

## Содержание:

image not found or type unknown



## Введение

Содержание деятельности исполнительной власти составляют выполняемые ею управленческие функции. А понятие ее формы многоаспектно. Она имеет много форм. Организационной формой административной власти является аппарат. Юридическая форма государственной администрации - административное право.

Правильное понимание проблемы формы деятельности исполнительной власти способствует более глубокому проникновению в ее содержание. Еще больше его практическая ценность, так как эффективность реализации власти в немалой степени зависит от правильного использования всего арсенала форм деятельности. Умелое сочетание различных элементов формы способствует лучшей организации административной власти, совершенствованию ее связей с внешней средой. В административно-правовой науке под формами управления чаще всего понимаются «виды действий органов управления с точки зрения их внешнего выражения», «внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления...». В общем, с таким мнением можно согласиться, если признать его одним из возможных подходов к анализу формы функционирования исполнительной власти и если иметь в виду деятельность всех субъектов публичной администрации. Фактически здесь речь идет о различении исполнительно-распорядительной деятельности по ее конечному результату или, иными словами, ее правовым последствиям.

Неправовыми формами деятельности исполнительной власти считаются организационные действия и материально-технические операции. Они тоже осуществляются в рамках действующего законодательства, но часто такая деятельность правом регламентируется лишь в общем. Главная же их особенность состоит в том, что эти действия непосредственно юридических последствий не влекут.

Чаще всего встречаются такие организационные действия, как проведение совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка

прогнозов, программ, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета, организация демонстраций, пресс-конференций, встреч с трудовыми коллективами, представителями общественных объединений.

Необходимо подчеркнуть, что эффективность функционирования исполнительной власти в немалой степени зависит от умелого сочетания разных форм деятельности. Одностороннее увлечение изданием правовых актов, не подкрепленное организационными, материально-техническими действиями, может создать ситуацию, которая в народе называется «контора пишет». Руководители, увлекающиеся организационными действиями и недооценивающие роль правовых средств, тоже могут не решить стоящих перед ними задач, не получить желаемых результатов.

Известно, что правосудие всегда осуществляется в процессуальной форме, которая является ее атрибутивным признаком. Административная деятельность может иметь процессуальную форму, а может и не иметь. Соответственно можно различать по этому признаку процессуальную и непроцессуальную формы осуществления административной власти.

Процессуальная форма — это юридическая конструкция, которая закрепляет целесообразные способы реализации властных полномочий, решения юридических дел. А процессуальной можно назвать деятельность, осуществляемую в процессуальной форме, соответствующую всем названным выше признакам.

Юридический процесс можно понимать как властную деятельность уполномоченных субъектов, направленную на решение конкретных юридических дел и достаточно полно урегулированную процессуальными нормами. Раскрывая это понятие, необходимо выделить основные признаки юридического процесса.

Во-первых, это деятельность, в которой реализуются властные полномочия. В соответствующих отношениях участвуют и граждане, и организации, но главная роль принадлежит носителям публичной власти. Властность отличает процесс от разнообразных процедур (заключение договоров, организация пресс-конференций, регистрации и т. д.).

Во-вторых, результатом процессуальной деятельности является решение юридических дел (принятие нормативного акта, прием в гражданство, применение санкций и т. д.). Поэтому она оформляется официальными документами, как промежуточными, так и итоговыми.

В-третьих, она с большой степенью детальности регламентируется процессуальными нормами, которые определяют участников процесса, их права и обязанности, подведомственность, последовательность и сроки совершения действий, правила оформления документов, принятия, обжалования, исполнения решений.

Исполнительная власть сама непосредственно и полностью осуществляет административно-процессуальную деятельность, ей принадлежит важная роль в законодательном, избирательном, бюджетном процессах, как правило, она начинает уголовные дела и исполняет приговоры судов, она же нередко участвует в гражданском и других правоприменительных процессах. Исполнительная власть участвует во всех существующих юридических процессах, она осуществляет большую и разнообразную процессуальную деятельность.

Также можно поделить всю исполнительно-распорядительную деятельность еще по одному критерию: гласность, открытость. В основном исполнительная власть действует гласно, информация о ее осуществлении доступна. Но существуют и негласные формы деятельности, информация о которых секретна. Например, оперативно-розыскная, разведывательная и частично — внешнеэкономическая деятельность.

1.

## **Основные признаки акта государственной администрации**

Правовые акты — важное средство практической реализации целей и функций административной власти, основная форма ее исполнительно-распорядительной деятельности. Они являются решениями, которые субъекты исполнительной власти принимают в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственной, социально-культурной, административно-политической областями жизни страны. Административная деятельность — это прежде всего искусство принимать хорошие решения и умение претворять их в жизнь.

