

Административно-правовые формы и методы реализации исполнительной власти

Тема 7



Формы государственного управления

- ▣ **Форма государственного управления** (исполнительной власти) – это внешнее выражение содержания управления, внешне выраженное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.
- ▣ В зависимости от содержания и характера последствий различают два основных вида форм: **правовые и неправовые.**

Правовые формы государственного управления

- ▣ **Правовые формы** – это такие формы государственного управления, которые всегда влекут за собой определенные *юридически значимые последствия*.
- ▣ **К правовым формам относят:**
 - 1) совершение юридически значимых действий;
 - 2) издание нормативных и ненормативных правовых актов;
 - 3) заключение административных договоров.
- ▣ Кроме того, выделяют **внутренние**, то есть направленные на решение вопросов внутриорганизационной деятельности органа управления, и **внешние**, т.е. направленные на осуществление внешнеуправленческих функций правовые формы управления.

Классификация правовых форм

- ▣ **В зависимости от направленности государственного управления:**
- ▣ **1) внутренние формы государственного управления** – это такие способы внешнего его выражения, которые заключаются в издании (принятии) компетентными административными органами нормативных и индивидуальных административно-правовых актов и в совершении административно-правовых действий, направленных на обеспечение внутреннего функционирования этих органов и (или) их системы;
- ▣ **2) внешние формы государственного управления** – это такие способы внешнего его выражения, которые заключаются в издании (принятии) компетентными административными органами нормативных и индивидуальных административно-правовых актов и в совершении административно-правовых действий, направленных на административно-правовое регулирование, административно-правовую охрану и защиту отношений, возникающих в сфере государственного управления вне этих органов и их системы.

Классификация правовых форм

- ▣ **В зависимости от содержания и целей осуществления государственного управления:**
- ▣ **1) правотворческая форма** — это такой способ внешнего выражения государственного управления, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом нормативного административно-правового акта с целью урегулирования типовых общественных отношений;
- ▣ **2) праворегулятивная форма** — это такой способ внешнего выражения государственного управления, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, направленных на реализацию субъективных юридических прав и обязанностей этих субъектов в конкретных жизненных ситуациях, возникающих в сфере государственного управления;
- ▣ **3) правоохранительная форма** — это такой способ внешнего выражения государственного управления, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, связанных с применением мер административного ограничения и принуждения и направленных на обеспечение охраны и защиты прав и свобод физических лиц и организаций, их безопасности, безопасности государства, правопорядка в сфере государственного управления.

Неправовые формы государственного управления

- ▣ **Неправовые формы государственного управления** – это способы внешнего его выражения, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Посредством этих форм реализуется внутренняя организационно-управленческая деятельность административных органов.
- ▣ Неправовые формы государственного управления выражаются, в частности, в совершении органами внутреннего управления, действующими в государственных органах, органах местного самоуправления, в воинских и правоохранительных формированиях **организационно-распорядительных и материально-технических действий.**

- К **организационно-распорядительным действиям** можно, в частности, отнести, проведение в административных органах инструктажей, оперативных совещаний, приема граждан, планирование работы сотрудников этих органов, расстановку сил и средств, участвующих в охране общественного порядка и т.п.
- К **материально-техническим действиям** относятся, например, выдача сотрудникам государственных органов имущества, организация в этих органах документооборота, использование в процессе деятельности государственных органов различных технических средств, автотранспорта и т.п.

Административно-правовые действия

- Анализ действующего федерального законодательства свидетельствует о том, что законодатель отделяет действия, совершаемые административными органами, от издаваемых (принимаемых) ими правовых актов.
- В частности, по смыслу положений п. 2 ст. 46 Конституции РФ, ст. 1 и 2 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993, ст. 29 и 198 Арбитражного процессуального кодекса РФ в суде или арбитражном суде могут быть обжалованы не только решения государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, но и совершаемые ими действия. Тем самым законодатель выделяет две правовые формы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и публичных должностных лиц:
 - 1) издание (принятие) правовых актов;
 - 2) совершение властных юридически значимых действий.

