоличные (принимаются руководителями органа государственного управления) правовые акты;

– *в зависимости от способа правовой охраны:* охраняемые мерами дисциплинарной или административной ответственности;

– *по степени сложности:* простые (рутинные), сложные и уникальные акты управления.

***Вопрос 4. Действие правовых актов государственного управления***

Правовые акты государственного управления выполняют свое предназначения в случае их действия, т. е. перевода их статического (правового закрепления) в динамическое состояние – реального регулирования общественных отношений, когда они вызывают определенные правовые последствия, ради которых они были приняты. Действие правового акта государственного управления обуславливается потребностью нормативного правового регулирования общественных отношений или же разрешения индивидуально-конкретного дела.

Действие правового акта государственного управления характеризуется наличием у него (акта) юридической силы, что делает его веления обязательными для соответствующих адресатов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение правового акта государственного управления влечет за собой определенные правовые последствия. Такие последствия могут быть в форме применения различных мер государственного принуждения с учетом наступивших или потенциально возможных негативных последствий допущенных нарушений.

Правовые акты управления должны отвечать требованиям *целесо­образности* и *законности*.

*Целесообразность* правового акта управления характеризуется его полезностью с точки зрения государственных интересов, способность наиболее оптимально разрешать управленческие ситуации. При этом государственные интересы могут входить в противоречия с интересами других коллективных и индивидуальных субъектов. Для преодоления таких противоречий предусматриваются различные механизмы согласования интересов, в том числе предварительного опубликования проектов нормативных правовых актов.

Целесообразность правовых актов управления включает в себя ряд факторов как правового, так и собственно управленческого, материального, технического и иного характера: состояние системы управления; ранее принятые акты; возможные варианты решения управленческой ситуации; интересы участников управленческих отношений; права и свободы человека; научно-правотворческие рекомендации применительно к конкретным управленческим отношениям.

*Законность* правового акта управления  – требование к правовым актам управления соответствовать Конституции РФ, действующему законодательству, другим нормативным правовым актам, обладающим большей юридической силой.

Законность правового акта управления состоит в соответствии следующим требованиям:

– соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным, федеральным законам, нормативным правовым актам Президента РФ;

– не противоречить правовым актам вышестоящих органов исполнительной власти;

– должен быть принят уполномоченным субъектом государственного управления в рамках его компетенции;

– принимается в установленной форме (постановления, распоряжения, приказа и т. п.);

– иметь юридическое обоснование, соответствовать волеизъявлению субъекта, издавшего акт;

– не должен вторгаться в компетенцию нижестоящих субъектов государственного управления;

– не должен ограничивать права, свободы и законные интересы физических и юридических, за исключением случаев предусмотренных законодательством;

– в отдельных случаях, в зависимости от назначения и содержания акта, устанавливаются дополнительные требования (например, дополнительные требования предъявляются субъектам, осуществляющим лицензионную деятельность).

Существенно отличаются требования, которые предъявляются к нормативным и индивидуальным актам государственного управления.

Требования к актам Правительства РФ содержаться в ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»[[8]](#footnote-9). Правительство РФ в пределах своей компетенции издает правовые акты в форме постановлений и распоряжений. При этом акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются акты в форме распоряжений.

Порядок принятия актов Правительства РФ осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ и устанавливается постановление Правительства РФ «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»[[9]](#footnote-10).

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ. Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. 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 РФ по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Наряду с постановлениями и распоряжениями, которые носят правовой характер, Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Требования к нормативным правовым актам органов государственного управления содержаться в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации[[10]](#footnote-11).

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти издаются в следующих видах: *постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений*. При этом не допускается издание нормативных правовых актов в виде *писем и телеграмм*. Установлен запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

По вопросам, которые носят комплексный характер, может быть издан нормативный правовой акт совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

В целях повышения эффективности государственного управления и реализации подпункта «м» п. 2 Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[[11]](#footnote-12) и учета общественного мнения при подготовке нормативных правовых актов Правительством РФ утвержден состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти[[12]](#footnote-13).