Правовые акты — основная продукция государственной администрации. Это самая большая по объему и разнообразию разновидность юридических актов. Как и представительные органы, субъекты исполнительной власти могут издавать

нормативные акты. Наряду с судами, они принимают юрисдикционные акты. А огромное число и разнообразие общественных отношений, которыми государственная администрация призвана руководить, требует от нее издания многих миллионов правоприменительных актов о приеме (на работу, в вузы и т. д.), о призыве на воинскую службу, о выделении (жилой площади, ресурсов и т. д.), о назначении (пенсий, пособий), награждении, выделении, разрешении, возложении обязанностей, запрещении, регистрации, приватизации и т. д.

Рассматриваемым актам свойственен ряд особенностей, которые позволяют отграничить их от иных юридических актов — законов, актов правосудия, протестов и представлений прокуроров, гражданских и иных договоров:

1) они принимаются при осуществлении государственной административной власти, являются правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности. Как известно, существуют четыре типа администрации: государственная, муниципальная, частная, международных организаций. Каждая из них издает административные акты. Без этого любая администрация функционировать не может. Соответственно существуют акты:

- государственной администрации;
- муниципальной администрации;
- частной администрации;
- международных организаций.

2) акты государственной администрации вправе принимать:

- а) исполнительные органы государственной власти;
- б) администрации государственных учреждений, предприятий, строевых формирований;
- в) структурные подразделения органов исполнительной власти и администраций;
- г) должностные лица государственных организаций;
- д) руководители судебных учреждений, органов прокуратуры, аппаратов представительных органов;

е) должностные лица Администрации и Управления делами Президента;

ж) руководство Банка России и входящих в его систему организаций, руководство Центральной и других избирательных комиссий;

з) судьи, единолично рассматривающие дела об административных правонарушениях в порядке, установленном нормами административного права.

Представляется, что к актам государственной администрации (АГА) можно отнести и акты уполномоченных государством общественных организаций и их представителей (народных дружинников, общественных инспекторов и др.) об изъятии определенных предметов, о доставлении в ОВД;

з) под законность актов прежде всего означает их соответствие действующим законам. Но, кроме того, это свойство включает в себя их соответствие актам вышестоящих органов, приговорам и решениям судов, заключенным договорам;

4) официальный характер правового акта состоит в том, что он издается от имени определенной структурной единицы государственного аппарата, выражает волю государства, влечет служебные последствия. Он издается уполномоченным лицом при исполнении служебных обязанностей;

5) АГА опирается на властные полномочия его автора и является односторонним властным волеизъявлением. В нем воплощен синтез мысли и власти компетентного субъекта, который, используя свои полномочия, превращает свои знания и волю в государственные предписания. Если мысль, знание можно считать отцом правового акта, то государственную власть следует назвать его матерью. Односторонность волеизъявления не означает, что субъекты административной власти не учитывают воли граждан, подчиненных работников, смежных организаций. Наоборот, в основе многих решений лежат заявления, ходатайства, предложения;

б) решение субъекта власти становится правовым актом, когда оно принято в установленном порядке, надлежащим образом оформлено. Это заключается в соблюдении процедуры принятия (согласование, обсуждение, голосование), необходимых требований делопроизводства (указание даты, номера, автора), подписании, а иногда и утверждении, регистрации, опубликовании акта. Оформление изучаемых актов в основном регулируется административным правом. Значит, их особенностью является то,

что они принимаются и оформляются в порядке, установленном административно-правовыми нормами;

7) правовые акты исполнительной власти влекут юридические последствия, с этой точки зрения их можно объединить в две группы:

а) они устанавливают, изменяют, отменяют нормы права;

б) они влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений, служат юридическими фактами.

В АГА могут содержаться нормы как административного, так и нормы других отраслей права (финансового, трудового, гражданского и др.), они могут повлиять на гражданские, семейные, земельные и иные правоотношения.

В последние годы некоторые акты стали как бы не совсем обязательными. Речь идет, например, о постановлениях налоговых, некоторых природоохранных органов, о наложении на правонарушителей штрафов. Если субъект ответственности не согласен с постановлением, он вправе штраф не платить, а налоговый орган, иной субъект власти обязан обратиться в суд с иском о взыскании с виновного соответствующей суммы. Иными словами, пока суд не поддержит АГА, он не обладает признаком обязательности.

В правовой системе России АГА (правительственным, ведомственным) принадлежит очень важное место. Прежде всего это связано с огромной территорией, разнообразием климатических условий, многонациональным составом населения, что предполагает конкретизацию законов административными актами. Большое значение имеет недостаточность законодательной базы страны, ее пробельность. В России не признается судебный прецедент. К тому же в условиях коренных реформ законодатель не всегда успевает обеспечить законодательную базу для решения новых проблем.

1.

## **Виды актов государственной администрации**

В условиях огромного разнообразия рассматриваемых правовых актов существует множество критериев, позволяющих сгруппировать их по юридически значимым признакам и лучше познать их юридические особенности.