Понятие административно-правового действия

- ▣ **Административно-правовое действие** – это властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформляемое посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства.

- В зависимости от направленности и пределов совершения все административно-правовые действия можно подразделить на два вида:
- **внутренние**, т.е. действия, совершаемые органами управления внутри государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих учреждений или системы таких органов и учреждений в отношении подчиненных им организационно лиц;
- **внешние**, т.е. действия, совершаемые административными органами в отношении не подчиненных им организационно физических лиц и организаций.

Классификация административно-правовых действий

- ▣ ***1. В зависимости от целей совершения (направленности):***
 - ▣ Административно-регулятивные действия;
 - ▣ Административно-охранительные действия.

Понятие административно-регулятивных действий

- ▣ **Административно-регулятивные действия** — это действия административных органов, направленные на обеспечение правового регулирования поведения субъектов административных правоотношений, посредством предоставления и подтверждения их субъективных прав, правового статуса, возложения обязанностей, создания необходимых условий для их реализации.

Виды административно-регулятивных действий

- ▣ 1) **распорядительные** — действия, состоящие в даче физическому или юридическому лицу определенного указания, распоряжения, предъявлении к нему какого-либо законного требования (регулирование дорожного движения);
- ▣ 2) **регистрационные** — действия, состоящие в осуществлении государственной регистрации прав (правового статуса) физического лица или организации, объектов, в отношении которых реализуются права и обязанности соответствующего лица (регистрация прав на недвижимое имущество);
- ▣ 3) **разрешительные** — действия, состоящие в выдаче физическому лицу или организации лицензии либо иного специального разрешения на осуществление определенной деятельности или совершение определенного действия (разрешения перепланировку жилого помещения);

- 4) **согласовательные** — действия, состоящие в даче административным органом согласия на осуществление физическим лицом или организацией определенной деятельности или совершение этим лицом определенного действия (согласование проектной и иной технической документации);
- 5) **экзаменационные** — действия, состоящие в принятии экзамена, проведении конкурса, иного испытания в отношении физического лица или организации, претендующих на приобретение определенного права или правового статуса (принятие экзаменов на приобретение права управления транспортными средствами);
- 6) **удостоверительные** — действия, состоящие в проведении специальных проверок, исследований, экспертиз, направленных на подтверждение каких-либо фактов, имеющих юридическое значение для реализации физическим лицом или организацией своих прав и обязанностей (сертификация продукции, работ и услуг, аккредитация организаций);
- 7) **организационно-обеспечительные** — действия, состоящие в принятии административным органом определенных мер, направленных на обеспечение реализации прав или обязанностей физического лица или организации (начисление и выплата пенсий, социальных пособий, выдача паспортов).

Понятие административно-охранительных действий

- ▣ **Административно-охранительные действия** — это действия административных органов, направленные на принудительное обеспечение административного правопорядка, безопасности личности, общества и государства посредством выявления, пресечения и расследования административных и иных правонарушений, привлечения лиц, их совершивших, к административной и иным видам юридической ответственности, применения к лицам, допускающим неправомерное поведение, иных мер административного принуждения, а также посредством выявления и предотвращения угроз безопасности.

Виды административно-охранительных действий

- ▣ **1. В зависимости от используемых административными органами способов принудительного обеспечения административного правопорядка и безопасности все административно-принудительные действия можно подразделить на следующие виды:**
- ▣ **1) поисково-проверочные** — действия, состоящие в проведении административным органом специальных проверок, обследований, осмотра и досмотра физических лиц, иных объектов с целью выявления возможных правонарушений, угроз безопасности (досмотр пассажиров в аэропортах, таможенный досмотр, обследование производственных помещений и т.п.);
- ▣ **2) ограничительные** — действия, состоящие в установлении и поддержании административными органами временных частичных запретов (ограничений) на совершение физическими лицами и организациями определенных действий, осуществление определенной деятельности в целях обеспечения безопасности (ограничение движения транспортных средств, ограничение въезда на определенную территорию и выезда с нее и т.п.);
- ▣ **3) запретительные** — действия, состоящие в установлении и поддержании административными органами временных полных запретов на совершение физическими лицами и организациями определенных действий, осуществление определенной деятельности в целях обеспечения безопасности (запрещение въезда на определенную территорию и выезда с нее, запрещение проведения массовых общественных мероприятий и т.п.);

