Голицынский пограничный институт

Федеральной службы безопасности Российской Федерации

Кафедра уголовного и административного права

Глазко Павел Сергеевич

**Понятия, виды и признаки правовых актов управления**

Курсовая работа курсанта

5 учебного дивизиона

510 учебной группы

Научный руководитель:

Лейтенант юстиции

Дзеган Е.О.

**Голицыно-2004г**

**Оглавление**

Введение

Глава I. Правовые акты управления: понятие и юридическое значение

§1.1 Понятие и признаки правовых актов управления

§1.2 Юридическое значение правовых актов управления

Глава II. Виды и классификация правовых актов управления

§2.1 Виды правовых актов управления.

Административный договор

§2.2 Классификация правовых актов управления

§2.3 Опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления. Действие правовых актов управления. Утрата силы правовыми актами управления

Заключение

Список литературы

**Введение**

Под правовыми актами управления понимают, основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно правовых отношений в целях реализации. Исходя из такого определения актуальность выбранной мной темы, заключается в том, что данный вид юридических актов опосредует взаимоотношение между управляющей и управляемой сторонами регулируемых управленческих отношений, между субъектами и объектами управления. Создается впечатление, что будто бы эти акты предназначены для решения лишь управленческих задач, для регулирования только управленческих отношений. Между тем ими могут устанавливаться нормы как публичного так и частного права. Такой специфический характер данной деятельности и определяет актуальность выбранной мной темы. В теоретическом плане, рассмотрение данной деятельности проблемы необходимо для более глубокого изучения научных основ правовых актов управления. С практической точки зрения , раскрываемая в моей работе тема, позволит мне применять знания в данной области в ходе служебно-боевой деятельности по защите и охране Государственной границы Российской Федерации.

Изучаемый вопрос не в достаточном объеме раскрыт в доступной мне научной литературе. В курсовой работе раскрыты вопросы понятия и признаков правовых актов управления; видов и классификаций правовых актов управления; юридическое значение правовых актов управления; порядок принятия, действия, вступление в силу и утрата силы правовых актов управления. В написании данной работы я использовал учебник заслуженного деятеля РФ, доктора юридических наук, профессора Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова; учебник заслуженного юриста РФ Алехина А.П. и Кармолицкого А.А., а так же нормативно правовые акты, регулирующие порядок осуществления правовых актов управления.

Научная проблема моей работы состоит в рассмотрении сущности и особенности правовых актов управления.

Объектом данной курсовой работы являются правовые акты управления

Исходя из этого можно выделить предмет – федеральные органы исполнительной власти, участвующие в создании правовых актов управления.

Целью моей курсовой работы является более глубокое изучение проблемы участия федеральных органов исполнительной власти в создание, опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления.

Таким образом, для защиты я полагаю вынести следующие утверждения:

-под правовым актом управления следует понимать официальное подзаконное одностороннее юридически-властное решение уполномоченного органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, принятое в пределах его компетенции, в определенной форме, с соблюдением обязательных процедур, устанавливающие, изменяющие, отменяющие правовые нормы либо конкретные правоотношения;

- издание правовых актов влечет разнообразные юридические последствия;

- нормативные и индивидуальные правовые акты управления;

- административный договор продукт теории административного права;

- порядок опубликования и действия правового акта управления.

***ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ АКТЫ УПРАВЛЕНИЯ:***

***ПОНЯТИЕ И ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ***

**1.1 Понятие, признаки правовых актов управления**

В специальной литературе высказаны мнения по многим проблемам теории правовых актов управления. Нередко называются бесспорные признаки, указывающие на их сущность, но проясняющие ее лишь с определенных позиций. Не в последнюю очередь это можно объяснить многогранностью, сложностью данного правового явления. Его изучению неизбежно сопутствует многоаспектная научная, правотворческая и практическая проблематика.

Для приближения к пониманию сущности правового акта управления необходимо иметь в виду, по крайней мере, следующее:

● *правовые акты управления -* это разновидность правовых актов, обладающих всеми их существенными признаками[[1]](#footnote-1). При этом различают правовой акт как одностороннее юридически-властное действие государственного органа (должностного лица) и акт как официальный документ, в котором данное действие получает объективированное выражение;

● *правовые акты управления* часто называют или предлагают называть административными актами. Однако надо иметь в виду достаточно распространенное мнение, что административный акт является специальным понятием. Обозначающим конкретную разновидность правовых актов управления - индивидуальные акты, представляющие собой конкретные предписания ненормативного характера.

Преимущество словосочетания «правовые акты управления» в краткости, что делает его удобным в употреблении, но, строго говоря, оно в полной мере не выражает всего многообразия юридического значения этих актов. Создается впечатление, что будто эти акты предназначены для решения лишь управленческих задач, для регулирования только управленческих отношений. Между тем ими могут устанавливаться нормы как публичного, так и частного права. Данное обстоятельство позволяет признать более точным понятием правовых актов не управления, а органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, т.е. субъектов управления. Но, как известно, к ним относятся не только органы исполнительной власти и местного самоуправления, должностных лиц; правовые акты издают другие государственные органы, органы предприятий, учреждений, организаций. С учетом этого, хочу сказать, что правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления, должностных лиц является понятием ограниченным, специальным. Имея в виду всех субъектов управления, издаваемые ими правовые акты *условно* (обобщенно) можно именовать **правовыми актами управления.** При этом, как уже отмечено, надо иметь в виду, что они могут иметь различное отношение к регулированию непосредственно управленческой деятельности;

● в РФ до сих пор нет легального определения понятия правового акта. Предпринятая попытка официального определения правового акта и правового акта муниципального образования не содержит общей концептуальной основы, ибо относится лишь к его разновидности[[2]](#footnote-2).

Хочу сделать общий вывод, вытекающий из изложенного, сводится к тому, что формирование, в частности, научного представления о понятие правового акта управления остается не завершенным.

Принимая во внимание эти оговорки, а также признаки, наиболее часто повторяемые в литературе, **под правовым актом управления следует понимать официальное подзаконное одностороннее юридически-властное решение уполномоченного органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, принятое в пределах его компетенции, в определенной форме, с соблюдением обязательных процедур, устанавливающие, изменяющие, отменяющие правовые нормы либо конкретные правоотношения.**

Правовой акт управления обладает совокупностью следующих наиболее характерных признаков.

Правовой акт управления - **официальное решение** (действие, официальный документ), поскольку: а) орган, должностное лицо, принимающие его, действуют не как частные лица, а от имени государства, муниципального образования , выступают их представителями; б) он нацелен на обеспечение выполнения задач публичного характера, хотя это в конечном счете может быть подчинено удовлетворению частных интересов. Например, приказ уполномоченного органа о создание государственного вуза решает задачу государственного управления образованием и одновременно создает дополнительную возможность какой-то группе граждан реализовать свое право на высшее образование.