I. По юридическому содержанию следует различать несколько категорий актов.

1. Нормативные акты. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы, то есть содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, не обращенные к конкретным лицам, рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами. Нормативные акты государственной администрации являются важнейшими источниками права. В зависимости от отраслевой принадлежности содержащихся в них норм они могут быть моноотраслевыми (административно-правовыми, гражданско-правовыми, источниками трудового, земельного права и т. д.) и полиотраслевыми, в которых имеются нормы различных правовых отраслей. Но в них не может быть норм уголовного, уголовно-процессуального, конституционного права. По кругу лиц, на которых распространяются нормы, их источники можно поделить на:

- акты общего значения (федеральные, республиканские, областные, краевые, окружные, городские, районные, поселковые, сельские);
- межведомственные акты;
- внутриведомственные (в том числе локальные) акты.

2. Индивидуальные акты -- это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам. Будучи в своей основной массе правоприменительными актами, они порождают, изменяют, прекращают правоотношения. Среди них больше всего правонаделительных, оперативно-распорядительных, а другой разновидностью индивидуальных актов являются правоохранительные, юрисдикционные решения (по спорам, жалобам, использованию принудительных средств). По юридическим последствиям индивидуальные акты могут быть обязывающими, запрещающими, управомочивающими, поощряющими, содержащими отказы.

3. Общие акты либо содержат общие кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т. д.), либо содержат общие требования (повысить требовательность, усилить внимание к определенным категориям дел, бережнее относиться, экономить ресурсы, больше внимания уделять многодетным семьям и т. д.), либо разъясняют что-то.

4. В смешанных актах одновременно содержатся нормы права и правоприменительные решения либо даже еще и общие требования.

II. По форме различают акты письменные, устные, конклюдентные. Письменные являются разновидностью служебных документов. Устные акты широко используются при непосредственном руководстве производственной деятельностью, для обеспечения общественной безопасности, на транспорте, в воинских частях. Конклюдентные акты находят внешнее выражение в жестах работника ГИБДД, регулирующего уличное движение, в световых и звуковых сигналах, знаках.

III. По функциональной роли можно различать акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым делам, по учету, снабжению и иным общим функциям административной деятельности. Довольно часто решения исполнительной власти связаны сразу с несколькими функциями администрации, они полифункциональны.

IV. В зависимости от объема полномочий субъекта власти, его правовой связанности различаются:

- дискреционные АГА, принимаемые в условиях свободы усмотрения, широкой самостоятельности органа, должностного лица (например, при приеме на службу). Свободное усмотрение означает возможность выбора в широких пределах, установленных правовыми нормами. В силу недостаточной полноты или конкретности правовых норм, наличия в них оценочных понятий, у правоприменителя существует возможность принимать во внимание разнообразные факторы, а следовательно, выбирать решение из большого числа возможных и законных вариантов;
- акты, принимаемые на основе альтернативных полномочий, предоставляющих субъекту возможность выбора одного из нескольких названных в норме права вариантов (например, при рассмотрении дела о мелком хулиганстве начальник ОВД вправе оштрафовать виновного, направить дело в суд, передать на рассмотрение администрации, общественных организаций по месту работы, учебы гражданина, прекратить дело и ограничиться устным замечанием);
- акты «связанной администрации», принимаемые при отсутствии возможности выбора (прием в вузы по результатам конкурса, назначение пенсий, применение абсолютных санкций и т. д.).



V. По степени сложности решения АГА могут быть простыми (рутинными), сложными и уникальными (например, о строительстве атомной электростанции, о выводе войск из Афганистана).

VI. В зависимости от даты начала действия нужно различать акты, вступающие в силу:

- немедленно (по общему правилу), с даты подписания, принятия;
- с даты, указанной в самом акте;
- в срок, указанный в другом акте;
- после государственной регистрации и официального опубликования. С этой даты вступают в силу нормативные акты центральных органов Федерации, затрагивающие права граждан или носящие межведомственный характер.

VII. В зависимости от порядка принятия различают акты коллегиальные (принимаемые простым или квалифицированным большинством от общего числа членов коллегиального органа или от числа присутствующих на заседании) и единоличные. Последних намного больше, но чаще всего единоличные акты оформляют, придают властный характер мнению большой группы лиц, которые готовили, согласовывали, визировали, предварительно обсуждали проект.

VIII. Если анализировать акты в зависимости от объекта организационного воздействия, то полезно учесть решения по сельскому хозяйству, обороне, охране общественного порядка, здравоохранению, административной опеке и другим вопросам.

Очевидно, что АГА можно группировать по многим другим критериям: субъектам, их издавшим, действию по кругу лиц, времени издания и др.

1.