- 4) **пресекательные** — действия, состоящие в принудительном прекращении административными органами совершаемых физическими лицами и организациями преступлений и иных правонарушений (применение сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, запрещение работы производственных подразделений предприятий, запрещение эксплуатации механизмов, оборудования, транспортных средств, и т.п.);
- 5) **процессуально-обеспечительные** — действия, состоящие в применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ об административных правонарушениях (доставление, административное задержание, осмотр помещений и территорий, личный досмотр и досмотр вещей и т.д.);
- 6) **исполнительно-обеспечительные** — действия, состоящие в применении в отношении физических лиц и организаций принудительных мер обеспечения исполнения неисполненных ими добровольно возложенных на них в установленном порядке обязанностей (опись имущества должника и наложение на него административного ареста, принудительное списание денежных средств должника со счета в банке и т.п.).

- ▣ **2. В зависимости от характера властного воздействия, оказываемого на субъекта, посредством которого выражается административно-правовое действие:**
- ▣ **Документально-правовые действия** — действия административных органов и их должностных лиц, выраженные в составлении и вручении (направлении) физическим лицам и организациям официальных документов, имеющих юридическое значение для них, а в некоторых случаях и для других лиц (составление акта проверки, протокола об административном правонарушении, справки, заключения).
- ▣ **Организационно-правовые действия** — действия, выраженные во властно-правовом вмешательстве административных органов, их уполномоченных представителей в организацию работы (деятельности) физического лица или организации (государственная аккредитация организаций, государственная регистрация юридических лиц, проведение мероприятий по контролю на объектах и территориях, принадлежащих физическим и юридическим лицам, и т.п.).

- ▣ **Технико-правовые действия** — действия, выраженные во властно-правовом вмешательстве административных органов, их уполномоченных представителей в процесс эксплуатации физическими лицами и организациями различных технических устройств, являющихся источниками повышенной опасности (производство технического осмотра транспортных средств и т.п.).
- ▣ **Имущественно-правовые действия** — действия, выраженные в применении к физическим лицам и организациям мер, направленных на лишение указанных лиц принадлежащего им имущества, в том числе денежных средств, на ограничение прав владения, пользования и распоряжения этим имуществом (наложение судебным приставом-исполнителем ареста на имущество должника и т.п.).
- ▣ **Лично-правовые действия** — действия, выраженные в применении к физическим лицам принудительных мер, ограничивающих их личную свободу и неприкосновенность (доставление и административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, личный досмотр лица, проверка у лица документов, удостоверяющих его личность, отстранение от управления транспортным средством и т.п.).

- ▣ **3. В зависимости от наличия или отсутствия прямых юридически значимых последствий в результате совершения административно-правовых действий:**
- ▣ **Действия, совершение которых влечет возникновение прямых юридически значимых последствий для субъектов, в отношении которых они совершаются.** Например, это может быть прием у лица экзамена на получение права на управление транспортным средством.
- ▣ **Действия, совершение которых влечет возникновение прямых юридически значимых последствий не только для субъектов, в отношении которых они совершаются, но и для других субъектов.** Под такие действия подпадают государственная регистрация права собственности лица на недвижимое имущество.
- ▣ **Действия, совершение которых не влечет возникновения прямых юридически значимых последствий для субъектов, в отношении которых они совершаются, а также для других субъектов, однако создают при определенных фактических обстоятельствах возможность возникновения таких последствий.** Под такие действия подпадают проверка сотрудником полиции документов у гражданина, личный досмотр гражданина в аэропорту.

