**Административно-правовые формы в деятельности исполнительной власти, государственного управления**

B.C. Четвериков

Органы исполнительной власти, государственного управления по предметам ведения и в объеме своих полномочий реализуют определенные задачи и функции государства. Например, к общим функциям государственного управления относят: прогнозирование, планирование, выработку, обоснование и принятие решения, организацию его исполнения, контроль результатов, координацию, взаимодействие, правовое регулирование, материально-техническое обеспечение и другие. Конечно, эти функции не могут быть реализованы без сбора, обработки и анализа информации, то есть работы с информацией, поэтому некоторые авторы выделяют сбор и анализ информации в самостоятельную функцию. Административно-правовое регулирование отношений, процессов, взаимосвязей в работе с информацией повышает эффективность и упорядоченность реализации функций и задач государственного управления. Осуществление этих функций происходит в конкретных формах управленческой деятельности, которые регламентируются правовыми и организационно-правовыми актами в целях их упорядоченности и результативности, а также организационно-техническими формами и ресурсным обеспечением (финансовым, материально-техническим и иным).

Формы управленческой деятельности представляют собой внешние и устойчиво фиксируемые проявления воздействий в процессе деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ по формированию целей и реализации функций и задач государственного управления.

По формам исполнительной деятельности можно в какой-то мере судить что, и как надо делать. Среди форм управленческой деятельности обычно выделяют:

1 — установление норм права (правотворчество или нормотворчество);

2 — применение норм права (правоприменительная или правоохранительная деятельность, принятие индивидуальных актов управления);

3 — осуществление организационно-штатных действий;

4 — осуществление организационно-технических мероприятий;

5 — осуществление материально-технического обеспечения этих действий.

Эти перечисленные формы целесообразней объединить в две формы:

• правовую форму, с помощью, которой закрепляются решения и действия, имеющие юридический смысл и последствия. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие отношения в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления и администраций органов МСУ;

• неправовую форму (организационно-техническую и материально-технического обеспечения).

Организационно-правовая является смешанной формой воздействия. Например, разработка оптимальной организационной структуры и утверждение правовым актом штатной численности территориального органа государственного управления. Наряду с принятием правовых актов иногда употребляют термин «юридически значимые действия». Например, регистрация жалобы гражданина, выдача справки и т.п. Кроме того, органы исполнительной власти, их должностные лица кроме издания управленческих актов осуществляют достаточно большое количество действий юридического характера, которые не относятся к правовым актам, однако влекут юридические последствия. Например, регистрация юридических лиц, выдача лицензий, специальных прав и многое другое, что также относится по содержанию к функции регулирования.

Посредством правовых форм закрепляются и реализуются многие цели, задачи и функции органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ. Применение различных форм управленческой деятельности отражает творческий характер государственного управления, но вначале обеспечивается юридической регламентацией. При этом, как правило, правовые формы принимаются в определенном установленном организационном порядке. Этот порядок определен соответствующими регламентами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Нарушения закрепленного в регламенте порядка принятия правовой формы акта управления, ставит под вопрос законность ее применения.

Поэтому каждый вид государственной деятельности также характеризуется в соответствующих регламентах определенными формами издаваемых правовых актов. Принцип разделения власти предполагает не только их самостоятельную функциональную значимость, но и их различие в формах принимаемых ими нормативно-правовых актов. Например, деятельность органов законодательной власти осуществляется в форме принятия законов и постановлений. Президент РФ принимает указы и распоряжения. Правительство РФ принимает постановление и распоряжения. Суд осуществляет правосудие в форме принятия решений, постановлений, приговоров, частных определений. Органы исполнительной власти, осуществляют функции государственного управления как внешней направленности, так и внутриорганизационного характера. Эта деятельность по содержанию и есть реализуемые ими управленческие функции, в рамках осуществления прав и обязанностей в пределах своей полномочий. Следовательно, внешне выраженные действия органа исполнительной власти, осуществляемые в рамках своих полномочий по предметам ведения и оформленные в определенном порядке, является также правовой формой управленческой деятельности.

В правовых формах проявляется односторонний государственно-властный характер. Разработка и принятие (их регистрация и опубликование) таких нормативно-правовых актов, обуславливает при наличии юридических фактов и событий возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений между субъектом и объектом управленческих отношений

Правовые формы государственного управления классифицируются по содержанию, цели и способу выражения (11, с. 156).

По содержанию правовые формы актов исполнительной власти, государственного управления можно классифицировать так:

• правотворческая деятельность, заключающаяся в разработке и принятии новых норм;

• усовершенствование существующих, их изменение и дополнение действующих актов управления;

• правоприменительная.