## **Акты федерального Правительства**

В соответствии со ст. 115 Конституции Российской Федерации, на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента Правительство издает постановления и распоряжения.

Правительственные акты обладают следующими отличительными признаками:

- это исполнительные, подзаконные акты, детализирующие и конкретизирующие отдельные положения федеральных законов и указов Президента;
- среди них много актов межотраслевого, общерегламентационного характера, комплексно регулирующих различные сферы и области жизни страны;
- это акты, занимающие высшую ступеньку в иерархии актов федеральной исполнительной власти, выступающие фундаментальной основой для ведомственных нормативных актов;
- эти акты обязательны к исполнению на всей территории РФ;
- исполнение этих актов обеспечивается системой федеральных органов государственной власти.

Акты Правительства, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений. Решения по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, называются распоряжениями. В практике правительственного нормотворчества нередко встречаются постановления, носящие индивидуальный характер (о назначении на государственную должность), и распоряжения, носящие нормативный характер (о структуре аппарата Правительства), что не может быть признано обоснованным.

Постановления и распоряжения Правительства подписываются Председателем Правительства, а в период его отсутствия — исполняющим обязанности Председателя.

Постановления Правительства могут приниматься на заседаниях Правительства, а также на заседаниях Президиума Правительства, либо принимаются Председателем Правительства в пределах его компетенции. Акты, принятые Президиумом Правительства, могут быть отменены Правительством Российской Федерации.

Распоряжения Правительства являются актами, принимаемыми в порядке единоначалия его Председателем либо по его поручению первым заместителем Председателя Правительства.

Постановления Правительства можно дифференцировать по функциональному назначению:

- программно-целевые акты, обеспечивающие экономические, социальные и правовые условия развития определенных сфер и отраслей жизнедеятельности;
- регламентационные акты, устанавливающие правила деятельности или порядок реализации прав и обязанностей граждан и организаций;
- статутные акты, закрепляющие правовое положение органов исполнительной власти и иных государственных организаций и их должностных лиц;
- правонаделительные акты, уполномочивающие государственные органы и их должностных лиц на совершение определенных действий;
- внутриорганизационные акты, определяющие деятельность аппарата Правительства.

Проекты правительственных актов вносятся после проведения необходимой экспертизы (юридической, экологической, научно-технической). В качестве приложения они должны иметь пояснительную записку, содержащую расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических и иных последствий их реализации.

Постановления Правительства, если они затрагивают права, свободы и обязанности граждан и организаций, вступают в силу по истечении семи дней со дня их первого официального опубликования, но не ранее дня их официального опубликования; со дня их подписания, в том числе постановления, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера; с иной даты, указанной в самом постановлении. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания, если в них не указан иной срок.

Постановления Правительства 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. Распоряжения Правительства подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после их подписания.

Акты Правительства могут быть отменены Президентом в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента.

1.

## **Ведомственные нормативные акты**

Важной особенностью деятельности центральных федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции (в дальнейшем — центральных федеральных органов) является то, что ими издается огромное количество разнообразных правовых актов.

Среди них следует выделить:

- индивидуальные (содержат предписания, которые порождают, изменяют или прекращают конкретные правоотношения),
- нормативные (устанавливают, изменяют или отменяют правовые нормы).

По сфере действия (кругу лиц) нормативные акты центральных федеральных органов (в дальнейшем - ведомственные нормативные акты, или ВНА) можно разделить на:

- внутриведомственные (обязательны только для организаций, сотрудников соответствующего органа),
- общего действия (общеобязательные).

Последний вид актов представляет наибольший интерес. Суть в том, что многие центральные федеральные органы обладают правом издавать нормативные акты, обязательные для неподчиненных им субъектов права, не входящих в систему органов возглавляемого ими административного ведомства.

Конституция не регламентирует ведомственное нормотворчество. Право отдельных центральных федеральных органов на нормотворчество предусмотрено в текстах федеральных законов. Ими оно предоставлено, например, Государственному комитету по управлению государственным имуществом Российской Федерации, Государственной налоговой службе, Государственному таможенному комитету Российской Федерации.

Правила ограничивают наименования ВНА исчерпывающим перечнем. Это постановления, приказы, правила, инструкции, положения, распоряжения. Хотя Правила запрещают издание ВНА в виде писем и телеграмм, на практике

допускается нарушение этого положения.

Издание ВНА включает в себя следующие стадии:

- 1) подготовительные работы;
- 2) разработка проекта акта;
- 3) принятие акта;
- У) государственная регистрация акта;
- 4) опубликование акта.

Согласно Правилам подписанный (утвержденный) руководителем центрального федерального органа или лицом, исполняющим его обязанности, нормативный акт должен содержать:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дату подписания (утверждения) акта;
- номер акта;
- наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт. Частое явление — совместная нормотворческая деятельность

центральных федеральных органов. Она может выражаться в издании ими нормативных актов «совместно» или «по согласованию».