С учетом предмета нормативного правового регулирования требуется учета мнения с рядом профильных федеральных органов исполнительной власти, например, Министерством финансов РФ, МЧС России, Министерством связи и массовых коммуникаций РФ и др.

Согласование проекта нормативного правового акта, подготовка заключений, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в 30-дневный срок со дня поступления проекта такого акта или заключения. При наличии разногласий по проекту нормативного правового акта, в том числе выявленных по результатам проведения оценки регулирующего воздействия, субъект правотворчества обеспечивает обсуждение указанного проекта и выявленных разногласий с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с целью поиска взаимоприемлемого решения.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов субъект правотворчества размещает проект нормативного правового акта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

При подготовке нормативного правового акта проводится его правовая экспертиза, а также антикоррупционная экспертиза в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти, и согласно методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Технические требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, имеют важное значение и влияют за законность отправления государственного управления. Нормативному правовому акту предъявляется ряд *технических требований*:

– структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования;

– лексические требования (язык должен быть четким, ясным, лаконичным, понятным для адресатов);

– грамматические требования (при оформлении должны соблюдаться правила грамматики);

– иметь установленные реквизиты (наименование, подписи, печати и т. д.);

– нормативный правовой акт должен быть зарегистрирован в установленном порядке;

– акт должен быть своевременно доведен до адресатов;

– своевременно сдаваться на хранение.

Важную роль в правотворческой деятельности отводится государственной регистрации нормативных правовых актов, которые должны пройти данную процедуру, если они затрагивают 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. Данная деятельность осуществляется Министерством юстиции РФ, который ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя следующие элементы:

– правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

– антикоррупционную экспертизу акта;

– принятие решения о необходимости государственной регистрации акта;

– присвоение регистрационного номера;

– занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции РФ, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

Отказ в регистрации нормативного правового акта может быть, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ или если при проведении антикоррупционной экспертизы в этом акте будут выявлены коррупциогенные факторы.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Копии нормативных правовых актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Министерством юстиции РФ, редакции «Российской газеты», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, в Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Министерство юстиции РФ после государственной регистрации нормативных правовых актов направляет для размещения на Официальноминтернет-портале правовой информации электронные копии (электронные образы) нормативных правовых актов с обязательным указанием сведений об их государственной регистрации.

В целях детализации порядка подготовки нормативных правовых актов, учета специфики объекта общественных отношений, которые находятся в ведении соответствующего субъекта государственного управления разрабатываются соответствующие нормативные правовые акты[[13]](#footnote-14).

Требования, предъявляемые к индивидуальным правовым актам государственного существенно разняться и регламентируются значительным числом нормативных правовых актов. Так, требования, предъявляемые протоколу об административном правонарушении, изложены в ст. 28.2 КоАП РФ, а требования к постановлению по делу об административном правонарушении в ст. 29.10 КоАП РФ. С учетом значимости данных правовых актов, детализация требований к названным индивидуальным правовым актам даются в актах толкования[[14]](#footnote-15).

Несоблюдение требований, предъявляемых к правовым актам управления, наступает их ничтожность или оспоримость.

*Ничтожный правовой акт –* правовой акт, который вследствие допущенных нарушений предъявляемых к нему требований не может породить и не порождает юридических последствий, не подлежит исполнению.

Правовые акты признаютсяничтожными*,* еслина то есть прямое указание закона; грубо нарушена (превышена) компетенция субъекта, издавшего акт; отсутствуют законные основания (заявление, указание, поручение и т.д.) для принятия акта; нарушен срок давности; акт предписывает совершение противоправного действия и т. п.

*Оспоримый правовой акт  –* правовой акт, который подлежит исполнению, но может быть обжалован заинтересованными сторонами или опротестован прокурором.