- ▣ **4. В зависимости от характера юридически значимых последствий, наступающих в результате совершения административно-правовых действий:**
- ▣ **Действия-решения** — действия, совершение которых означает принятие административными органами властных решений по существу разрешаемых ими конкретных фактических ситуаций. Например, производство в ЕГРПНИ записи о регистрации права собственности лица на недвижимое имущество свидетельствует о принятии регистрирующим органом властного решения о регистрации указанного права.
- ▣ **Действия-предписания** — действия, совершение которых рассматривается в качестве властных требований административного органа, обращенных к физическим лицам или организациям и направленных на обеспечение исполнения ими возложенных на них обязанностей, предотвращение и пресечение правонарушений. Это может быть закрытие сотрудниками полиции дорог для движения транспорта и пешеходов.
- ▣ **Действия-операции** — действия, совершение которых не может рассматриваться как принятие властных решений, предъявление властных требований, а свидетельствует лишь о принятии соответствующими административными органами необходимых для разрешения конкретных фактических ситуаций мер юридического характера. Под такие действия подпадают производство личного досмотра лица, досмотра принадлежащих ему вещей, изъятие у него вещей и документов, совершенные после возбуждения дела о соответствующем административном правонарушении.

- ▣ **5. В зависимости от вида административных правоотношений, в рамках которых совершаются административно-правовые действия:**
- ▣ **Процессуальные действия** — действия, которые совершаются административным органом в рамках возбужденного им индивидуального административного дела и соответствующего административного производства, т.е. в рамках административно-процессуальных правоотношений. Например, это могут быть действия, совершаемые в рамках производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, досмотр, составление протокола об административном правонарушении и т.п.).
- ▣ **Материальные действия** — это действия, которые совершаются административным органом не в рамках какого-либо возбужденного им административного производства, а в ходе осуществления им текущей публично-управленческой деятельности в рамках соответствующих материальных административных правоотношений. К материальным можно отнести, например, такие действия сотрудников полиции, как проверка документов у граждан, остановка транспортных средств, регулирование дорожного движения на перекрестках и т.п.

- ▣ **6. В зависимости от наличия или отсутствия связи с соответствующими индивидуальными административно-правовыми актами:**
- ▣ **Административно-правовые действия, которые могут совершаться только на основании соответствующих индивидуальных правовых актов в целях обеспечения исполнения содержащихся в них предписаний.** Например, к ним можно отнести действия судебного пристава-исполнителя, совершаемые на основании и во исполнение судебного акта или акта административного органа, и т.п.
- ▣ **Административно-правовые действия, которые могут совершаться самостоятельно без предварительного издания (принятия) компетентным административным органом индивидуального правового акта.** Например, к таким действиям относятся остановка сотрудником полиции транспортного средства, применение им специальных средств и огнестрельного оружия, досмотр транспортного средства и т.п.

- ▣ **7. В зависимости от необходимости официально-документального оформления фактов совершения административно-правовых действий:**
- ▣ **Действия, факт совершения которых в силу указания в соответствующих нормативных правовых актах требует официально-документального оформления.** Например, факты совершения таких действий, как административное задержание, личный досмотр лица и досмотр его вещей, изъятие вещей и документов, должны фиксироваться посредством составления соответствующих протоколов.
- ▣ **Действия, факт совершения которых не требует официально-документального оформления.** Например, не требуется официально-документального оформления факта совершения таких действий, как проверка сотрудниками полиции документов у граждан, остановка ими транспортных средств, проникновение их в жилые и иные помещения граждан и организаций.