Основным способом контроля за ВНА в России выступает их государственная регистрация, осуществляемая Минюстом России.

В соответствии с Правилами государственной регистрации подлежат ВНА:

- затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;
- устанавливающие правовой статус организаций;
- имеющие межведомственный характер

Указанные акты должны регистрироваться независимо от срока их действия и содержания в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера.

Центральные федеральные органы представляют подлежащие государственной регистрации нормативные акты в 10-дневный срок со дня их подписания (утверждения) в Министерство юстиции, которое принимает окончательное решение о необходимости регистрации.

Государственная регистрация включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия нормативного акта законодательству Российской Федерации,
- принятие решения о необходимости государственной регистрации,
- присвоение регистрационного номера,
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

ВНА за исключением актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию.

Нормативные акты ГТК РФ общего характера вступают в силу по истечении тридцати дней после их опубликования этим комитетом, за исключением случаев, когда эти акты устанавливают более льготные правила, чем те, которые действуют, или если акты законодательства Российской Федерации обязывают ГТК РФ ввести нормативные акты по таможенному делу в действие в более короткие сроки (ст. 11 ТК РФ).

Зарегистрированные нормативные акты Банка России вступают в силу лишь после их опубликования в «Вестнике Банка России», если Советом директоров не предусмотрено иное.

Существующие процедуры регистрации и публикации ВНА — одно из средств реализации положения ст. 15 Конституции России: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

К сожалению, ни в Указах Президента, ни в постановлениях Правительства ничего не сказано об обнаружении ранее не опубликованных актов российских и союзных ведомств. Многие из них действуют и сейчас вопреки ст. 15 Конституции России. Например, сотни тысяч граждан ежегодно доставляются в медвытрезвители, а сроки содержания в них, порядок их работы регулируются Положением о медвытрезвителях, утвержденным в 1985 г. приказом МВД СССР. Президент или Правительство России могли бы обязать центральные органы российских ведомств в течение одного года издать взамен старых новые ВНА или опубликовать старые, затрагивающие права граждан. Жаль, что практика, нарушающая ст. 15 Конституции, все еще не прекращена.

Значение государственной регистрации и опубликования ВНА состоит и в том, что только после указанных процедур их можно направлять для исполнения. Иначе они не могут применяться, как не вступившие в силу. Однако на практике это положение иногда нарушается. Вместе с тем, у граждан и организаций всегда сохраняется право на обращение в суды.

Акт, признанный Министерством юстиции не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим его. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти.

Центральные федеральные органы специальной компетенции обязаны в 10-дневный срок направлять в Министерство юстиции запрашиваемые нормативные акты и ежемесячно представлять ему перечни изданных правовых актов.

Минюсту поручено передавать сведения о нормативных правовых актах, применяемых без государственной регистрации, а также об актах, признанных Верховным Судом не соответствующими законодательству, в средства массовой информации.

Минюст в случае обнаружения несоответствия действующего ВНА, а также ВНА, не прошедшего государственную регистрацию, Конституции, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента, постановлениям и распоряжениям Правительства, представляет в Правительство предложение об отмене или приостановлении действия такого акта.

1.

## **Акты государственной администрации субъекта Российской Федерации**

В системе правовых актов субъекта Федерации особое место занимают акты его государственной администрации. От их качества и эффективности, целесообразности и взаимосогласованности зависит состояние всей нормативно-правовой системы. Это связано с той ролью, которую играют акты государственной администрации в регулировании общественных отношений, являясь наиболее многочисленным видом правовых актов, издаваемых широким кругом государственных органов и их должностных лиц. С одной стороны, они «обслуживают» всю систему законодательных актов, а с другой, эти акты осуществляют собственное нормативное регулирование вопросов общественной безопасности и правопорядка, обеспечения прав, свобод и обязанностей граждан, организации деятельности исполнительной власти.

Во многих субъектах Федерации приняты специальные законы о правотворчестве, определяющие систему и виды правовых актов, статус субъектов правотворческой деятельности с различной компетенцией, устанавливающие принципы правотворческого процесса и его стадии, правила правотворческой техники.

Можно выделить следующие признаки актов государственной администрации субъекта Федерации:

- это подзаконные акты;
- это акты, обязательные к исполнению на всей территории субъекта Федерации или на территории отдельного административно-территориального образования;
- это динамично изменяющийся, оперативно принимаемый вид правовых актов;
- эти акты полипредметны, регулируют широкий спектр общественных отношений;
- эти акты составляют единую, централизованную, иерархическую систему.



