**Понятие и содержание системы элементов механизма административно-правового регулирования**

B.C. Четвериков

Система элементов механизма административно-правового регулирования представляет собой совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных и взаимозависимых и образуемых в информационно-правовое единство в целях упорядочивающего воздействия и устойчивого развития управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ, уполномоченных должностных лиц и иных, регулируемых административными правовыми нормами управленческих отношениий, возникающих в государстве и обществе. В систему основных элементов механизма административно-правового регулирования следует включить:

1) нормы административного права, регламентирующие принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, государственного управления; формирование целей, постановки задач; определение функций, компетенции органов исполнительной власти, государственного управления, содержащиеся в Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законах, указах Президента РФ, и постановлениях Правительства РФ, а также аналогичных нормативных актах на уровне субъектов РФ и других нормативных актах, принятых полномочными органами государственной власти и управления, а также администрациями органов местного самоуправления;

2) акты толкования норм административного права, как правило, Конституционным Судом РФ, другими судебными органами, а также акты, разъясняющие практику применения вышестоящих актов управления, например, приказ Минюста России о разъяснения порядка регистрации нормативно-правовых актов, принятых ФОИВ, регламентированных указом Президента РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственная регистрация»;1

3) индивидуальные акты, например, принятие указа Президента РФ о награждении ряда должностных лиц органов государственной власти орденами и медалями;

4) акты применения норм административного права, например, рассмотрение и принятие решения о наложении административного наказания на гражданина за административное правонарушение, на основании и в порядке, предусмотренном соответствующими нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее КоАП РФ).

Акты применения в отличие от обычных индивидуальных актов, реализуют юрисдикционные (подведомственные административно-властные, внесудебные) полномочия органа или должностного лица;

5) административно-правовые отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления — это, прежде всего, урегулированные нормами административного права полномочия, функции, задачи, права, обязанности и ответственность субъектов этих отношений, точнее правила поведение участников этих управленческих отношений.

К числу правовых средств механизма административно правового регулирования следует также отнести такие как:

• методическое руководство Минюста России над подразделениями юстиции в федеральных органах исполнительной власти по подготовке проектов нормативных актов;

• укрепление контроля над органами юстиции в субъектах РФ (особенно в республиках в составе России);

• укрепления централизованной системы прокурорского надзора за законностью в деятельности органов исполнительной власти (особенно в республиках в составе России);

• обеспечения условий для формирования достаточного уровня правосознания граждан и должностных лиц.

Все эти перечисленные правовые средства играют немаловажную роль в совершенствовании механизма системы административно-правового регулирования. Как правило, акты управления должны приниматься на основании законодательства, нормативных указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, но этого условия недостаточно.

Вторым условием является исполнение вышестоящих нормативно-правовых актов, то есть акты управления должны работать на цель, заложенную в законах, указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, иными словами, проявлять инициативу во исполнение целей, сформулированных в вышеперечисленных нормативных актах.

Элементы системы механизма административно-правового регулирования в своей совокупности реализуют совершенно новые интеграционные свойства, оказывая при этом воздействие на управленческие отношения в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, нежели оказываемое воздействие каждым из этих элементов механизма в отдельности.

Отдельный элемент механизма административно-правового регулирования выполняет свою специфическую роль в регулировании поведения субъектов управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. По своей сути эти элементы выступают в качестве юридических средств административно-правового регулирования и других специфических управленческих отношений, возникающих в управленческой деятельности органов законодательной и судебной власти, органов местного самоуправления и других негосударственных управленческих отношений, связанных с реализацией государственных функций.

Сам процесс административно-правового регулирования представляет собой некоторый алгоритм последовательного воздействия правовых методов и средств для достижения целей регулирования поведения участников управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления.

Актуальным правовым средством в системе механизма административно-правового регулирования следует считать принятый указ Президента РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственная регистрация». Поели анализа практики нормотворчества федеральных органов исполнительной власти был принят 14 июля 1999 г. приказ Минюста России №217 «Об утверждении Разъяснений о применении «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрации». Как было указано выше, это является примером официального разъяснения целей и задач вышестоящего акта управления.

Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти (далее ФОИВ) издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по собственной инициативе ФОИВ в пределах своей компетенции. Нормативно-правовые акты издаются ФОИВ в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Не могут быть нормативно-правовые акты в виде писем и телеграмм. Структурные подразделения и территориальные органы ФОИВ не вправе издавать нормативно-правовые акты. Нормативно-правовые акты могут быть изданы совместно несколькими ФОИВ или одним при согласовании с другими. Визы согласований проставляются уполномоченными должностными лицами на обороте подлинника внизу последнего листа текста документа.