Административно-правовые акты

- ▣ **Административно-правовой акт** - это выраженное в определенной официально-документальной форме односторонне властное подзаконное публично-правовое волевое решение административного органа, устанавливающее общие правила поведения неопределенного круга субъектов общественных отношений (нормы права) либо определяющее или подтверждающее на основе материальных норм различных отраслей права правовой статус, обязанности индивидуально определенных субъектов правовых отношений, применяемые в отношении них меры поощрения, ограничения прав и свобод и принуждения либо удостоверяющее какой-либо юридический факт, принимаемое (издаваемое) указанным органом в пределах его компетенции и с соблюдением предусмотренной законодательством правовой процедуры.

Отличия административно-правовых актов от административно-правовых действий

- 1. Совершение административно-правовых действий может как повлечь, так и не повлечь наступление определенных *правовых последствий* для субъектов, в отношении которых эти действия совершаются.
- 2. При совершении административно-правовых действий далеко не всегда требуется их *официально-документальное оформление*, в то время как административно-правовые акты всегда должны быть выражены в строго определенной *официально-документальной форме*, в частности в виде официального документа или официальной записи в каком-либо документе.

Виды административно-правовых актов

- ▣ **1. Нормативные административно-правовые акты.** Это правовые акты, издаваемые (принимаемые) административными органами, содержащие нормы административного, а также других отраслей права и действующие в отношении неопределенного конкретно круга субъектов, например Правила дорожного движения, утвержденные Постановлением Правительства РФ.
- ▣ **2. Ненормативные административно-правовые акты.** Это правовые акты, издаваемые (принимаемые) административными органами, не содержащие норм административного, а также других отраслей права и действующие в отношении определенного или неопределенного конкретно круга субъектов. В свою очередь, они ненормативные административно-правовые акты в зависимости от круга субъектов, в отношении которых они действуют, подразделяются на **два вида:**

- ▣ **неиндивидуальные** ненормативные административно-правовые акты, которые содержат властные решения, действующие в отношении неопределенного конкретно круга индивидуальных субъектов и (или) организаций, например постановление государственного санитарного врача о введении карантина на определенной территории, приказ коменданта о введении комендантского часа на территории действия режима чрезвычайного положения;
- ▣ **индивидуальные** ненормативные административно-правовые акты, которые содержат властные решения, действующие в отношении только конкретно определенных индивидуальных субъектов и (или) организаций, например приказ о приеме на государственную службу гражданина, постановление о назначении гражданину или юридическому лицу административного наказания.

Нормативные административно-правовые акты

- ▣ **Нормативный административно-правовой акт** представляет собой выраженное в определенной официально-документальной форме властное решение административного органа, принятое им по вопросам, отнесенным к его компетенции, и содержащее нормы административного или других отраслей права.

Классификация нормативных административно-правовых актов

1. В зависимости от территории, на которую распространяется действие нормативных административно-правовых актов, их можно подразделить на следующие виды:

- нормативные административно-правовые акты, действие которых *распространяется на всю территорию Российской Федерации* (например, Правила дорожного движения, Правила оборота оружия и т.п.);
- нормативные административно-правовые акты, действие которых *распространяется только на территорию определенного субъекта РФ* (например, нормативные акты президентов, губернаторов и правительств субъектов РФ);
- нормативные административно-правовые акты, действие которых *ограничивается территорией определенного муниципального образования* (например, нормативные акты глав местных администраций, действующие в пределах соответствующих муниципальных образований).

▣ **В зависимости от официально-документальной формы выражения нормативные административно-правовые акты могут быть следующих видов** (Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009):

- **указы нормативного содержания** (издаются только Президентом РФ, главами исполнительной власти субъектов РФ);
- **постановления** (принимаются Правительством РФ и правительствами субъектов РФ);
- **приказы** (издаются руководителями федеральных министерств и, как правило, утверждают другие нормативные правовые акты);
- **правила** (утверждаются постановлениями Правительства РФ и приказами федеральных министерств);
- **положения** (утверждаются постановлениями Правительства РФ, приказами федеральных министерств и иных административных органов);
- **уставы** (утверждаются приказами федеральных министерств);
- **наставления** (утверждаются приказами федеральных министерств);
- **инструкции** (утверждаются приказами федеральных министерств и иных административных органов);
- **административные и иные регламенты** (утверждаются приказами федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти).

