**Понятие, классификация и юридическое значение правовых актов управления**

Контрольная работа по административному праву

Выполнена Литко М. А. Группа 328-з

НОУ ВПО "Омский юридический институт"

Омск 2009

I. Понятие, классификация и юридическое значение правовых актов управления

Административный акт (правовой акт управления) — 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. Управление — это 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.

Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. Акты управления издаются органами исполнительной власти, однако они также принимаются и государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти,- органами законодательной и судебной властей. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, регламенты) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе самих этих органов.

А огромное число и разнообразие общественных отношений, которыми государственная администрация призвана руководить, требует от нее издания многих миллионов правонаделительных актов о приеме (на работу, в вузы и т. д.), о призыве на военную службу, о выделении (жилой площади, ресурсов и т. д.), о назначении (пенсий, пособий), награждении, выделении, разрешении, возложении обязанностей, запрещении, регистрации, приватизации и т. д.

Под правовыми актами органов исполнительной власти и местной администрации понимаются односторонние юридически властные предписания, влекущие юридически значимые последствия и обязательные к исполнению. Правовые акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации задач, целей и функций исполнительной власти, публичного управления (государственного управления и местного самоуправления).

Важнейшими нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов органами публичного управления, являются:

- Конституция РФ;

- ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве РФ»;

- ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- Регламент Правительство РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;

- Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;

- Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452;

- Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30;

- Правила подготовки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. «№ 1009 соответствующие нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти в субъектах РФ.

Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие характерные признаки.

1. Правовой акт представляет собой управленческое решение, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам управленческого процесса для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций.

2. Правовой акт издается уполномоченным субъектом публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции.

3. Правовой акт управления принимается в одностороннем порядке, т.е. специальным органом публичного управления или должностным лицом, которые также контролируют его исполнение. Может быть в установленном законодательством административном и судебном порядке оспорен или признан недействительным, т.е. незаконным или недействительным.

4. Правовой акт управления – юридически властное волеизъявление органа публичного управления, в котором проявляются его государственно-властные полномочия. Волеизъявление субъекта обнаруживается в акте управления как юридическом документе, который служит формой данного волеизъявления. Носит государственно-властный характер.

5. Правовой акт управления определяет обязательные правила поведения, нормы права в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения. Содержит обязательное юридически властное предписание, подлежит безусловному исполнению, он императивен.

6. Правовой акт управления определяет границы должного поведения субъектов в сфере государственного управления.

7. Законность (правомерность или подзаконность) правового акта управления.

8. Правовой акт управления представляет собой разновидность юридически значимых документов, используемых в процессе деятельности органов управления (должностных лиц) и представляющих собой справки, заключения, протоколы и т.д., которые фиксируют определенные обстоятельства, имеют юридическую значимость, но не содержат односторонние государственно-властные обязательные к исполнению предписания.

9. Правовой акт управления имеет специальную форму и порядок принятия (утверждения).

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др. В результате чего можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов, которые:

выступают в качестве юридических фактов;

будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, регулируют одинаковым образом для неограниченного круга лиц общественные отношения, определяют порядок управления, возможность назначения административных наказаний;

могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других административных актов (постановление Правительства РФ является основанием для издания федеральным министром или различными ведомствами конкретизирующих административных актов);

могут выступать в качестве юридических документов – доказательств в юридическом процессе;

могут стать важнейшим условием для осуществления тех или иных действий, а также для реального действия других правовых актов и реализации прав и свобод физических и юридических лиц;

являются правовыми средствами: осуществления современной правовой политики в административно-правовой сфере; проведения административной реформы;

Итак, правовые акты управления — это особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, оформленных в соответствии с нормами права, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущих юридические последствия.

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, т. е. 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:

а) акты общего значения (федеральные, республиканские, областные, краевые, окружные, городские, районные, поселковые, сельские);

б) межведомственные акты;

в) внутриведомственные (в том числе локальные).

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, содержащими отказы.

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

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

II. По субъектам, принявшим административные акты, их можно поделить

на три неравные группы.