Оспоримость акта предопределена тем, что появляется субъект, который ставит под сомнение его соответствие требованиям законности. Данные суждения носят вероятностный характер, а, следовательно, могут быть подтверждены или же не получат своего подтверждения. Неподтверждние наличия дефектов в принятом правовом акте государственного управления не влияет на его дальнейшую юридическую судьбу.

Оспаривание правовых актов управления может быть в форме *опротестования* или *обжаловани*я.

В соответствие со ст. 23 ФЗ «О прокуратуре»[[15]](#footnote-16) прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Важным является минимальный срок рассмотрения протеста, который составляет не более десяти дней с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. Правомочия по принесению протеста на постановление по делу об административном правонарушении установлено ст. 25.11 КоАП РФ.

Частью 2 ст. 46 Конституции РФ закреплено, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В данном случае закрепляется судебный порядок обжалования[[16]](#footnote-17). Наряду с этим существует административный порядок, который установлен соответствующими нормативными правовыми актами[[17]](#footnote-18).

Специфика обжалования отдельных правовых актов изложена в соответствующих нормативных правовых актах. Так, специфика обжалования актов налоговых органов и действий и бездействия их должностных лиц определено VII разделом НК РФ.

В целях оперативного реагирования на принятие незаконных правовых актов органами исполнительной власти установлен упрощенный порядок правового реагирования. Президент РФ в соответствие с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ вправе отменить постановления и распоряжения Правительства РФ Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ.

Важную роль с учетом федеративного устройства государства имеет обеспечение законности нормативных правовых актов, принимаемых на уровне субъекта РФ. Частью 5 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[18]](#footnote-19) определено, что высшее должностное лицо субъекта РФ вправе обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений и (или) дополнений в постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Действующим законодательством предусмотрены контрольные полномочия Правительства РФ за актами органов исполнительной власти субъектов РФ. В соответствие со ст. 44 ФКЗ «О Правительство РФ» вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

***Вопрос 5. Административно-правовой договор***

Реформирование государственного управления, прежде всего, децентрализация управления, расширение практики диспозитивного нормативного правового регулирования повлекли за собой активизацию договорного регулирования. Одной из тенденций развития российского права является стирание межотраслевых граней, использование правовых инструментов, которые применяются одними отраслями права в сфере регулирования других отраслей права. Для отраслей частного права (гражданского, семейного, трудового права) правовой договор получил самое широкое применение, что предопределено доминированием диспозитивного метода правового регулирования.

В настоящее время практически все авторы учебников по административному праву уделяют внимание характеристике административного договора как перспективной формы государственного управления. Такое положение является иллюстрацией возрастания роли административного договора в отправлении государственного управления.

С учетом дискуссионности подходов к пониманию административного договора предлагается свести их к следующим вариантов подходов.

Договоры смешанного типа, в рамках которых административно-правовые элементы проявляются частично и наряду с юридическими инструментами, используемыми и иными отраслями российского права.

Договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами по поводу реализации их субъективных прав (например, контракты по поводу службы), представляющие собой предшествующие принятию одностороннего юридически властного решения типичного горизонтального варианта. Исполнительный орган в такого рода соглашениях, тем не менее, в определенном объеме проявляет себя в качестве государственно-властного субъекта, т.е. он вправе в одностороннем порядке изменить условия договора или даже расторгнуть его, т. е. действовать в «вертикальном» варианте, что, однако, не изменяет саму природу договора, а, скорее, имеет отношение к его реализации.

Договоры (соглашения) между различными субъектами исполнительной власти по поводу объема полномочий по ее практической реализации. Но они не порождают конкретных правоотношений, не подменяют собой правовые акты исполнительных органов, не являются собственно средствами управления[[19]](#footnote-20).

Такой разброс мнений обусловлен сложностью административного договора как правового явления, его новизной, потребностью дополнительного исследования данной формы государственного управления. В этой связи интерес представляют признаки административного договора, предложенные Ю.Н. Стариловым.

К административным следует отнести договоры, содержащие специальные обязательства (условия), выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений.