**Подзаконность правового акта управления** проистекает из подзаконного характера самого государственного управления и местного самоуправления и их нацеленности на исполнение законов. Правовые акты органов государственного управления издаются на основании и исполнении федеральных законов, Указов Президента РФ, Постановления Правительства РФ и других обязательных для них нормативных правовых актов. Правовые акты выступают юридическим средством обеспечения проведения в жизнь законов. Подзаконность означает обязательное их соответствие законам и другим актам уполномоченных органов, как по форме, так и по содержанию.

Правовые акты управления – **односторонне юридически-властное волеизъявление** органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица. Это означает, что его издание опирается на властные полномочия субъекта, позволяющее ему в одностороннем порядке принимать акт. Волеизъявление, выраженное в правовом акте, может быть предопределенно другим субъектом, например, компетентным вышестоящим государственным органом, что не противоречит нормальным управленческим отношениям. Данный признак не изменяет своей сущности и в случаях совместного издания правового акта управления несколькими субъектами.

По своему содержанию властное волеизъявление субъекта, принявшего правовой акт управления, представляет собой управленческое решение, направленное на осуществление задач, функций и полномочий государственного управления.

Существует и такое свойство правового акта управления, как его **авторитарность -** обязательность исполнения субъектами**,** которых распространяется его действие, но для тех, кто принял данный акт до утраты им силы на законном основании.

Правовые акты управления принимаются в порядке и в формах, предусмотренных нормативно правовыми актами. Правительство РФ по определенному кругу вопросов принимает решение лишь на своем заседании и в форме постановлений.

**§1.2 Юридическое значение правовых актов управления**

Издание правовых актов влечет разнообразные юридические последствия.

Во-первых, правовые акты управления могут содержать правовые нормы, регулирующие различные общественные отношения не только в сфере государственного управления, но и ее пределами, например, в сфере местного самоуправления. Они могут относиться как к административному, так и к другим отраслям права: гражданскому, финансовому, земельному и др.

Во-вторых, правовые акты управления могут выступать в виде юридических фактов, влекущих возникновение конкретных административных, земельных и других правоотношений.

В литературе по административному праву иногда как на признак правового акта управления указывается его юридический характер. Между тем правовой и юридический акт – понятия однозначные, хотя не всякий акт исполнительной власти признается правовым. Например, в соответствии с ФКЗ « О Правительстве РФ » Правительство РФ имеет право принимать обращения , заявления и иные акты, не имеющие не имеющие правового характера(ст.22). Однако критерии такого рода актов в нем не обозначены.

В-третьих, правовые акты управления могут служить основанием издания или отмены других актов, а также доказательством в судебном процессе уголовным, гражданским, трудовым, административным, жилищным и другими делам.

Специфика правовых актов управления подчеркивается их соотношением с актами законодательных, судебных органов и органов прокуратуры. Очевидно их отличие по субъектам, издающим соответствующие акты. Но оно к этому не сводится.

Как уже отмечалось, правовые акты управления подзаконны. В частности, это означает, что законы обладают более высокой степенью юридической силы по сравнению с правовыми актами управления. Правовые акты управления не должны противоречить законам, не могут отменить или заменить закон. Законы могут же повлечь за собой изменения или отмену правового акта управления. Вместе с тем законы субъектов РФ не должны противоречить законным правовым актам федеральных органов исполнительной власти.

Правовые акты управления отличаются от судебных актов, являющихся юрисдикционными по своей сути, принимаемые по конкретным уголовным, гражданским и т.д. делам и не имеют правотворческого назначения. Правовые ауты управления юридически обеспечивают организующую деятельность государства. Административно-юрисдикционные акты среди них занимают незначительное место.

Судебные акты могут отменить, признать недействующим или недействительны правовой акт управления, судебные акты не могут быть отменены, изменены или приостановлены актами управления. Судебные акты служат важным средством укрепления законности в сфере государственного управления.

Правовые акты управления, будучи служебными документами, отличаются от служебных документов, не являющимися актами, но имеющих юридическое значение: актов контрольных проверок, отчетов и т.п. Главное отличие в том, что последние не влекут непосредственно юридических последствий, не могут быть предпосылкой издания правовых актов, применения поощрений и ответственности, содержать информацию, имеющую значение доказательств и т.д.

Особое место среди служебных документов занимают государственные реестры, регистрационные книги, журналы. Например, Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним и другие. В таких документах фиксируются сведения, влекущие различные юридические последствия: создание юридических лиц, изменение в их правовом положении, возникновение права собственности на недвижимое имущество, вступление в силу правовых актов управления и т.д. В частности, юридическое лицо считается созданным с моментом внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи его государственной регистрации, произведенной на основании решения уполномоченного органа. По сути дела данная запись означает момент вступления в силу правового акта о его регистрации. Такого рода документы представляют важный информационный ресурс по соответствующим вопросам, имеющим важное государственное значение. Их объединяет, то, что они содержат информацию юридического характера, предусмотренную нормативными правовыми актами, но сами по себе ими не являются и не устанавливают какие-либо прав и обязанностей.

Реестры, регистрационные книги, журналы утверждаются уполномоченными государственными органами, определяющими порядок их ведения, требования к их форме и содержанию, и содержат, в том числе требования к их форме и содержанию, условия хранения. Сведения в них вносят на основании правовых актов и выдаются заинтересованным лицам в установленных случаях и порядке.

Однако известны государственные реестры, представляющие собой своеобразные нормативно правовые акты, например, Реестр государственных должностей государственной службы, имеющие нормы относительно количества и видов должностей, обязательные для соответствующих органов.

Правовые акты надо отличать от не служебных документов, имеющих юридическое значение, удостоверяющих личность, уровень образования и т.д. (паспорта, диплома об образовании, водительского удостоверения). Такого рода документы выдаются на основании правовых актов, издаваемых уполномоченными должностными лицами.

Условия законности и эффективности правовых актов органов управления.

На мой взгляд, условия законности правового акта управления включает в себя соблюдение требований, относящихся к порядку его издания, форме и юридическому содержанию. Они могут быть подразделены на общие и специальные.