Введение в действие и прекращение действия нормативных административно-правовых актов

- В соответствии с Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 установлен **порядок введения в действие и опубликования указанных административно-правовых актов.**
- **1. Нормативные правовые акты Президента РФ** (нормативные указы) подлежат обязательному официальному опубликованию в «**Российской газете**» и в «**Собрании законодательства РФ**» в течение **десяти дней** после дня их подписания, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.
- Нормативные правовые акты Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении **семи дней** после дня их первого официального опубликования, если иной порядок вступления их в силу не установлен в самих этих актах.
- Нормативные правовые акты Президента РФ, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания Президентом РФ.

- ▣ **Нормативные правовые акты Правительства РФ** (постановления Правительства РФ) также подлежат обязательному официальному опубликованию в названных выше периодических изданиях (**10 дней** с момента подписания), кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.
- ▣ Нормативные правовые акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также иных организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении **семи дней** со дня их первого официального опубликования, если иной порядок не предусмотрен в самих этих актах.
- ▣ Иные нормативные правовые акты, в том числе содержащие сведения, составляющие государственную тайну или конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания Председателем Правительства РФ.

- ▣ **Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.** Названным Указом Президента РФ, а также Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. №1009, установлен особый порядок введения в действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, который заключается в следующем.
- ▣ Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат **обязательной государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ.** Государственной регистрации подлежат в том числе и нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

- Зарегистрированные в Министерстве юстиции РФ нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение **десяти дней** после дня их регистрации подлежат обязательному официальному опубликованию в **«Российской газете»**, а также в **«Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти»** издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера;
- Указанные нормативные правовые акты вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении **десяти дней** после дня их официального опубликования, если в самих этих актах не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, вступают в силу со дня их государственной регистрации и присвоения номера, если в самих этих актах не установлен более поздний срок вступления их в силу;

Индивидуальные административно-правовые акты

- ▣ **Под индивидуальным административно-правовым актом** следует понимать односторонне-властное волевое решение компетентного административного органа, выраженное в установленной законодательством официально-документальной форме, принимаемое на основе соответствующих норм административного права в отношении индивидуально определенного физического или юридического лица, группы таких лиц с целью установления, изменения, прекращения или подтверждения их прав (правового статуса) и (или) обязанностей, применения к ним мер публичного поощрения, административного или дисциплинарного принуждения, обеспечения правовой защиты их прав и законных интересов данного, а также в целях обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, безопасности отдельных лиц.

В зависимости от вида официального документа, являющегося внешней формой выражения индивидуального административно-правового акта:

- указы, в частности указы Президента РФ, президентов республик, губернаторов и глав администраций иных субъектов РФ, например указы Президента РФ о приеме лица в гражданство РФ, о награждении лица государственной наградой РФ и т.п.;
- приказы, например приказ о приеме гражданина на государственную службу;
- постановления, например постановление о назначении лицу административного наказания;
- решения, например решение административного органа по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим административным органом;
- распоряжения, например распоряжение главы местной администрации о предоставлении лицу земельного участка в аренду;
- представления, например представление прокурора об устранении нарушений законодательства в деятельности органа исполнительной власти;
- предписания, например предписание органа государственного пожарного надзора об устранении нарушений требований пожарной безопасности;
- требования, например требование налогового органа об уплате недоимки по налогу, направленное в адрес налогоплательщика;
- иные официальные документы административных органов, содержащие властные решения (письма, уведомления и т.п.), например письмо органа ГИБДД об отказе в государственной регистрации транспортного средства.