Основанием для издания административных актов могут служить обязательства, вытекающие из договоров и соглашений, в которых участвует администрация. Федеральное законодательство, как правило, не содержит прямых предписаний об издании субъектами Федерации административных актов. Правительство РФ зачастую ограничивается формулировками рекомендательного характера. Думается, что взаимосвязь между административными актами субъекта Федерации и федеральными, в особенности актами федерального Правительства, должна быть более тесной, поскольку олицетворяет единство системы исполнительной власти в России. В основном акты государственной администрации принимаются во исполнение законов субъектов Федерации, детализируя и конкретизируя их отдельные положения.

К актам государственной администрации субъекта Федерации относятся:

- акты главы исполнительной власти — указы президента, постановления, распоряжения губернатора или главы администрации;
- акты высшего исполнительного органа государственной власти общей компетенции — постановления и распоряжения правительства;
- акты органов исполнительной власти специальной компетенции — приказы, постановления, распоряжения, указания министерств, государственных комитетов, департаментов, управлений;
- акты территориальных органов исполнительной власти — постановления, распоряжения, приказы государственных администраций городов, районов, административных (управленческих) округов;
- внутриорганизационные акты руководителей иных государственных органов — приказы и распоряжения председателя контрольно-счетной палаты, председателя избирательной комиссии, председателя уставного суда.

Указы президентов республик являются в основном нормативными, но зачастую и они содержат решения оперативно-распорядительного характера (о назначении на должность, о применении мер поощрения и взыскания).

Постановления главы администрации области (края) подписываются главой администрации. Они могут приниматься также его первым заместителем по поручению главы администрации, а также в случае исполнения им обязанностей отсутствующего главы администрации. Распоряжения могут издавать глава

администрации, его первый заместитель и заместитель по вопросам их ведения.

Акты главы исполнительной власти субъекта Федерации, затрагивающие права и обязанности граждан, вступают в силу со дня их официального опубликования, а в Свердловской области — на следующий день после опубликования, если в самом акте не предусмотрен иной срок. Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Однако практически после подписания акты подлежат официальной регистрации в протокольном отделе, причем незарегистрированные акты юридической силы не имеют.

Правительственные акты субъектов Федерации во многом имеют те же признаки, что и акты федерального Правительства. Однако это не относится к правительствам, которые являются совещательными органами в составе администрации. Роль правительственных актов еще более возрастает там, где президент или губернатор возглавляют правительство. Постановления правительства — это акты общего значения, имеющие, как правило, нормативный характер и принимаемые по наиболее важным вопросам в коллегиальном порядке на заседаниях правительства. Постановления подписываются председателем правительства или по его поручению первым заместителем председателя правительства. Решения по оперативным или другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений. Распоряжения подписываются председателем правительства, первыми заместителями и заместителями председателя правительства по подведомственным им вопросам.

Акты правительств, также как и акты глав исполнительной власти субъектов Федерации, могут быть приостановлены Президентом Российской Федерации до вынесения решения соответствующим судом в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения ими прав и свобод человека и гражданина.

В положениях об органах исполнительной власти специальной компетенции субъекта Федерации уделяется недостаточное внимание виду издаваемых органами актов, форме и порядку их принятия. В основном ограничиваются довольно общей формулировкой о том, что руководитель издает приказы и распоряжения в пределах своей компетенции. Отсутствие детального регулирования приводит к тому, что, например, министерства в качестве нормативных актов издают решения — акты, традиционно издаваемые коллегиальными органами.

Не все органы специальной компетенции могут издавать нормативные акты общего характера. Во-первых, их не могут принимать органы, являющиеся одновременно территориальными органами федеральной исполнительной власти, то есть находящиеся в двойном подчинении. Во-вторых, в некоторых областях и краях законодательство обязывает органы специальной компетенции, в случае необходимости издания нормативных актов общего значения, разрабатывать такие акты и вносить их проекты на рассмотрение главы исполнительной власти или правительства субъекта Федерации. Руководители таких органов издают приказы, обязательные только для подведомственных организаций (Свердловская область).

Руководители органов исполнительной власти специальной компетенции часто подписывают приложения к постановлениям главы администрации области (края), регулирующим подведомственную им сферу.

Акты органов исполнительной власти специальной компетенции могут быть отменены или приостановлены главой исполнительной власти и правительством субъекта Федерации.

1.

## **Условия эффективности актов государственной администрации**

Главный критерий, которому должна удовлетворять вся деятельность и структура исполнительной власти, а значит, и ее решения — эффективность.

Государственная администрация, ее правовые акты призваны своевременно и с наименьшими затратами добиваться наиболее полезных для граждан, общества и государства результатов, приносить стране пользу, оправдывающую те материальные и нематериальные затраты, которые вызваны ее существованием.

Эффективность АГА зависит от многих факторов: их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др. Качество самих актов — результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты.