**Общие требования:**

1. правовой акт управления может быть издан лишь уполномоченным на то органом управления или должностным лицом. Например, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не в праве издавать нормативно правовые акты;
2. правовой акт управления должен быть издан органом управления или должностным лицом лишь в пределах его компетенции как с точки зрения предмета ведения, так и объема полномочий. Например, Таможенный комитет России не вправе издавать нормативно правовые акты, устанавливающие административную ответственность за их нарушение;
3. правовой акт подлежит изданию не только уполномоченным органом, но и в установленном порядке.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ. Он установлен Регламентом деятельности Правительства РФ. Порядок принятия правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе их подготовки, подписания, регистрации, опубликования и т.д., устанавливается федеральными законами (см., например, Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ и др.), указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, положениями о каждом из них;

1. органы управления или должностное лицо принимают правовой акт только в предусмотренной для него форме. Так, федеральным органам исполнительной власти запрещено издавать правовые акты в виде писем и телеграмм;
2. правовой акт управления должен быть законным по содержанию. Это означает, что он не только формально, но и по своему юридическому содержанию должен соответствовать целям закона, подзаконным актам большой юридической силы. При несоблюдение данного требования подлежит применению закона либо акт большей юридической силы.

**Специальные требования законности предполагают его принятие:**

а) с соблюдением установленных сроков, например, Правительство РФ должно принимать ежегодно постановления об утверждении квот иностранных граждан, приглашаемых в РФ на работу; постановление о применение административного наказания может быть вынесено лишь в сроки, предусмотренные ст. 4.5 Кодекс административных правонарушений Российской Федерации (далее КоАП РФ);

б) с согласия уполномоченного государственного органа, например, антимонопольного органа о реорганизации государственных унитарных предприятий в форме слияния или присоединения;

в) совместно двумя или более органами в случаях прямо предусмотренных правовыми актами уполномоченных органов;

г) с соблюдением реквизитов к содержанию, например, постановления административного наказания;

д.) при наличии необходимого экспертного заключения о соответствии акта установленным требованиям. Так, в соответствием с ФЗ от 23 ноября 1995г. ″Об экологической экспертизе″[[3]](#footnote-3) подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, в частности, проекты правовых актов РФ , реализация которых может привести к негативным воздействия на окружающую природную среду.

**Условия эффективности правовых актов управления объединяют различные по своему характеру требования к их изданию и формальному содержанию.**

1. Правовой акт должен быть своевременным, т.е. в наибольшей степени соответствовать потребностям политического и социально-экономического развития страны, ориентированным на обеспечение его прогрессивных тенденций. Запоздалый акт не только бесполезен, но и может оказать на них негативное влияние, а в лучшем случае оказаться данью бюрократизму, в частности, профессиональнойнекомпетентности или волюнтаризму в управленческом процессе.
2. Непременным универсальным условием эффективности правового акта управления является его всестороннее экономическое обосновании в самом широком смысле слова: финансовое, материально-техническое. Его экономическая целесообразность не должна определяться конъюнктурными соображениями, а должна быть рассчитана на оптимальный социально-экономический результат, т.е. выражать стратегию позитивного развития.

Недостаточная экономическая обоснованность правового акта управления имеет своей оборотной его неисполнение либо ненадлежащие исполнение, что, помимо всего прочего, дискредитирует исполнительную власть.

Широко распространенная в настоящее время в стране практика неисполнения правовых актов всех уровней и различной юридической силы вследствие их социально-экономической необоснованности явилась одним из оснований справедливой критики государства за неэффективность его деятельности.

3. Отдельную группу образуют так называемые *организационно-технические требования к правовым актам.* Это весьма важные требования, которые необходимо выполнять в правотворческой деятельности, облегчающие надлежащую правоисполнительную и правоприменительную практику. Имеется в виду то, что правовой акт должен быть написан четким языком, грамотным, доступным для понимания, максимально кратким. Организационно-техническое оформление правового акта управления должно способствовать осуществление конкретного, оперативного и дифференцированного руководства.

***ГЛАВА 2. КЛАССИФИКАЦИЯ И ВИД ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ***

**§2.1 Виды правовых актов управления. Административный договор**

Хочу сказать, что правовые акты управления могут классифицироваться по различным критериям, главным из которых являются их юридические свойства. В соответствии с ним их можно подразделить на нормативные и индивидуальные.

На мой взгляд, нормативные акты управления в наибольшей степени выражают регулятивную роль административного права, так как содержат (устанавливают) административно-правовые нормы. Последние в силу своих свойств представляют собой определенные правила должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанные на регулирование однотипных общественных отношений, а также на длительное применение (исполнение) и не имеющие персонифицированного, т.е. конкретного, адресата. Например, санитарно-гигиенические правила, правила дорожного движения, правила лицензирования видов деятельности и т.п. распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия (либо бездействия) в названных областях.

Нормативные акты управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительней власти, поскольку именно в них находит свое выражение подзаконное административное нормотворчество. Поэтому их справедливохарактеризуют в качестве правоустановительных актов.

Я считаю, что роль нормативных актов управления существенна и выражается в следующем:

а) обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений различного типа (свобода совести и вероисповеданий, образование, борьба с безработицей и т.п.);

б) конкретизируются нормы высшей юридической силы, содержащиеся в законодательных актах.

в) определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления. Например, Правительством РФ утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации[[4]](#footnote-4);

г) проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы (приватизации, демонополизации, реформы жилищно-коммунального хозяйства и т.п.);

д) определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительной власти, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). Это положений о федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ и т.п.;

е) определяется порядок совершения определенных действий (процедур) исполнительно-распорядительного характера. Например, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций; о проведении государственного ветеринарного надзора; о планировании и финансировании деятельности казенных заводов; о лицензировании; о порядке подготовки правовых актов и т.п.

ж) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений (например, взаимоотношения исполнительных органов различных субъектов РФ; взаимодействие исполнительных органов с общественными объединениями и т.п.);

з) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права в сфере государственного управления (например, чрезвычайное положение, въезд и выезд из страны, таможенные и валютные правила и т.п.);

и) осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений (например, общественная безопасность, дисциплинарная и административная ответственность и т.п.).

Нормативные акты управления являются одним из источников административного права, служат правовой основой для возникновения конкретных административно-правовых отношений, во сами их непосредственно не создают.

Нормативными актами решаются, таким образом, наиболее принципиальные вопросы реализации исполнительной власти. В частности, установлено, что решениям Правительства РФ, имеющим нормативный характер, отводится приоритетное значение по сравнению с решениями по оперативным и другим текущим вопросам.

Нормативные акты исполнительных органов (должностных лиц) издаются ими в случаях и пределах, определяемых их компетенцией. Практически полномочиями по их изданию наделены органы исполнительной власти всех субъектов РФ. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты исполнительных органов межотраслевой и отраслевой компетенции могут быть юридически обязательными для исполнения другими органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности. Так, приказы, постановления и инструкции Министерства здравоохранения РФ и социального обеспечения по вопросам отнесенным к его компетенции, обязательны для всех объектов независимо от их организационно-правовой формы[[5]](#footnote-5)

Индивидуальные акты управления носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер, являясь по своей юридической сути распорядительными актами. Это означает, что в них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически-властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти. В этом их отличие от нормативных актов управления.