Требования, предъявляемые к административно-правовым актам

- 1) издание акта в пределах компетенции органа публичного управления;
- 2) соблюдение при издании акта прав и свобод человека и гражданина;
- 3) соответствие цели акта цели, предусмотренной законом, на основе которого он издается;
- 4) соответствие содержания акта предписаниям закона или иного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой;
- 5) соответствие формы акта требованиям, установленным законом или подзаконным нормативным правовым актам
- 6) юридическое обоснование издаваемого акта;
- 7) соблюдение при издании акта предусмотренной законом или подзаконным нормативным правовым актом процедуры (порядка) его издания в введения в действие;
- 8) НПА управления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер подлежат государственной регистрации в Минюсте РФ;
- 9) требования к порядку опубликования НПА.

НПА:

- Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ»;

- Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- - Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов ФОИВ».

Соблюдение всех названных требований в совокупности позволяет обеспечить **законность** издаваемых (принимаемых) административно-правовых актов.

Административный договор

- ▣ **Административный договор** – это основанное на нормах административного права соглашение, принимаемое на основе согласования воли сторон между двумя и более субъектами управленческих отношений, одним из которых является орган государственного управления.
- ▣ Признаки административного договора:
 - 1) является разновидностью правового договора;
 - 2) основывается на нормах административного права;
 - 3) его правовая база содержится в Конституции РФ и действующем законодательстве;
 - 4) заключается между двумя и более числом субъектов;
 - 5) одним из его участников выступает орган государственного управления;
 - 6) является результатом взаимного согласования мнений его участников;
 - 7) рассчитан на определенный срок действия;
 - 8) заключается в соответствии с установленной процедурой;
 - 9) не допускается в одностороннем порядке отказ от исполнения договорных обязательств одним из его участников;
 - 10) несоблюдение его условий влечет наступление негативных юридических последствий;
 - 11) целью является реализация публично-правовых интересов его участников;
 - 12) обеспечивается при помощи системы правовых средств.

Классификация административных договоров

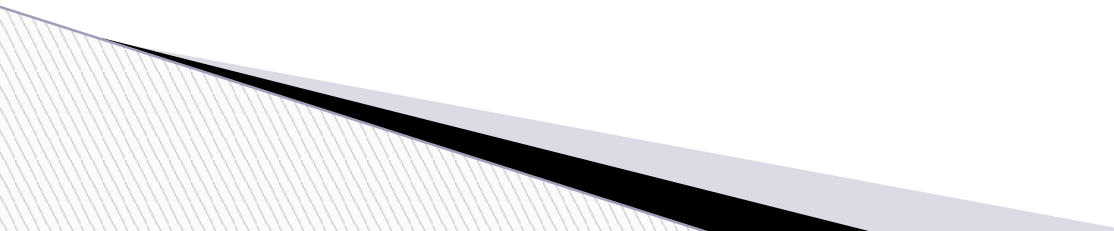
▣ По предметному критерию:

- 1) Договор о компетенции (разграничении полномочий и предметов ведения)
- 2) Договор обеспечения государственных нужд (государственный заказ);
- 3) Договоры по управлению объектами государственной собственности;
- 4) Контракты с государственными служащими;
- 5) Финансовые и налоговые соглашения;
- 6) Договоры о совместной деятельности и сотрудничестве;
- 7) Договоры об оказании некоторых услуг государственных органов и органов местного самоуправления частным лицам (коммунальных услуг, по благоустройству, по обеспечению занятости населения) и др.

В зависимости от числа субъектов:

- 1) двусторонние;
- 2) многосторонние.

В зависимости от наличия или отсутствия норм административного права:

- 1) нормативные административные правовые договоры;
 - 2) ненормативные административные договоры.
- 

Методы осуществления государственного управления

- ▣ **Методы государственного управления** (исполнительной власти) – это правовые средства (способы и приемы) или комплексы таких средств, при помощи которых оказывается властное воздействие на поведение субъектов общественных отношений, для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственно-управленческой деятельности.