Первое требование - - целесообразность, полезность с точки зрения не личных, не аппаратных, а публичных интересов. В основе акта должно лежать общественное благо, а не каприз руководителя. Чтобы акт был целесообразным, он должен быть

научно обоснован, соответствовать реальной обстановке, своевременно принят. В акте следует учесть и права человека, и уровень сознания, культуры масс, и плюрализм интересов, мнений, возможностей решения проблем, и существование механизмов саморегуляции. Очень важно также обеспечить комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые акты.

Одна из основных трудностей в управленческой деятельности состоит в необходимости принимать решения в условиях неопределенности или при неполных знаниях о возможных последствиях предпринимаемых действий. Принимая сложные, и тем более уникальные решения, субъекты административной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с административным риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство, умение взять ответственность на себя.

Акт государственной администрации должен быть законным. Это означает соблюдение ряда условий:

- наличие компетенции у его автора;
- соответствие акта закону по существу;
- соответствие цели закона;
- принятие его в установленный законом срок;
- соблюдение процессуальных правил издания акта.

Нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочия субъектов власти. Компетенция может быть постоянной и временной (в связи с временным замещением вышестоящего руководителя, делегированием полномочий, введением чрезвычайного положения). Определение компетенции — это разграничение труда по управлению и возложение решения дел на определенные органы, должностных лиц. Учитывая технические, профессиональные, экономические, политические условия, законодатель поручил им принятие соответствующих решений. И первый вопрос, который стоит перед тем, кто собирается издать акт, и перед тем, кто оценивает его законность, — это

вопрос о компетентности автора решения.

Субъект исполнительной власти обязан, издавая правовые акты, руководствоваться той целью, которую хотел реализовать законодатель (вышестоящий орган), предоставляя ему полномочия принимать решения. Если же автор акта, реализуя свои полномочия, преследует иную цель, — это называется превратным осуществлением власти, делает акт порочным. Например, введение карантина якобы в санитарных целях, а на самом деле для того, чтобы помешать вывозу сельхозпродуктов из региона.

В ряде случаев установлены давностные сроки совершения властных действий. Так, административное взыскание может быть наложено в течение двух месяцев со дня совершения проступка (ст. 3§ КоАП РСФСР). Акт, принятый по окончании срока давности, считается незаконным.

Законность акта связана также с выполнением существенных процессуальных правил его принятия. В их числе наличие заключения специалистов (например, медицинского заключения при решении вопроса о направлении на принудительное лечение), предварительного предупреждения, наличие представления, заявления, жалобы, протеста как повода для начала соответствующей процедуры. Важно также соблюдение требований о кворуме, согласовании, последующем утверждении, регистрации, опубликовании или ином способе доведения акта до сведения граждан, организаций.

Одной из важнейших презумпций, лежащих в основе режима законности, является презумпция законности административного акта. В соответствии с нею он считается законным, если в установленном порядке официально не будет установлено иное. А значит, он должен исполняться, сомнения в его законности не препятствуют его действию. Презумпция законности акта исполнительной власти не действует при осуществлении правосудия: если законность акта имеет значение для дела, суд обязан проверить наличие этого признака.

В науке административного права акты, не соответствующие требованиям законности, считаются дефектными. Их делят на ничтожные и оспоримые.

Ничтожными признаются акты, юридическая несостоятельность которых настолько очевидна, что они не подлежат исполнению. Презумпция законности на них не распространяется. Они не порождают юридических последствий, служащие не вправе их исполнять и, более того, несут ответственность за их исполнение. Ничтожный акт не существует как акт власти с момента его издания. Акты

признаются ничтожными, если:

- есть прямое указание закона;
- грубо нарушена подведомственность дел (в таком случае можно говорить об административном самоуправстве, например, начальника РОВД, который самовольно вселяет своего подчиненного в освободившуюся квартиру);
- нет законного основания (заявления, представления и т. д.) для принятия акта;
- нарушен срок давности;
- акт предписывает совершение преступления и т. д. и т. п.. Незаконность оспоримых актов не очевидна, спорна. Они находятся под сенью презумпции законности и подлежат исполнению, что не лишает индивидуальных и коллективных субъектов права оспорить их законность в установленном порядке. Не исключено, что акт в целом или частично будет признан не соответствующим закону, отменен или изменен и даже аннулирован, то есть признан ничтожным, не породившим никаких юридических последствий для тех, кому он адресован. А для должностного лица, издавшего незаконный акт, последствия могут наступить самые неприятные — вплоть до освобождения от должности и уголовной ответственности.

Культурность акта связана с его внешним оформлением: присвоением ему номера, наличием в тексте даты издания, сведений о том, где и кем он принят, подписей. Как правило, текст акта должен быть отпечатан. Письменные акты - особый вид служебных документов, и в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулярах, иметь четкие оттиски штампов, печатей.