Конкретность содержащихся в индивидуальных актах юридических предписаний проявляется прежде всего в том, что ими решаются индивидуальные административные дела или конкретные вопросы, возникающие в сфере государственного управления. Они персонифицированы, т.е. их адресатом является конкретное лицо (лица). Они, наконец, служат юридическими фактами, вызывающими возникновение, изменение либо прекращение конкретных административно-правовых отношений (например, приказ о назначении того или иного лица на должность, постановление полномочного исполнительного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания на лицо, виновное в совершении административного правонарушения). Индивидуальные правовые акты наиболее распространены в практике государственно-управленческой деятельности, являясь важный средством оперативного решения текущих вопросов управления. Кроме того, именно они обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции административного права и исполнительной власти.

Являясь актами применения административно-правовых норм, индивидуальные акты управления используются и для реализации норм ряда других отраслей права (например, финансового, трудового).

Главное требование, предъявляемое к индивидуальным актам управления, — их соответствие нормативным административным правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными.

Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служебных отношений, должны основываться на нормах Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Если в нормативных актах управления формулируются административно-правовые дозволения, запреты и предписания, то в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным участникам управленческих отношений.

Помимо деления правовых актов управления на нормативные и индивидуальные, возможна их классификация и по иным критериям.

Так, в зависимости от способа охраны правовых актов от неисполнения или недобросовестного исполнения можно выделить:

а) правовые акты, охраняемые мерами дисциплинарной ответственности. К их числу относятся акты, выражающие дисциплинарную власть руководителя по отношению к подчиненным по
службе работникам управленческого аппарата. Дисциплинарные взыскания налагаются исполнительным органом или должностным лицом, имеющим право назначать государственного служащего на должность;

б) правовые акты, охраняемые мерами административной ответственности. В данном случае необходимо учитывать следующие
особенности самих актов такого рода.

Во-первых, в них формулируются общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления по специальным вопросам, определяемым федеральным законодательством. В настоящее время перечень вопросов, по которым могут устанавливаться подобные правила, содержится в КоАП РФ. Например, это правила по стандартизации и качеству продукции; учета и статистики; безопасности движения и пользования транспортными средствами; воинского учета; пограничного режима и т.п.

Во-вторых, действие таких правил распространяется как на физических, так и на юридических лиц, независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности т.е на третьих лиц. Такого рода правовые акты относятся к числу нормативных; их обычно называют актами с административной санкцией. Право на их издание принадлежит органами исполнительной власти общей компетенции (правительства, администрации). Устанавливается же административная ответственность за нарушение данной группы правовых актов управления, как правило, органами законодательной власти.

В настоящее время предполагается, что ведению РФ будет подлежать установление административной ответственности по вопросам, имеющим общефедеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативнымиправовыми актами. Вне пределов ведения РФ ее субъекты будут осуществлять собственное правовое регулирование в этой сфере.

Следует обратить внимание на тот факт, что сейчас представительным органом местного самоуправления дано право устанавливать общеобязательные правила, по существу, по всем основным вопросам их компетенции, т.е. их полномочия такого рода определены значительно более широко и четко по сравнению с аналогичными полномочиями, например федеральных органов исполнительной власти.

Возвращаясь к видам правовых актов управления, необходимо учитывать, что издание их индивидуализировано. Это означает, что они издаются исполнительными органами в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможности издания совместных правовых актов двух или более исполнительных органов (должностных лиц). Это, например, совместные приказы федеральных министерств и ведомств, глав администраций и т.д. Например, Правительство РФ совместно с правительствами республик, входящих в состав Федерации, определяет степень и порядок участия в выполнении федеральных программ заинтересованных сторон. В рамках ст. 72 Конституции РФ открывается широкая возможность для принятия совместных решений исполнительными органами России и такими же органами субъектов РФ.

Правовые акты управления классифицируют также и по их установленному наименованию. В соответствии с действующими административно-правовыми нормами каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования. В настоящее время используются следующие наименования правовых актов управления:

а) указы и распоряжения Президента РФ (по вопросам организации и функционирования системы исполнительной власти);

б) постановления и распоряжения Правительства РФ;

в) постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции (положения) федеральных органов исполнительной власти;

г) постановления и распоряжения правительств республик, входящих в состав РФ;

д) постановления и распоряжения глав администраций других субъектов РФ.

Как правило, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения являются нормативными актами управления.

Издание правовых актов нормативного характера в виде писем и телеграмм не допускается.

**Административный договор**

Термин "административный договор" не употребляется в нормативных правых актах. Он — продукт теории административного права. В специальной литературе выделение административного договора в виде самостоятельной формы государственного управления обсуждается давно и многими авторами. Здесь сформировалось два взгляда:

а) наличие таких договоров ставится под сомнение, ибо договорные связи не могут возникнуть между субъектами управленческих отношений. В концептуальном плане убедительность этого возражения подтверждает достаточно распространенное применение публичных договоров в конституционном праве; производными от них могут рассматриваться некоторые договорные связи (соглашения), возникающие в управленческой сфере; б)административные договоры возможны, перспективны, уже предусматриваются нормативными правовыми актами и используются в управленческой практике. Данная точка зрения представляется конструктивной, опирающейся на большой научный и практический потенциал. Однако сущность административного договора, его признаки и разновидности до сих пор остаются актуальными научными проблемами. Мнения сторонников этой точки зрения расходятся по многим, в том числе ключевым, вопросам теории административного договора. Была предпринята необоснованная попытка решить эту проблему путем механического отнесения к административным договорам, прямо признанным законодательством гражданско-правовым договорам (например, перевозки пассажиров городским транспортом, подрядных договоров на выполнение строительных работ). Среди прочих аспектов в ранг дискуссионных возведено предложение о замене термина "договор" термином "соглашение", будто бы точнее выражающим связи между субъектами горизонтальных управленческих отношений. Однако в филологическом и, как правило, в юридическом значении указанных терминов нет принципиальных различий: договор — соглашение, соглашение — договор: такое соотношение между этими понятиями юридически отражено в гражданском и трудовом законодательстве; его следует признать по своему смысловому значению инвариантным, однозначным для всех отраслей права, если иное специально не оговорено в законе. Но в таком случае различие между договором и соглашением будет юридическим, условным, а признаки их формального разграничения должны быть обязательно закреплены в нормативных правовых: актах компетентных органов государственной власти. Попытка такого подхода к решению подобного вопроса отражена в ФЗ от 4 июня 1999г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ". В нем договор признан правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий между указанными органами; соглашение — правовой формой передачи органами исполнительной власти этих уровней друг другу осуществления части своих полномочий. Имеется немал о свидетельств того, что связи договорного типа встречались ранее, немало их примеров в современной государственно-управленческой практике. Иными словами, административные договоры — реальность, более того, имеются социально-экономические и государственные предпосылки для расширения использования их в управленческой деятельности.