1. Акты органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Эта самая большая группа включает:

а) указы и распоряжения Президента РФ;

б) постановления и распоряжения Правительства РФ;

в) приказы, постановления и другие акты центральных органов РФ;

г) акты территориальных федеральных органов;

д) постановления и иные акты мэров, губернаторов;

е) акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;

ж) приказы и иные акты руководителей местных государственных органов.

2. Акты субъектов власти, которые не находятся в системе аппарата исполнительной власти:

а) постановления судей по делам об административных право­нарушениях;

б) приказы председателей судов, прокуроров, председателей представительных органов, имеющие внутриаппаратное значение, акты Центробанка РФ.

3. Акты общественных организаций, которым делегированы государством властные полномочия.

III. 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 милиции, регулирующего уличное движение, в световых и звуковых сигналах, знаках.

IV. По функциональной роли можно различать акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым делам, по учету, снабжению и иным общим функциям управления. Довольно часто решения исполнительной власти связаны сразу с несколькими управленческими функциями, т. е. полифункциональны.

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

а) дискреционные акты, принимаемые в условиях свободы усмотрения, широкой самостоятельности органа, должностного лица (например, при решении вопросов об использовании актов губернатора области). 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;

б) 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 РОВД вправе оштрафовать виновного, направить дело в суд, передать на рассмотрение администрации, общественных организаций по месту работы, учебы гражданина, прекратить дело и ограничиться устным замечанием);

в) акты «связанной администрации», принимаемые при отсутствии возможности выбора (прием в вузы по результатам конкурса, назначение пенсий, применение абсолютных санкций и т. д.).

VI. Полезно различать акты, изданные на основе постоянных и временных (в том числе делегированных) полномочий.

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

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

а) немедленно (по общему правилу), с даты подписания, принятия;

б) с даты, указанной в самом акте;

в) в срок, указанный в другом акте. Так, Указом Президента РФ от 26 марта 1992 г. установлено, что указы Президента, имеющие нормативный характер, вступают в силу по истечении семи дней после их официального опубликования;

г) после государственной регистрации и официального опубликования. С этой даты вступают в силу нормативные акты центральных органов РФ, затрагивающие права граждан или носящие межведомственный характер, принятые после 1 марта 1993 г.

IX. 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.

X. 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.

II.Главные признаки правового акта управления, отличающие его от правовых актов, принимаемых другими государственными органами, и актов общественных объединений

Отличие актов государственного управления от иных указанных актов определяется спецификой назначения органов исполнительной власти в общей системе управленческой деятельности. Согласно Конституции РФ государственная власть осуществляется на началах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией пределах и в соответствии с законами Российской Федерации. Следовательно, акт государственного управления отличается от закона тем, что:

- в системе правовых актов закон имеет высшую юридическую силу;

- любой акт государственного управления должен быть издан на основе закона (непосредственно или опосредованно);

- никакой акт государственного управления не может отменить или изменить закон;

- закон может отменить или приостановить действие акта управления;

- в случае, если акт государственного управления противоречит закону, действует закон.

Акты управления по смыслу, юридическим свойствам, порядку принятия, отмены, обжалования, исполнения отличаются от судебных актов (решений, приговоров, постановлений). Судебные акты — это правовая форма проявления правосудия. Судебные акты всегда индивидуальны. Это акты применения норм права в отношении отдельных лиц, которые являются участниками процесса. Такие акты не содержат в себе норм права. Акты же управления включают не только конкретные предписания, но и новые правовые нормы. Судебные акты принимаются только на основании закона, а судьи при осуществлении ими правосудия независимы и подчиняются только закону. Акты управления принимаются на основании как закона, так и указаний вышестоящих органов управления.

Акты управления отличаются от гражданско-правовых актов по юридической природе и основаниям принятия. Гражданско-правовые акты (двусторонние или односторонние) всегда являются результатом взаимного волеизъявления участников правоотношений, тогда как акты управления — это односторонние властные волеизъявления, которые не требуют согласия другой стороны. В случае незаконного соглашения ответственность перед государством несут обе стороны, а за незаконное принятие акта государственного управления ответственность несет тот, кто его принял.

От актов общественных организаций, объединений граждан (движение, конгресс, ассоциация, фонд, союз и др.) акты государственного управления отличаются по своей юридической природе.