Культура оформления акта предполагает также своевременное доведение надлежащим образом оформленных актов до сведения исполнителей и заинтересованных субъектов, правильное ведение делопроизводства и, в частности, хранение письменных актов.

Таким образом, целесообразность (полезность), законность и культурность правового акта, важнейшие условия его качества, его эффективности. И такие требования должны предъявляться к каждому решению административной власти.

## **1. Прекращение действия акта государственной администрации.**

Этот вопрос целесообразно рассмотреть отдельно. Дело в том, что речь идет об уже действующих актах, на смену которым приходят новые. С целью обеспечения стабильности принятых решений их отмена, изменение часто связаны с рядом формальностей, которые призваны помешать поспешной необоснованной замене уже действующих актов. Многие ученые отмену, приостановление дефектных актов считают особой юридической санкцией.

Изменить, прекратить действие можно как акта в целом, так и отдельных его частей (статей, пунктов). Для внесения изменений требуется принятие нового решения и, как правило, тем же органом, должностным лицом, который принял акт в старой редакции.

Прекращение действия акта может быть фактическим и юридическим. Если истек срок действия, исчезла необходимость в правовом опосредовании, действие акта прекращается фактически, то есть без издания нового решения.

Юридическое прекращение действия акта может быть прямым и косвенным. В первом случае акт прямо отменяется либо признается судом незаконным. Во втором — принимается новый, с началом действия которого старый теряет юридическую силу. Косвенная отмена -свидетельство неотработанной юридической техники.

АГА по общему правилу может отменить тот, кто его принял, и вышестоящий орган (должностное лицо). Кроме того, акты вправе признать незаконными суды.

В соответствии с принципом разделения властей суды вправе прекратить действие акта только по мотивам законности. Президенту РФ предоставлена возможность отменять правительственные акты тоже только тогда, когда они незаконны.

И вообще, с целью усиления самостоятельности и ответственности исполнительных органов государственной власти общей компетенции установлено правило, что их акты могут отменяться только по мотивам законности. Что же касается органов специальной компетенции, то их решения вышестоящие органы вправе отменять, руководствуясь как соображениями законности, так и соображениями целесообразности.

Правительство РФ вправе отменять акты подведомственных органов исполнительной власти, а глава администрации субъекта РФ вправе отменять приказы органов и структурных подразделений администрации. На практике и за вышестоящими органами специальной компетенции признается право отменять

приказы подчиненных им органов.

Одно из важных отличий административной деятельности от правосудия состоит в том, что суд не вправе пересмотреть свое решение (приговор), а субъект исполнительной власти вправе свой акт и изменить, и отменить. И сделать это можно как по мотивам законности, так и по мотивам целесообразности.

Но здесь возникает один очень деликатный вопрос: вправе ли исполнительный орган государственной власти отменить свое решение об усыновлении, присвоении звания, предоставлении жилой площади, лицензии, льгот, назначении на должность и иные правонаделительные акты? В ряде стран не допускается отмена решения, если это нарушает такие права сторон, которые они приобрели добросовестно и которые уже осуществляются. Хотя подобных общих норм в России нет, есть специальные нормы, есть обычаи, общие принципы права, в соответствии с которыми индивидуальный акт, предоставивший права субъекту, если эти права приобретены добросовестно и уже осуществляются, может быть отменен, если суд признает его незаконным.

Орган исполнительной власти вправе отменить свой индивидуальный акт (например, о выдаче лицензии), если будет установлено, что он принят на основании недостоверных сведений, предоставленных лицом. Во избежание ошибок в таких делах следовало бы установить правило, что подача в суд жалобы на подобный акт автоматически приостанавливает его исполнение, а значит, предоставленное право сохраняется.

## **Заключение**

Правовые акты государственной администрации только тогда выполняют свое предназначение, когда они находят широкое применение в практической деятельности органов управления и их должностных лиц, когда содержащиеся в них положения исполняются или осуществляются. Для этого правовой акт управления должен обладать юридической силой, под которой понимается его способность выступать в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти, т. е. полностью соответствовать ее задачам, целям и функциям. Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия и издания.



Иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта и вопрос о требованиях, которые предъявляются к нему, по существу аналогичны. Однако теория административного права различает эти понятия. Признаки акта управления — это главные свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления — это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Думается, что даже со временем, когда будут приняты законы о правовых актах управления и об управленческом процессе, в которых будет установлено легальное понятие административного акта, вопросы о признаках и о требованиях административного акта будут иметь свои особенности.

### **Список литературы.**

1. Р.Ф. Васильев, Акты управления, М., 2005 г.
2. Д.Н.Бахрах, Административное право России, изд. Норма, М., 2000 г.
3. А.П. Алёхин, Ю.М. Козлов, Административное право РФ, изд. Зерцало, М., 1999 г.
4. Дрейшев Б.В. Правотворчество в Советском государственном управлении. М: Юридическая литература, 1987.