Не только не исключено, а, напротив, более реально, что подобными договорами либо обладающими их признаками будут оформляться функции федеральных агентств по оказанию государственных услуг.

Административный договор не является и не может быть аналогом гражданского или трудового договора, несмотря на то, что их участниками могут быть одни и те же субъекты. Административный договор отличается от указанных договоров совокупностью следующих наиболее существенных признаков:

а) административный договор (соглашение) — это правовая
форма организации осуществления принятых на себя его сторонами задач, функций, полномочий, направленная на достижение
определенных хозяйственных, социально-культурных, организационных и иных результатов. Вне сферы его применения находятся эквивалентно-возмездные имущественные и трудовые отношения, регулируемые соответственно гражданским и трудовым правом. Его главная цель-обеспечение удовлетворения публичного интереса либо сочетаемого с ним частного интереса (например, договор охраны квартиры гражданина с органом внутренних дел);

б) субъектами наиболее типичного варианта административного договора являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления например, соглашение федерального органа исполнительной власти с аналогичным органом субъекта РФ о передаче ему осуществления части полномочий). Однако его субъектами могут быть не только управленческие структуры, но и коммерческие и некоммерческие организации. Например, в спонсорских отношениях спонсор может предусмотреть достижение определенного результата, условия и порядок использования предоставляемых им денежных средств либо материально-технических ресурсов. Известны соглашения между компетентными органами (должностными лицами ряда субъектов РФ с РАО ЕЭС о реформировании энергетических систем, администрацией Кемеровской области, с РАО "Российские железные дороги". Это значит, что административным договором могут с оформляться не только горизонтальные управленческие (хотя это главная сфера его применения), но и другие отношения организационного характера, не являющиеся управленческими в прямом смысле этого слова;

в) административный договор является правовой формой реализации его участниками лишь их административной правосубъектности. Соглашения с участием органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в которых они выступают как носители специальной гражданской либо трудовой правоспособности, являются не административными, а, соответственно, гражданскими и трудовыми договорами;

г) административный договор может заключаться между субъектами, находящимися не только на "равном", но и не на "равных" правовых уровнях, в том числе и выполняющих одинаковые профильные управленческие задачи, иными словами, между вышестоящим и нижестоящими органами, как входящими, так и не входящими в его единую систему (например, федеральным органом "исполнительной власти и соответствующими органами субъектов РФ. Принципиально и безусловно лишь то, что административный договор возникает на добровольной основе и стороны данного договора юридически равноправны. Он не может быть
юридической формой подмены слабой стороны более сильной. Фактически такая неправомерная ситуация может возникнуть особенно в случаях, когда затрагивается сфера совместного ведения РФ и ее субъектов либо исключительно ведения субъектов РФ, например, при осуществлении реформирования образования в стране.

Однако если юридическим "стержнем" соглашения предусматривается властное подчинение одной стороны другой в процессе его осуществления, то оно не может быть признано договором. Подобного рода соглашения нельзя исключать; они могут быть целесообразны для концентрации усилий на выполнении определенных задач, но лишь как специфическая форма взаимодействия юридически неравноправных субъектов;

д) субъект управления заключает административный договор в пределах и в порядке реализации своей компетенции и преследует цель выполнения задач, входящих в сферу его управленческой деятельности. Содержание административного договора должно быть ориентировано на обеспечение прежде всего публичного интереса;

е) административный договор от имени органа исполнительной власти и местного самоуправления подписывает уполномоченное должностное лицо в порядке реализации предоставленной ему компетенции. В установленных случаях его проект подлежит обязательному предварительному рассмотрению и одобрению;

ж) административный договор выполняет своего рода трансмиссионную функцию, может служить предпосылкой заключения договоров, как однотипных с ним, так и гражданско-правовых. Например, спонсорское финансирование строительство какого-либо хозяйственного либо иного объекта одного субъекта РФ на территории другого заинтересованного субъекта РФ по согласованию с его администрацией может повлечь за собой заключение договоров подряда и др.;

з) споры, возникающие из административных договоров, разрешаются путем переговоров заинтересованных сторон, использования согласительных процедур, а в случае не достижения согласия — судом.

В настоящее время к разновидностям административного договора можно отнести следующие типы соглашений, контрактов.

Ряд признаков, характерных для административного договора, закреплен в ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ". Хотя этот закон различает понятия "договор" и "соглашение", признавая их формами решения разных вопросов, но, по существу, закрепляет также их общие основные признаки.

Как уже сказано, соглашение — правовая форма передачи осуществления части полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и, наоборот, органами исполнительной власти субъектов РФ аналогичным федеральным органам.

Следовательно, сторонами соглашения являются соответствующие органы исполнительной власти; его предмет — передача осуществления части полномочий. К другим условиям относятся условия и порядок передачи осуществления части полномочий; материальная и финансовая основы осуществления их; формы взаимодействия и сотрудничества сторон при исполнении положений соглашения; иные вопросы, связанные с его исполнением. Соглашение может предусматривать ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения, возможность его одностороннего расторжения и возмещения ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим его исполнением.

Проект соглашения одобряется или отклоняется Правительством РФ. Одобренный Правительством РФ проект соглашения подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, уполномоченным субъектом РФ. Формами административного договора являются также контракты, заключаемые при поступлении на государственную службу, замещении должностей руководите лей унитарных предприятий.

Практикуются организационные соглашения между органами государственного управления и хозяйствующими субъектами о совместных мероприятиях, направленных на решение хозяйственных, социально-культурных задач, например, соглашения субъектов РФ с неподчиненными предприятиями транспорта о совершенствовании транспортного обслуживания их населения, а также предприятий и учреждений.

Получают распространение организационные соглашения между субъектами в лице их уполномоченных органов управления о сотрудничестве в тех или иных областях, например, о проведении ярмарок, дней культуры и т. д.

Соглашениями договорного типа могут оформляться отношения между государственными органами и муниципальными образованиями. Они вполне совместимы с принципами местного самоуправления и могут способствовать его реальному осуществлению.

Заключение контрактов предусматривается законодательством при замещении государственных должностей государственной службы. Элементы трудового и административного договоров совмещаются в контрактах, заключаемых при замещении должностей руководителей унитарных предприятий.

Особую разновидность контрактов представляют собой государственные контракты. Государственный контракт — своеобразная форма реализации государственных заказов, применяемых в различных отраслях и сферах. Государственные контракты как правовые формы реализации государственных заказов имеют ту особенность, что сочетают в себе элементы административно-правового и гражданско-правового договоров. Главные особенности такого контракта в том, что это государственный контракт - так он определяется в законах; одной из его сторон является государство в лице его уполномоченного органа — предприятия, учреждения; он заключается в интересах государства (федеральных или региональных) и не преследует лишь коммерческие цели; государственный; заказчик выступает обязанной стороной; заказчик имеет права по отношению к исполнителю заказа и несет перед ним обязанности, предусмотренные законом; в установленных законом случаях его заключение обязательно как для государственного заказчика, так и для поставщика товаров, работ, услуг — исполнителя заказа.