Объединение граждан — негосударственные организации, действие их актов распространяется только на членов этой организации, а их выполнение обеспечивается возможностями самой организации. Акты общественных организаций не имеют государственно-властного характера. Если же нарушаются акты управления, то применяются меры государственного принуждения. Но когда выполнение государственных функций возлагается на общественную организацию (например, на общество защиты прав потребителей), то акты общественных организаций по своей юридической природе аналогичны актам органов государственной исполнительной власти.

III.Требования, предъявляемые к правовым актам управления

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 управленческих решений зависит от многих факторов: их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др. Качество самих актов зависит от 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 не определенности 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 управленческим риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство.

Административно-правовое регулирование преследует цель обеспечить целесообразность, полезность, научную обоснованность правовых актов. Прямо, само по себе право не обеспечивает достижения такого результата, а может лишь способствовать ему. Но правовые нормы, закрепляя процедуры принятия управленческих решений, обязательность обсуждения, согласования проектов, проведение конкурсов, устанавливая сроки, процедуры голосования и т. п., способствуют повышению обоснованности правовых актов исполнительной власти.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения может причинить огромный вред обществу, несравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения.

Акт исполнительной власти должен быть законным. Это означает соблюдение ряда условий:

1) наличие компетенции у его автора;

2) соответствие его закону по существу;

3) соответствие цели закона;

4) принятие его в установленный законом срок;

5) 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 им поручил 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.

Соответствие закону по существу означает, что акт в целом и все его части не выходят за рамки установленных действующими правовыми нормами требований. Он должен не противоречить не только закону, но и решениям вышестоящих органов исполнительной власти. Индивидуальные административные акты, кроме того, не могут противоречить нормам, установленным этим же органом.

Субъект исполнительной власти обязан, издавая правовые акты, руководствоваться той целью, которую имел в виду 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 районов.

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, представления, заявления, жалобы, протеста как повода для начала соответствующей процедуры, 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 при осуществлении правосудия, суд обязан проверить наличие этого признака.

Почему нужна презумпция законности? Потому что в правовой системе нормативные и индивидуальные акты исполнительной власти играют очень важную роль. Если бы каждому сомневающемуся было позволено не исполнять административный акт, законность сразу бы рухнула, в стране воцарилась бы анархия. Конечно, среди таких актов есть и незаконные и их исполнение вредно для общества, но этот вред неизмеримо меньше вреда, причиняемого правовым нигилизмом, отказом от принципа законности.

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 как акт власти не существует с момента его издания.

Акты признаются ничтожными, если:

а) есть прямое указание закона;

б) грубо нарушена подведомственность административных дел (в таком случае можно говорить об административном самоуправстве, например, начальника РОВД, который самовольно вселяет своего подчиненного в освободившуюся квартиру);

в) нет законного основания (заявления, представления и т. д.) для принятия акта;

г) нарушен срок давности;

д) 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 отрицательные — вплоть до освобождения от должности и уголовной ответственности.

Третий вид требований, предъявляемых к актам исполнительной власти, — организационно-технические. С некоторой долей условности можно говорить о требованиях к культуре оформления акта, выполнение которых — важное условие его эффективности.

Это, прежде всего требования к языку акта. Он должен быть ясным, четким, лаконичным, понятным для тех, к кому он обращен. Безупречным должно быть его грамматическое оформление, любые ошибки могут исказить его смысл.

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.

Культурность 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.

Порядок подготовки, издания, государственной регистрации, вступления в юридическую силу и опубликования нормативных правовых актов Федеральных органов исполнительной власти устанавливается Конституции РФ; Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации; Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации; Разъяснениями о применении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Как уже отмечалось выше, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде: 1)постановлений 2) приказов, 3) распоряжений, 4) правил, 5) инструкций и 6) положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

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

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

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

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

5. Инструкция – документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности федерального органа исполнительной власти. Инструкции принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует положения законов, определяет процедуру исполнения тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

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

Важным процессуальным документом в системе публичного управления является протокол.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Нормативные правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданных) в определенной форме правотворческим органом в приделах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Под правовой нормой понимается общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок полготовки, а при необходимости – организации, привлекаемые этой работе. В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок. Для подготовки проекта наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

Структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть – преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки. В случае воспроизведения в нормативном правовом акте отдельных положений иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации, либо ссылки на них необходимо указывать их наименование, полное наименование федерального органа исполнительной власти, издавшего (принявшего) акт, дату издания (принятия), номер, а также регистрационный номер, присвоенный им Министерством юстиции РФ при государственной регистрации, и дату государственной регистрации.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти. В подписанном (утвержденном) нормативном правовом акте должен быть указаны:

1) наименование органа (органов), издавшего акт;

2) наименование вида акта и его название;

3) дата подписания (утверждения) акта и его номер;

4) наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

В настоящее время государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов проводится в соответствии с Правилами подготовки правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (далее – Правила). В дополнение к этим Правилам были изданы Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Имеется также отдельная процедура государственной регистрации нормативных правовых актов, которые содержат условия эмиссии ценных бумаг субъектов РФ или муниципальных ценных бумаг. Государственная регистрация указанных актов осуществляется Министерством финансов РФ.

Государственная регистрация ведомственных нормативных актов играет важную роль в обеспечении как законности административных актов, так и единства правового пространства России. Тем самым ограничивается ведомственный произвол, пресекается бесконтрольность в осуществлении органами исполнительной власти своих нормотворческих функций.

На государственную регистрацию нормативные правовые акты направляют:

а) федеральные органы исполнительной власти (министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы, федеральные комиссии, российские агентства, органы федерального надзора);

б) иные органы и организации, нормативные правовые акты которых в соответствии с законодательством РФ подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ (например, Центральный банк РФ).

Министерство юстиции РФ обладает полномочиями по осуществлению нормоконтроля в связи с государственной регистрацией нормативных правовых актов органов федеральной исполнительной власти. Однако оно не имеет права признавать противоречащие нормам Конституции РФ и иным федеральным законам нормативные акты управления недействующими (или незаконными).

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

1) затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина;

2) устанавливающие правовой статус организаций;

3) имеющие межведомственный 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 утвердивших) нормативный правовой акт;

4) независимо от срока их действия (постоянно действующие или временные, т.е. принятые на определенный срок);

5) содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

При этом на государственную регистрацию направляются нормативные правовые акты, обладающие как одним из вышеуказанных признаков, так и несколькими.

Не подлежат представлению на государственную регистрацию:

1) индивидуальные правовые акты: акты персонального характера (о назначении или освобождении от должности, о поощрении или наложении взыскания и т.п.); акты, действие которых исчерпывается однократным применением; акты, срок действия которых истек; акты оперативно-распорядительного характера (разовые поручения);

2) акты, которыми решения вышестоящих государственных органов доводятся до сведения органов и организаций системы федерального органа исполнительной власти;

3) акты, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений федеральных органов исполнительной власти и не содержащие новых правовых норм;

4) технические акты (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы, тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм;

5) акты рекомендательного характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает:

1) юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

2) принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

3) присвоение регистрационного номера;

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

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

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции РФ федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию. В этом случае федеральный орган исполнительной власти направляет в Министерство юстиции РФ соответствующее письмо, подписанное руководителем или заместителем руководителя федерального органа исполнительной власти.

При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с присвоением ему регистрационного номера.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоением ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции РФ в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, утвердивший акт, в определенном соответствующими органами исполнительной власти источнике. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

В случае обнаружения несоответствия действующего нормативного правового акта, а также акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ Министерство юстиции РФ представляет в Правительство РФ предложение об отмене или приостановлении действия такого акта с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение 10 дней после дня их регистрации, а также в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, который издается не реже двух раз в месяц. Официальным также считается указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

**Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Указ Президента РФ от 23.05.1996г. №763 “О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти” СЗ РФ 1996г. №22 ст. 2663

4. Козлов Ю.М. Административное право, -М.: Юрист, 1999г.

5. Административное право: Часть первая : учебник. – М., 2005.

6. Административное право: Часть вторая : учебник. – М., 2005.

7. Административное право России. Общая часть : учебник для высших учебных заведений / под ред. П. И. Кононова. – М., 2006.

8. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – М., 2007.

9. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – М., 2002.

10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. П. Соловья, В. В. Черникова. – 2-е изд. – М., 2003.