Подготовленный нормативно-правовой акт ФОИВ должен иметь следующие реквизиты:

• наименование органа, его издавшего;

• наименование вида акта и его название;

• дата утверждения и его номер;

• наименование должности и ФИО подписавшего акт лица. Регистрации подлежат все нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина или имеющие межведомственный характер, кроме сведений, представляющих государственную и конфеденциальную тайну. Регистрация в Минюсте РФ включает следующие операции:

• принятие решения о необходимости государственной регистрации;

• присвоение регистрационного номера;

• занесение в Государственный реестр нормативно-правовых актов ФОИВ.

Через 5 дней со дня утверждения 4 экз. (подлинник и 3 копии) поступают в Минюст России.

К нормативно-правовому акту прилагается:

• основание его издания;

• сведения об остальных актах по этому вопросу и сроки приведения их в соответствие с принятым;

• визы согласования с заинтересованными ФОИВ;

• виза руководителя юридической службы ФОИВ, издавшего акт.

В результате анализа срок государственной регистрации нормативно-правовых актов в Минюсте РФ 15 дней, он может быть продлен не более чем на 10 дней. В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативно-правового акта с присвоенным номером регистрации направляется Минюстом России в ФОИВ, его приславший. Копия направляется в «Российские вести и издательство «Юридическая литература» для опубликования в течение 10 дней, если не указан другой срок вступления в силу.

Целям более успешной реализации этих правовых средств административно-правового регулирования служит также принятый указ Президента РФ от 2 мая 1966 г. «О мерах по развитию органов юстиции Российской Федерации». В связи с этим указом Министр юстиции впервые воспользовался своим правом вносить представления Президенту РФ о привлечении к ответственности должностных лиц по фактам неисполнения или ненадлежащего исполнения Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Налажена правовая экспертиза нормативно-правовых актов, принятых субъектов федерации, на акты противоречащие российскому законодательству, материалы передаются в Генеральную прокуратуру РФ для принятия соответствующих мер. Однако при нынешней системе подчиненности-прокуроров субъектов федерации (особенно в республиках) это средство механизма административно-правового регулирования не достаточно эффективно. При этом было отмечено, что органы юстиции и иные уполномоченные государственные органы слабо реагируют на допускаемые нарушения, ограничиваясь лишь сбором информации о подобных фактах. Полномочными представителями Президента РФ, введенными 13 мая 2000 г. Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в Федеральном округе» было образовано 7 Федеральных округов, которые к концу 2000 г. выявили более 6 тысяч местных законодательных актов, не соответствующих федеральным законам и Конституции РФ. В 2001 институт полномочных представителей совместно с Генеральной прокуратурой РФ выявили более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах РФ, не соответствующих Конституции и федеральным законам, четыре пятых из них приведены в соответствие с федеральным законодательством. Положительную роль имело постановление Правительства РФ от 29.10.2000 г. «Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативно-правовых актов субъектов РФ».

Особое значение в системе элементов механизма административно-правового регулирования занимает правосознание граждан, методы убеждения и административного принуждения. Правосознание как совокупность идей, взглядов, мнений, выражающих определенные отношения людей, их социальных групп к нормам права, правоприменительной деятельности, законности, правосудию, их мнения о правомерности или неправомерности этих видов юридических отношений. Основой правосознания является конкретная правовая идеология как носитель правовых взглядов, опирающихся на определенные научные позиции. Взаимосвязь правосознания и права имеет комплексный характер. Правосознание, с одной стороны, предшествует праву, так как психологически опирается на привычки, чувства и эмоции людей сложившиеся до действия норм права. С другой стороны, сложившаяся в обществе правовая система, является одним из важнейших факторов, воздействующих на правосознание людей.

Уровень правосознания субъектов управленческих отношений влияет на состояние дисциплины и законности в сфере деятельности исполнительной власти, государственного управления. Однако правосознание можно условно рассматривать как самостоятельный элемент механизма административно-правового регулирования, так как оно, прежде всего, реализуется в административно-правовых отношениях конкретных субъектов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ.

Ранее считалось, что антагонизм существует только в классовом обществе, однако на практике это явление имеет более сложный характер. Метод убеждения является основным методом добровольного и добросовестного исполнения гражданами своих обязанностей в сфере управленческих отношений, без каких-либо угрожающих санкций за невыполнение норм и правил поведения, регламентированных административно-правовыми нормами. Однако для меньшей части физических и юридических лиц, не выполняющих требования норм, могут быть применены административно-правовые меры принуждения.