**§2.2 Классификация правовых актов управления**

Правовые акты управления могут быть классифицированы по различным критериям. По юридическим свойствам различают нормативные и индивидуальные (административные) правовые акты управления.

***Нормативным правовым актом*** называется акт, содержащий юридические нормы. Следовательно, его сущность предопределяется юридическими свойствами правовой нормы, ее особыми регулятивными свойствами. Отсюда вытекают особое и многогранное значения нормативных правовых актов в регулировании общественных отношений в различных сферах, ибо могут содержать нормы различных, а не только административного, отраслей права.

В частности, нормативным актам принадлежит важная роль в организации и, особенно в непосредственном практическом осуществлении государственного управления.

С их помощью конкретизируется или устанавливается административно-правовое положение субъектов управленческих отношений, регламентируются взаимоотношения между ними. Они выступают правовой основой для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений и т. д.

***Индивидуальные административные акты*** являются актами
применения правовых норм. Сами они не содержат таких норм, представляют собой персонифицированные, принимаемые по конкретным вопросам, правовые предписания. Такие акты принимаются на основе общих правил, содержащихся в нормативных актах, и влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений. В этом смысле они — разновидность юридических фактов.

Индивидуальные акты в большей степени, чем нормативные, отвечают требованиям оперативного управления, но их использование не должно вести к необоснованному администрированию.

Примером нормативных правовых актов являются правила приема в вузы, а индивидуального акта — приказ о зачислении конкретного лица в вуз.

Юридическую природу нормативного правового акта определяет наличие в нем правовых норм, обязательных для исполнения прежде всего теми, на кого распространяется их действие, а не его адресат[[6]](#footnote-6), который может быть конкретным — индивидуальным, например, законы и положения об отдельных органах исполнительной власти имеют соответствующего конкретного (индивидуального) адресата, всегда являются нормативными правовыми актами. Поэтому следует признать ошибочными, хотя и редко встречающимися случаи, когда к нормативным не относятся правовые акты, содержащие нормы права, на том основании, что они адресованы индивидуальному субъекту[[7]](#footnote-7).

**По форме** правовые акты могут быть устными и письменными. В основном правовые акты управления имеют письменную форму, а устную форму имеют в редких, предусмотренных нормами права, особых случаях, нуждающихся в немедленной реакции на ситуацию, на поведение гражданина, деятельность организации (устные приказы военачальников, других должностных лиц подчиненным, действующим в чрезвычайных ситуациях). Но такие случаи должны быть специально оговорены в нормативных правовых актах. Кроме того, акты коллегиальных органов могут быть только письменными.

**Письменный акт — это служебный документ, признаваемый правовым актом управления.**

Под письменной формой акта понимается прежде всего его наименование, а также реквизиты, указывающие, по какому вопросу, кем, когда принят акт, место его принятия. Иногда предусматриваются реквизиты, выражающие требования к его содержанию (например, реквизиты постановления до делу об административном правонарушении — ст. 29.10 КоАП РФ).

Наименования правовых актов с точки зрения их форм установлены нормативными правовыми актами.

Актами Правительства РФ являются постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характеpа,— в форме распоряжений. .

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г, (в ред. от 11 февраля 1999 г..) "О6 утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" указанные в нем органы издают акты в виде, **постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.**

Перечни форм правовых актов, в которых они могут издаваться каждым органом исполнительной власти, часто не совпадают. Все они издают акты в виде приказов, инструкций, а некоторые из них издают акты иных наименований. Например, Минздрав России издает постановления, в частности, по санитарно-эпидемиологическим вопросам.

По ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной: власти субъектов РФ" высшие должностные лица субъектов РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ издают указы (постановления), распоряжения (ст. 22). Правовые формы актов управления иных органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются их конституциями, уставами, законами и нормативными правовыми актами, устанавливающими правовое положение этих органов.

В действительности высшие должностные лица субъектов РФ издают указы (президенты), постановления и распоряжения, высший орган исполнительной власти субъекта РФ - издает постановления и распоряжения, а иные его органы — обычно приказы и инструкции.

Необходимо подчеркнуть, что независимо от конкретного наименования нормативные правовые акты могут издавать не все органы управления. Так, постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. содержит прямой запрет структурным подразделениям, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, издавать нормативные правовые акты.

 Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004г. №314 нормативные правовые акты издают федеральные министерства; индивидуальные правовые акты — федеральные службы, федеральные агентства.

Особой разновидностью правовых актов управления являются **совместные акты**, которые принимаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами субъектов РФ. Это легитимная форма взаимодействия (сотрудничества) таких органов. Формами совместных актов обычно являются приказы или инструкции. Другие государственные органы (их должностные лица), т. е. формально не отнесенные к органам исполнительной власти, издают правовые акты в формах, предусмотренных в актах, устанавливающих их правовое положение. Обычно это приказы, распоряжения ненормативного характера.

Помимо органов государственного управления правовые акты управления издаются также органами местного самоуправления, наименование которых определяется уставом муниципального образования. Данное право органов местного самоуправления, являющихся, как известно, субъектами публичной власти, предусмотрено в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

Специфические формы правовых актов представляют собой **учредительные документы** — уставы (положения) государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Как известно, правовой статус юридических лиц, которыми являются и указанные предприятия и учреждения, устанавливается законами и учредительными документами. В литературе иногда все такие документы без достаточных юридических оснований характеризуются как сделки. Учредительные документы государственных и муниципальных юридических лиц утверждаются государственными и муниципальными органами в одностороннем властном порядке, их юридическое содержание не является результатом какого-либо соглашения. Сомнительна также однозначная характеристика юридической, природы учредительных документов негосударственных коммерческих юридических лиц: учредительных договоров и уставов хозяйственных обществ, производственных кооперативов. Коллективная воля, выраженная при утверждении устава общества, кооператива, отличается от воли стороны сделки. Однако этот вопрос нуждается в изучении. Со значительной долей уверенности можно назвать сделкой договор простои\* товарищества, но оно не является юридическим лицом.

В системе правовых актов важное место занимают **локальные правовые акты**. Ими признаются акты, издаваемые органами, должностными лицами предприятий, учреждений, организаций и регулирующие здесь внутренние общественное отношения. Такого рода акты нередко содержат и нормы административного права по вопросам их охраны, общественной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и др.