В качестве административных договоров целесообразно рассматривать и так называемые договоры о концессии публичной (государственной) службы, посредством которых орган исполнительной власти, и особенно местная администрация, делегируют юридическим лицам часть своих функций и полномочий, связанных с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан, поддержанием порядка на соответствующих территориях.

Административно-правовые договоры должны включать контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов, а также экономические санкции в отношении коллективных предприятий, вступающих в договорные отношения.

К административным договорам могут относится контракты органов исполнительной власти (местной администрации) с предприятиями – поставщиками различных видов продукции о предоставлении последним налоговых льгот, преимуществ при получении кредитов, особых бюджетных ассигнований.

Административными договорами между органами исполнительной власти и местной администрацией о делегировании полномочий можно считать лишь те, которые предусматривают режим контроля (надзора) со стороны делегирующего полномочного органа управления и устанавливают взаимную ответственность сторон в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения как органом, делегирующим соответствующие полномочия, так и органом, принимающим эти поручения к исполнению.

Публичный (правовой) режим административного договора должен предусматривать следующие полномочия (заключение административного договора в пределах полномочий органа исполнительной власти, должностного лица; возможность расторжения административного договора в одностороннем порядке; возможность контролировать административный договор субъектом, его заключившим; возможность одностороннего изменения административного договора органом управления при возникновении соответствующих условий; обжалование административно-договорных отношений в органах судебной власти;).

Для заключения и исполнения административных договоров целесообразно использовать устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права.

Административно-правовые договоры могут заключаться также и в области социального права[[20]](#footnote-21).

Очевидно, что можно расширить перечень признаков административного договора: заключаются в сфере государственного управления; основываются на нормах административного и административно-процессуального права; добровольность заключения; юридическое равенство субъектов; взаимная ответственность сторон договорных за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных отношений.

Следует учитывать, что административный договор является средством объективации правовой формы государственного управления и в этой связи тесно взаимосвязаны с другими правовыми актами управления, но наряду с этим имеют определенные отличия, которые заключаются в субъектном составе, обеспечении, правовых последствиях, статусе субъектов и др.

Неоднородность административных договоров актуализируют проблему их классификации. Наиболее детальная характеристика с использованием многофакторного подхода была предложена Ю.Н. Стариловым и К.В. Давыдовым, которые называют следующие виды административных договоров.

«1. По *моменту заключения*: консенсуальные договоры (заключены с момента согласования всех существенных условий договора), реальные договоры (заключены с момента не только согласования существенных условий, но и передачи имущества по договору).

2. По *структуре содержания*: простые (одна сторона наделяется лишь правами, а другая – только обязанностями); сложные (каждая сторона обладает и правами, и обязанностями по отношению друг к другу).

3. По *способу согласования условий*: взаимосогласованные (в разработке условий договора участвовали все стороны соглашения); договоры присоединения (условия договора выработаны лишь одной стороной; другая сторона может заключить договор, лишь согласившись со всем перечнем).

4. По *характеру возмездности*: возмездные (под возмездными договорами гражданское право (ст. 423 ГК РФ) понимает те имущественные соглашения, которые отвечают в совокупности следующим признакам: во-первых, они подразумевают встречное предоставление, во-вторых, имущественное и, наконец, в-третьих, эквивалентное, т.е. соразмерное передаваемому благу); безвозмездные (не обеспечивают встречного имущественного эквивалента.Сама природа управленческих отношений обусловливает их преимущественно безвозмездный характер, особенно во взаимоотношениях между властными контрагентами).

5. По *специфике предмета*: имущественные (заключаются по поводу имущества, которое в гражданском праве может пониматься очень широко - как любое благо, имеющее стоимостное измерение: вещи, деньги, ценные бумаги, работы, услуги и т.д.); неимущественные (организационные) договоры (непосредственно не регулируют имущественные отношения (например, предварительный договор).

6. По *количеству сторон*: двусторонние договоры; многосторонние договоры.

7. По *предмету*: договоры о компетенции; договоры о сотрудничестве; договоры о поступлении на государственную службу.

