**Понятие, основные признаки и виды актов, порядок их подготовки и регистрации**

Правовой формой реализации задач и функций органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ являются их правовые акты управления, принятые уполномоченным органом, должностным лицом на основании и в порядке определенном законом. Акты управления, принимаемые на основании закона, являются подзаконными актами. Самым высоким по силе актом управления является указ (нормативный) Президента РФ, потом постановление Правительства РФ, нормативные акты ФОИВ, органов МСУ, аналогично на уровне субъектов РФ. Требование подзаконности к акту управления является необходимым, но не достаточным условием. Достаточным условием является то, что акт управления принят не только во исполнение цели или целей, сформулированных в преамбуле закона, но и реально работает на их достижение. В этом главный смысл правового механизма актов управления, т.к. они регулируют управленческие отношения с целью достижения конечных или промежуточных результатов государственного управления.

Под актом управления понимается подзаконное официальное решение, принятое органом исполнительной власти, государственного управления, администрацией органа МСУ в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.

Основные признаки (черты) административно-правового акта:

• является подзаконным актом управления;

• имеет официальный, государственно-властный характер и исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается государственными мерами принуждения;

• исходит от компетентного органа в односторонне-властном порядке;

• принимается уполномоченным субъектом управления по предметам ведения и в объеме полномочий и носит в значительной мере творческий характер управленческого решения;

• устанавливает обязательные правила и нормы поведения или регламентирует определенный порядок управленческих отношений;

• юридическая сущность акта управления заключается в том, что он содержит обязательное правовое разрешение различных вопросов государственного управления.

Без решения акт управления носил бы бессодержательный, абстрактный характер. При этом не всякое решение управленческого свойства является правовым актом управления. В качестве акта управления может рассматриваться только лишь такое решение, которое надлежащим образом оформлено, обладает всеми отмеченными выше признаками.

Исполнительная деятельность — подзаконная, подконтрольная и подотчетная деятельность. В соответствие с этим акт управления должен быть принят полномочным органом в объеме полномочий и в порядке, определенном законом.

Правовой акт управления является юридическим актом, регламентирующим различные управленческие отношения или решающий конкретный управленческий вопрос, определяет поведение субъектов, носит государственно-властный характер, принимаемый в одностороннем порядке в соответствии с принятой административной правовой процедурой.

По содержанию административно-правовые акты являются по существу управленческими решениями, содержащими в своей сути цели, задачи, методы и функции субъектов органов исполнительной власти, государственного управления и администраций органов МСУ. Посредством актов разрешаются многие управленческие ситуации.

Юридическое значение актов управления сводится к следующим функциям (видам деятельности), они:

1) устанавливают, изменяют либо отменяют правила или нормы;

2) возлагают обязанности на субъектов управления или наделяют их полномочиями распоряжаться государственными финансовыми и материально-техническими средствами;

3) акты управления могут быть основанием для принятия других актов управления (принцип иерархии или соподчиненности нормативных актов);

4) отдельные акты управления носят юрисдикционный характер, то есть содержать в себе правовую оценку фактов, разрешения конфликтных ситуаций, споров о праве или оценки правомерности административных наказаний. Например, наложение штрафа на физическое или юридическое лицо за совершенное административного правонарушения.

5) могут выступать в качестве юридических фактов в плане возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений;

6) могут служить доказательством в суде. Например, неправомерное увольнение работника;

7) могут быть условием реализации других актов. Например, выдача лицензии на приобретение газового оружия и др.

Основное отличие актов управления от других актов государственных органов власти прежде всего в том, что они имеют подзаконный характер и работают на цель, сформулированную в законе, т.к. принцип целесообразности в управленческих отношениях имеет важное значение, однако он не должен противопоставляться принципу законности, т.к. они должны быть взаимодополнимы в целях повышения эффективности государственного управления.

Подзаконный характер акта органа (уполномоченного должностного лица) исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ означает, что по юридической силе он уступает закону, разрабатывается и принимается на основе и в соответствии с законами, должен строго соответствовать по содержанию, форме и порядку их издания, установленным законом требованиям. Например, Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. На основании и во исполнение перечисленных актов федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут издавать свои нормативно-правовые акты, а также по собственной инициативе.

Нормативно-правовые акты управления детализируют нормы конкретного закона, регламентируют деятельность органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ по их реализации. Административно-правовые нормы направлены на обеспечение повседневного, оперативного и дифференцированного управления и регулирования различными аспектами государственной и общественной жизни. При помощи актов управления органы исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ реализуют права и обязанности субъектов управленческой деятельности, ими обеспечивается их должное поведение, удовлетворяются или отклоняются требования юридических лиц, граждан к органам исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ. Такие акты должны издаваться лишь тогда, когда они действительно необходимы в процессе повседневного и оперативного осуществления функций и задач государственного управления и работать прежде всего на публичные интересы. Поэтому отсюда исходит властный характер актов управления, обязательность исполнения содержащихся в них предписаний, обеспеченность их реализации соответствующими гарантиями. Акты управления общественных организаций не носят государственно-властный характер, хотя являются обязательными для выполнения всеми членами этих организаций, так как опираются на властную волю ее членов. Порядок же принятия решений, их исполнение и виды ответственности за их нарушения регламентируются уставом, принятым на общем собрании этого общественного объединения.

По содержанию акт органа исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ -это управленческое решение, реализующее задачи и функции исполнительной и распорядительной деятельности от имени государства и обеспечивается государственными гарантиями и мерами административного принуждения. Субъекты управления принимают их в процессе повседневного оперативного руководства хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами и отраслями, а также межгосударственного управления. К ним относятся только правовые акты управления, а именно акты, издание которых вызывает юридические последствия в виде установления (изменения, отмены) правовых норм или установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти, государственного управления.

Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ классифицируются на виды по: юридическим свойствам; уровню государственных органов, их издающих; компетенции органов; наименованию актов управления.

По юридическим свойствам их можно подразделить на нормативно-правовые акты, индивидуальные акты и смешанные.

Нормативно-правовые акты отличаются от иных правовых актов тем, что они устанавливают, изменяют и отменяют общие нормы и правила, рассчитанные на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям, — например, правила противопожарной безопасности, безопасности дорожного движения, нормы сертификации, стандартизации и качества продукции, правила воинского учета, таможенные и налоговые правила, санитарно-эпидемические и другие правила. Нормативно-правовые акты являются важнейшими источниками в любой отрасли права. Нормативные-правовые акты регламентируют порядок организации и деятельность не только органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, но и органов государственного власти в целом.

В отличие от нормативных актов индивидуальные акты органов исполнительной власти, государственного управления не содержат общих правил и норм. Они носят разовый, адресный характер и применяются на основании нормативного правового акта.

К ним можно отнести: решения органов исполнительной власти, государственного управления и администрации органов МСУ по определенным вопросам, входящим в объем их полномочий. Это могут быть и правоприменительные акты в решении спорных вопросов или решении индивидуальных административных дел, рассматриваемых в отношении конкретных лиц и в определенных случаях. Индивидуальные акты могут выступать в качестве юридических фактов: порождать, изменять и прекращать определенные административные правоотношения. Индивидуальными актами назначаются на должность в аппарат управления, оперативно устраняют выявленные недостатки в организации и осуществляют воздействие на нарушителей государственной дисциплины. Однако на практике встречаются часто акты управления смешанного характера, которые содержат в себе и нормы права, и указания по конкретным вопросам персональным должностным лицам.

Например, во многих приказах МВД РФ (да и во многих приказах иных федеральных органов исполнительной власти), кроме общих, норм содержатся конкретные предписания должностным лицам на реализацию определенных мероприятий по осуществлению внутриорганизационной деятельности.

По компетенции можно выделить акты органов исполнительной власти общей компетенции, например, постановление Правительства РФ; межотраслевой компетенции, например, принятие правовых актов (правил) Федеральным горным и промышленным надзором России по предметам ведения и в объеме компетенции, а также отраслевой компетенции, например, принятие акта управления обязательного для исполнения в своей отрасли. Эти правовые акты часто издаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов РФ.

По наименованию акты органов исполнительной власти и их должностных лиц весьма разнообразны.

Президент России издает указы и распоряжения; Правительство РФ — постановления и распоряжения; федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти — постановления, приказы, инструкции, распоряжения, указания и иные акты; главы администрации — постановления и распоряжения; руководители органов администрации — приказы; руководители предприятий — приказы и указания и др.

Акты управления, принятые уполномоченными органами и должностными лицами, отличаются от других правовых документов как по внешнему оформлению, так и по наименованию и процедуре их принятия. Принимаются они только по вопросам исполнительной и распорядительной деятельности и только в пределах и объеме своих полномочий. В 1997 г. Президентом РФ принят указ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственная регистрация»1. Анализ этой нормотворческой деятельности ФОИВ предопределил принятие приказа Минюста РФ от 14.07.99 г. № 217 «Об утверждении Разъяснений о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти и их государственной регистрации».

Нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) издаются на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе ФОИВ по предметам ведения и в объеме полномочий.

Нормативно-правовые акты ФОИВ издаются в виде: постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений и указаний. Как правило, нет нормативно-правовых актов в виде писем и телеграмм. Структурные подразделения и территориальные органы ФОИВ не вправе издавать нормативно-правовые акты.

Нормативно-правовой акт может быть издан совместно несколькими ФОИВ или одним по согласованию с другими.

Проект нормативно-правового акта согласовывается в форме виз фиксируемых на обороте последней страницы первого экземпляра.

Виза включает фамилию, имя, отчество, должность, подпись и число, месяц и год.

Одновременно с разработкой проекта нормативно-правового акта готовятся предложения об изменении и дополнении, или признания утратившим силу прежнего нормативно-правового акта.

При подготовке нормативно-правового акта должны быть соблюдены следующие реквизиты:

• наименование органа, издавшего акт;

• наименование вида акта и его название;

• дата подписи акта и его номер;

• наименование должности, фамилия, имя, отчество должностного лица, подписавшего акт.

Государственная регистрация и опубликование нормативно-правового акта затрагивающая права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающего его правовой статус, имеющие межведомственный характер, обязательна.

Государственная регистрация осуществляется Минюстом России и включает: принятие решения о необходимости государственной регистрации; присвоение регистрационного номера; занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Через 5 дней со дня подписи (утверждения) 4 экземпляра (подлинник и три копии) направляются в Минюст России.

К ним прилагается справка с обоснованием: основания издания; сведения об иных актах по этому вопросу; сведения о согласованности с заинтересованными ФОИВ, наличие их виз.

Государственная регистрация в Минюсте РФ в течение 15 дней, срок может быть продлен до 10 дней.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативно-правового акта с присвоенным номером регистрации направляется Минюстом РФ в федеральный орган исполнительной власти его приславшим.

Копия нормативно-правового акта, прошедшего регистрацию, подлежит передаче в издательство «Юридическая литература», в Российскую газету и газету «Российские вести» для опубликования, кроме актов, содержащих государственную и конфиденциальную тайну.