**§2.3 Опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления. Действие правовых актов управления. Утрата силы правовыми актами управления**

**Опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления**

Правовой акт порождает предусмотренные им правовые последствия с момента его вступления в силу. Именно этот момент является началом действия правового акта управления, хотя по своему существу понятия "вступление в силу" и "действие" являются не совпадающими понятиями. Акт может действовать во времени, пространстве, по кругу лиц. и т. д., сохраняя одну и. ту же юридическую силу.

 Вступление правового акта управления в силу регламентируется нормативными правовыми актами, которыми предусматривается необходимость его предварительной регистрации, официального опубликования в установленном порядке. Этим вопросам посвящены Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", "Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. (с послед, изменениями), ст. 23 ФКЗ "О Правительстве РФ". Они приняты в соответствии с Конституцией РФ, установившей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 150).

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания в Собрании законодательства РФ и "Российской газете".

Акты Правительства РФ подписываются его Председателем. Датой Их официального опубликования считается дата первой публикации текста акта в одном из официальных изданий РФ. Постановления Правительства РФ 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. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования.

Официальному опубликованию нормативных правовых актов, иных федеральных органов исполнительной власти и определенных ведомств (Центрального банка, Пенсионного фонда, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования, Государственной хлебной инспекции при Правительстве РФ) должна предшествовать их государственная регистрация в Минюсте России. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты: а) содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах РФ; механизм реализации прав, свобод и обязанностей; б) устанавливающие правовой статус организаций: типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающих правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции; в) имеющие межведомственных характер, т. е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти,' утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивщих ) нормативный правовой акт.

Указанные нормативные правовые акты, прошедшие регистрацию, подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в течение десяти дней после дня их регистрации. Нормативные правовые акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, дав влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Следовательно, они не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих отношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На такие акты нельзя ссылаться при разрешений споров.

Не подлежат официальному опубликованию нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера:

Обычно с учетом официального опубликования решается вопрос о моменте вступления их в силу, т.е. о начале их действия. По общему правилу, вступают в силу: .

а) акты Президента РФ (указы и распоряжения), имеющие
нормативный характер - по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования;

б) постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, — не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ и его распоряжения вступают в силу со дня их подписания;

в) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, — по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Иной порядок вступления в силу нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти может быть установлен самими актами.

Порядок официального опубликования и вступления в силу правовых актов управления субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ с соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства.

**Действие правового акта управления**

Как уже отмечено, вступление правового акта в силу означает начало его действия. Его предписания становятся обязательными для тех, на кого распространяется его действие. Его соблюдение, а в установленных случаях и применение являются обязательными для государственных органов и физических лиц до тех пор; пока он не отменен или не изменен в законном порядке.

Однако **действие правового акта определяется не только его обязательным характером, но и пространственными и временными пределами.**

***Действие правовых актов управления в пространстве.*** Пространственные пределы действия правовых актов управления определяются государственным и административно-территориальным устройством РФ. Согласно Конституции РФ акты Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 90), Правительства РФ — обязательны к исполнению в РФ (ст. 115). Нетрудно заметить, что конституционные формулировки сферы действия актов Президента РФ и Правительства РФ различаются, однако юридически необъяснимо, в чем различие в данном случае действия на "территории" РФ и "в РФ", они не выражают различий в их юридической силе.

Нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти также действуют на всей территории РФ.

Правовые акты управления субъектов РФ, по общему правилу, действуют на всей территории данного субъекта либо ее части, определенной в самих актах. В исключительных случаях и условиях правовые акты управления одного субъекта РФ могут действовать на территории других субъектов. Так, в соответствии с ФЗ от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта РФ, может осуществляться на территориях иных субъектов РФ при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Правовые акты органов местного самоуправления действуют на территории соответствующего муниципального образования.

От территориальных пределов следует отличать сферу действия правовых актов управления. Действие правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а на уровне субъектов РФ — правовые акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов РФ не ограничивается какими-либо сферами: они могут быть изданы по любому вопросу их компетенции, а пределы действия — определены в самих актах.

Что касается правовых актов ведомственных и межведомственных органов, то они, в зависимости от их компетенции, могут иметь сугубо ведомственное либо вневедомственное значение. Однако в своем большинстве правовые акты таких органов бывают, в основном, двух видов): а) имеющие исключительное ведомственное значение (многие из них не подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию). Их индивидуальные, в том числе юрисдикционные, акты всегда являются ведомственными: б) распространяющиеся на не подведомственные им предприятия, учреждения, организации, а также физических лиц, например, акты федеральных министерств для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами. Именно такого рода правовые акты управления федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию.

***Действие правовых актов управления во времени.*** Они могут быть изданы на неопределенный и определенный срок действия, который может быть связан с наступлением тех или иных обстоятельств (отменой чрезвычайного положения и др.). На них распространяется общий правовой принцип: им регулируются отношения, возникшие после вступления их в силу. Они не имеют обратной силы. Однако по аналогии российского права следует исходить из того, что правовые акты, облегчающие положение субъектов, на которых распространяется их действие, имеют обратную силу, а ухудшающие ее — не имеют.

***Утрата силы правовыми актами управления***

Основания утраты силы правовыми актами управления могут быть разделены на две группы: а) правомерными актами; б) неправомерными актами управления, т. е. связанными с невыполнением предъявляемых к ним требований законности.

К основаниям утраты силы правомерными правовыми актами управления относятся: их исполнение; истечение Срока действия; отмена акта принявшим его субъектом в порядке реализации своей компетенции, например, при целесообразности прекращения его действия либо замены новым; противоречие вновь принятому нормативному правовому акту большей юридической силы; признание действия акта нецелесообразным в связи с изменившимися социально-экономическими и другими условиями (устарелость акта); прекращение существования адресата акта либо изменение его правового положения.

Неправомерные правовые акты управления могут утратить силу в связи с несоблюдением общих и специальных условий их законности. Это издание акта не уполномоченным субъектом либо с превышением компетенции; с нарушением порядка издания и формы акта; его несоответствие закону и иным актам, имеющим большую юридическую силу; пропуск срока издания и т. д.

Правовой акт управления при наличии соответствующих оснований утрачивает силу в результате:

а) отмены акта (по общему правилу, в административном порядке). Отменять могут лишь государственные органы, уполномоченные на то законом или иными нормативными правовыми актами:

Президент РФ — акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти;

Правительство РФ — акты федеральных органов исполнительной власти и образуемых им и подчиненных ему других государственных органов;

федеральные министерства — решения подведомственных им федеральных служб, федеральных агентств;

высшее должностное лицо субъекта РФ — акты его высшего органа исполнительной власти и иных органов исполнительной власти субъекта;

высший орган исполнительной власти субъекта РФ — акты подчиненных ему органов исполнительной власти;

суды общей юрисдикции в соответствии с их подсудностью вправе отменять индивидуальные акты Президента РФ, Правительства РФ,, иных государственных органов, должностных лиц, а также постановления по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных ст. 30.7 КоАП РФ;

б) признания Конституционным Судом РФ неконституционными нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ;

в) признания судами общей юрисдикции в соответствии с их подсудностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти, должностных лиц недействующими;

г) признания арбитражным судом ненормативного акта недействительным, а также в случае принятия им решения о признании решения административного органа о привлечении к административной ответственности незаконным и его отмене полностью или в части либо об изменении решения.