Правотворчество (нормотворчество) представляет собой сложный процесс определенной последовательности правовых действий. Это, прежде всего, принятие решения компетентным органом об актуальности разработки проекта нормативного акта управления, может быть предложен такой проект в результате защиты диссертации. Проект текста нормативного акта управления готовится с привлечением специалистов, обсуждается, дорабатывается, согласовывается, обсуждается и принимается в правотворческом органе, регистрируется в Минюсте России и опубликовывается в соответствующих издательствах. При принятии актов управления единоначальником в объеме полномочий и компетенции этот процесс нормотворчества более упрощен. Например, министра Министерства образования РФ об утверждении штатной численности и фонда оплаты подразделений министерства.

Такая правовая форма управленческой деятельности, как рассмотрение уполномоченным органом или должностным лицом дела об административном правонарушении и принятии решения об административном наказании правонарушителя называется правоприменительной формой. Такие акты управления также входят в категорию индивидуальных актов. Они порождают, изменяют или прекращают правоотношения для конкретного физического или юридического лица. Например, индивидуальным актом является издание приказа о назначении государственного служащего на должность, так как с этим юридическим фактом связывается возникновение у служащего правоотношений, позволяющих осуществлять определенные полномочия, имеющие государственно-властный характер.

Разработка и принятие нормативных правовых актов, и издание индивидуальных правовых актов и организационноправовых актов — это основные и наиболее значимые правовые формы осуществления деятельности исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ. Но существуют и другие: например, административные процедуры (порядок проведения конкурса на получение государственного заказа); представление обязательных статистических и бухгалтерских отчетов; осуществление обязательной государственной регистрации; выдача документов, подтверждающих наличие какого-либо специального права (на вождение транспортных средств, на охоту). Во всех этих случаях также выражается характерное для исполнительно-распорядительной деятельности юридическое волеизъявление органа исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ.

Особо следует выделить заключение административных договоров как особую правовую форму регулирования административно-правовых отношений, которая в отличие от обычных односторонне властных правовых актов имеет между субъектами равенство отношений.

К неправовым формам управления относятся, прежде всего, различного рода организационно-технические действия, которые часто встречаются в повседневной деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ. Это не значит, что эти формы вообще не регламентируются нормами права. Такие формы деятельности не порождают, не изменяют и не прекращают административные правоотношения. Эти действия не рассматриваются в качестве форм правового регулирования или воздействия. Например, разработка и принятие методических рекомендаций по составлению протокола об административных правонарушениях в таможенной, налоговой сфере или безопасности дорожного движения.

Исполнительная деятельность, государственное управление является подзаконной деятельностью, уполномоченной осуществлять распорядительные функции. Эта деятельность осуществляется в рамках действующего законодательства по вопросам, входящим в компетенцию конкретного органа исполнительной власти, государственного управления или администрации органов МСУ. В целом организаторская деятельность этих органов управления опирается на правовые формы (акты управления), но многие организационные меры не требуют такого правового оформления, но без них не могут быть успешно реализованы правовые формы управления, так как основным механизмом реализации правовых форм зачастую являются организационные и материально-технические операции или действия.

К организационным мерам относятся: разработка программ в различной сфере управленческой деятельности, планирование, проведение оперативных совещаний, контроль, проверка исполнения, разъяснение тех или иных заданий или мероприятий, обучение, координация и обеспечение взаимодействия, изучение и обобщение передового опыта работы, подбор и расстановка кадров и т.п. Организационные мероприятия по упорядочению и согласованию действий субъектов и объектов органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ — это важнейшая повседневная деятельность призванная обеспечить их эффективную деятельность по предметам ведения, в объеме их полномочий и порядке определенном законом.

Не менее важной, чем организационные формы в деятельности органа исполнительной власти, государственного управления, являются вопросы финансирования и материально-технического обеспечения. Они носят вспомогательный или обеспечивающий характер в процессе организации управленческой деятельности. Это относится, прежде всего, к финансированию мероприятий, ведению делопроизводства, регистрации предложений, заявлений и жалоб граждан, составлению различных справок, аналитических обзоров, отчетов, работа с информацией, в том числе с компьютерной информацией и другими видами вспомогательных работ, без которых невозможно осуществление управленческой деятельности вообще.

Работа с информацией в последнее время приобрела особую актуальность и значимость, без применения количественных методов, современных компьютерных средств и новых информационных технологий проблематично решать вопросы повышения эффективности управленческой деятельности в государстве и обществе в целом.

В связи с этим необходимо вести постоянную исследовательскую работу по совершенствования различных форм управленческой деятельности органов государственной власти как основного гаранта обеспечения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц как субъектов административного права.