8. По *характеру взаимоотношений между сторонами*: координационные (между равнопоставленными субъектами административного права, ни один из которых не имеет властных полномочий в отношении другого); субординационные договоры (в которых одна из сторон наделена властными полномочиями в отношении другой).

9. По *роли в механизме правового регул*ирования: нормативные договоры; индивидуальные (правоприменительные договоры); смешанные административные договоры.

10. По *степени обязательности заключения соглашений*: договоры, заключаемые сторонами добровольно; договоры, заключение которых является обязанностью: 1) одной из сторон (оферента или акцептанта); 2) обеих сторон»[[21]](#footnote-22).

Учитывая правовую природу административных договоров, к ним предъявляются определенные требования:

– базируются на действующем законодательстве. Принимая во внимание комплексный характер нормативного правового регулирования, они базируются как на нормах административного права и процесса, так и на нормах других отраслей права;

– заключаются в установленном процессуальном порядке;

– включают надлежащий субъектный состав, обладающий соответствующей административной правосубъектностью;

– оформлены с учетом технико-юридических требований[[22]](#footnote-23).

Административные договоры в настоящее время стали реальной формой отправления государственного управления. Практика применения административных договоров будет в перспективе расширяться с учетом логики проводимой административной реформы. Административные договоры ни в коей мере нельзя противопоставлять другим административно-правовым актам, а рассматривать как взаимодополняющие правовые формы отправления государственного управления.

Вопросы для самоконтроля

1. Что понимается под формой государственного управления?
2. Какие признаки присущи форме государственного управления?
3. Какие виды форм государственного управления?
4. Какие виды неправовых форм государственного управления?
5. Что понимается под актом государственного управления?
6. По каким основаниям могут быть классифицированы акты государственного управления?
7. В чем выражается значение актов государственного управления?
8. Какие требования законности предъявляются к актам государственного управления?
9. Каким технико-юридическим требованиям должны отвечать акты государственного управления?
10. Какие правовые последствия не соблюдения требований предъявляемых к актам государственного управления?
11. Какие особенности свойственны административным договорам?
1. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж.гос. ун-та, 2007. С. 333–334. [↑](#footnote-ref-2)
2. Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 532. [↑](#footnote-ref-3)
3. См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попова. М.: РГ-Пресс, 2016. С. 175–176. [↑](#footnote-ref-4)
4. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33, ст. 3895. [↑](#footnote-ref-5)
5. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007. 24 мая. [↑](#footnote-ref-6)
6. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36, ст. 4902. [↑](#footnote-ref-7)
7. Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 548. [↑](#footnote-ref-8)
8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5712. [↑](#footnote-ref-9)
9. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23, ст. 2313. [↑](#footnote-ref-10)
10. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 33, ст. 3895.

 Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Российская газета. 2007. 24 мая. [↑](#footnote-ref-11)
11. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19, ст. 2338. [↑](#footnote-ref-12)
12. Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 37, ст. 4997. [↑](#footnote-ref-13)
13. См.: Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» // Документ опубликован не был; Приказ ФТС России от 5 июля 2013 г. № 1253 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации» // Таможенные ведомости. 2013. № 10, (извлечение). [↑](#footnote-ref-14)
14. См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. 19 апреля. [↑](#footnote-ref-15)
15. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47, ст. 4472. [↑](#footnote-ref-16)
16. См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10, ст. 1391. [↑](#footnote-ref-17)
17. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19, ст. 2060. [↑](#footnote-ref-18)
18. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005. [↑](#footnote-ref-19)
19. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попова. М.: РГ-Пресс, 2016. С. 190–191. [↑](#footnote-ref-20)
20. См.: Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр.и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 614–621. [↑](#footnote-ref-21)
21. Старилов Ю.Н, Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4–9. [↑](#footnote-ref-22)
22. Подробнее см.: Старилов Ю.Н, Давыдов К.В. Действенность административного договора // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 36–41. [↑](#footnote-ref-23)