Признание акта неконституционным, недействующим, недействительным влекут за собой утрату им юридической силы. Отменены же они могут быть в административном порядке в соответствии с компетенцией государственных органов, должностных лиц.

Приостановление действия правовых актов управления. Оно означает прекращение юридической силы правового акта до ее подтверждения либо отмены, этого акта уполномоченным органом. До этого правовой акт не подлежит исполнению и применению, а последствия, наступившие в связи с его приостановлением либо отменой, могут быть предусмотрены различными нормативными правовыми, актами.

Органы, имеющие право приостанавливать те или иные акты, а иногда и конкретные случай, когда они могут быть приостановлены, определяются нормативными правовыми актами. Причем иногда орган приостанавливает акт в установленных законом случаях лишь потому, что он не вправе его отменить, в других — когда может возникнуть сомнение в его законности или целесообразности либо обоснованности.

В настоящее время согласно Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречил этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (п. 2 ст. 85). ФКЗ "О Правительстве РФ" предусмотрено его право не только отменять, но и приостанавливать действие актов федеральных органов исполнительной власти без указания оснований его использования (см. ст. 12).

Таможенный орган, рассматривающей! жалобу на решение, действие таможенного органа или должностного лица, вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемых решений, действия до принятия решения по существу жалобы.

Приостановление возможно при наличии достаточных оснований полагать, что обжалуемое решение, действие не соответствуют
законодательству РФ также в случае, если не приостановление
исполнения решения, действия может иметь необратимый характер (п. 2 ст. 51 ТК РФ).

Суд общей юрисдикции вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда (п. 4 ст. 254 ГПК РФ).

**Заключение**

Рассмотрев данную тему можно с уверенностью сказать, что, не смотря на не достаточное количество материалов по данному вопросу в нашем институте, а также ограниченность доступа к другим источникам информации, цель которую я ставил перед собой при написании данной курсовой работы достигнута. Я уточнил для себя и дополнил понятие об правовых актах управления и их особенности; рассмотрел классификацию и виды правовых актов управления; изучил организацию работы органов исполнительной власти и должностных лиц по принятию правовых актов управления, а также более подробно рассмотрел порядок опубликования, вступление в силу и действие правовых актов управления, утрата силы правовых актов управления.

Завершив курсовую работу, я сделал следующие выводы:

1. Правовые акты управления - это разновидность правовых актов, обладающих всеми их существенными признаками. При этом различают правовой акт как одностороннее юридически властное действие государственного органа (должностного лица) и акт как официальный документ, в котором данное действие получает объективное выражение;
2. правовые акты управления часто называют или предлагают называть административными актами. Однако надо иметь в виду достаточно распространенное мнение, что административный акт является специальным понятием, обозначающим конкретную разновидность правовых актов управления - индивидуальные акты. Представляющие собой конкретные предписания ненормативного характера;
3. нормативные правовые акты - выражают регулятивную роль административного права, т.к. содержат админестативно-правовые нормы;
4. индивидуальные правовые акты - выражают конкретные юридически властные волеизъявление соответствующих субъектов исполнительной власти;
5. условия законности правового акта управления включают соблюдение требований, относящихся к порядку его издания, форме и юридическому содержанию
6. порядок официального опубликования и вступление в силу правовых актов управления субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ с соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства.
7. действие правового акта управления определяется не только его обязательным характером, но и пространственными и временными пределами.

**Список нормативных актов используемой литературы**

*Нормативные акты:*

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993г
2. Кодекс об административных правонарушениях РФ 2001г.
3. Комментарий к кодексу об административных правонарушениях РФ.- М.: Юристъ, 2004г.
4. Постановление Государственной Думы от 11 ноября 1998г. №11 ГД « Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»; постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20 января 2003г. «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением Гражданского процессуального кодекса
5. Налоговый кодекс РФ,
6. Таможенный кодекс РФ
7. ФЗ от 4 июня 1999г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ"
8. ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ".

## Литература

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М., 2003.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М.: Издательская группа НОРМА— ИНФРА • М, 2000.
3. Буздалина Е.А. Административное право: Учебное пособие. — Ростов н/Д: «Феникс», 2001.
4. Габричидзе Б.Н. Елисеев Б.Г. Российское административное право. М., 2000.
5. Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. 1998. № 2.
6. Макаренко Н.В., Черенков Е.А. Административное право в определениях и схемах. - М., 2000.
7. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. - М., 1996.
8. Морис У. Наука об управлении. - М., 1971.
9. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.
10. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта //Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1998. №5. С. 25).
1. Васильев Р.Ф. определяет правовой акт как «волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены сферы действия) правовых норм, а также установления ( изменения, прекращения ) конкретных правоотношенийЮ результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т. п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме ( в акте – документе )» ( Васильев Р.Ф. О понятии правового акта //Вестник Московского Университета. Серия 11. Право. 1998. №5. С. 25). [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: постановление Государственной Думы от 11 ноября 1998г. №11 ГД « Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации»; постановление Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20 января 2003г. «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»; ФЗ от 5 октября 2003г. «Об общих принципах местного самоуправления в РФ»» Указ Президента РФ от 9 марта 2004г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»(п. «а» ст. 2) [↑](#footnote-ref-2)
3. СЗ РФ. 1995г. №48 ст.4556. [↑](#footnote-ref-3)
4. СЗ РФ 1995г. №30 ст. 2939 [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ 1997г №23. ст. 2691. [↑](#footnote-ref-5)
6. Иная точка зрения воплощена в Указе Президента РФ от 9 марта 2004г. №314 в котором одним из признаков нормативного правового акта признается распространение его действия на не определенный круг лиц (п “a” cт.2) [↑](#footnote-ref-6)
7. В литературе утверждается мысль о том, что к ″нормативным относятся и акты, непосредственно не устанавливающие правовых норм – правил поведения, не имеющие и не изменяющие сферу их действия, но имеющие значение для установления норм, для придания нормам юридической силы либо для отмены норм, изменения их сферы деятельности. Примером могут служить акты об утверждении положений, уставов, инструкций, перечней актов, утративших силу… акты об образовании новых государственных и муниципальных органов″ ( законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии : Научно практическое пособие/ отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., 2000. с. 29) [↑](#footnote-ref-7)