Виды методов государственного управления

- В зависимости целевого назначения методы государственного управления делятся на:
- **1) методы административного регулирования**, которые направлены на позитивное регулирование общественных отношений посредством предоставления индивидуальным субъектам и организациям определенных субъективных прав (правового статуса) или оказания им содействия в приобретении этих прав, согласования законных интересов этих лиц, возложения на них определенных субъективных обязанностей либо применения к ним мер публичного поощрения (стимулирования);
- **2) методы административного наблюдения (надзора, контроля)**, направленные на выявление состояния и тенденций развития государства и общества, на установление соответствия поведения и деятельности индивидуальных субъектов и организаций, эксплуатируемых ими объектов материального мира обязательным требованиям, предусмотренным действующим российским законодательством, технико-правовыми нормами, а также на выявление возможных угроз безопасности личности, общества, государства посредством проведения соответствующих мероприятия по контролю (надзору);

- 3) **методы административного ограничения**, направленные на обеспечение и поддержание необходимого режима безопасности государства, общественной и личной безопасности индивидуальных субъектов, безопасности организаций посредством временного ограничения отдельных прав и свобод индивидуальных субъектов и прав организаций;
- 4) **методы административного принуждения**, направленные на пресечение преступлений и административных правонарушений, обеспечение необходимых условий для разбирательства по делам об административных правонарушениях и привлечение правонарушителей к административной ответственности, а также на обеспечение принудительного исполнения невыполненных индивидуальными субъектами или организациями возложенных на них в установленном порядке обязанностей посредством применения к соответствующим субъектам мер административного принуждения;
- 5) **методы административного арбитражирования**, направленные на согласование законных интересов индивидуальных субъектов и организаций, в том числе административных органов, а также на защиту и восстановление их нарушенных прав в сфере государственного управления посредством разрешения в административном порядке возникающих между указанными субъектами споров и разногласий.

□

Методы административного регулирования

▣ *Методы административного регулирования*

— это такие методы, которые направлены на позитивное регулирование общественных отношений посредством предоставления индивидуальным субъектам и организациям определенных субъективных прав (правового статуса) или оказания им содействия в приобретении этих прав (правового статуса), согласования законных интересов этих лиц, возложения на этих лиц определенных субъективных обязанностей или оказания им содействия в исполнении этих обязанностей либо применения к ним мер публичного поощрения (стимулирования).

Виды методов административного регулирования

1. Предоставление индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса).

- Данный метод применяется в тех случаях, когда в соответствии с действующим законодательством возникновение у субъекта того или иного субъективного юридического права (правового статуса) возможно только посредством властного вмешательства соответствующего административного органа.
- Анализ действующего российского законодательства и практики его применения показывает, что предоставление индивидуальным субъектам и организациям субъективных юридических прав (правового статуса) может осуществляться компетентными административными органами следующими **основными способами**.

- 1). **Принятие административным органом прямого властного решения о предоставлении физическому или организации того или иного субъективного юридического права (правового статуса).** (Принятие физического лица в гражданство РФ, оформляемое Указом Президента РФ).
- 2). **Выдача физическим лицам и организациям специальных разрешений на совершение определенных действий.** (Разрешение на трудоустройство иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ).
- 3). **Лицензирование отдельных видов деятельности, осуществляемой физическими лицами и организациями.** Лицензирование отдельных видов деятельности — это предоставление физическим и юридическим лицам права на осуществление этих видов деятельности посредством выдачи им специального разрешения — лицензии.
Перечень подлежащих лицензированию видов деятельности содержится в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ.

- 4). **Согласование совершения физическими лицами или организациями определенных действий либо предоставления им определенного права.** (Размещение каких-либо объектов в придорожной полосе федеральных автомобильных дорог общего пользования, переустройство и перепланировка жилых помещений).
- 5). **Утверждение официальных документов, определяющих права или правовой статус физических лиц и организаций.** (Утверждению подлежат уставы федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений).
- 6). **Принятие экзаменов, проведение иных испытаний и конкурсов на получение специального субъективного права или правового статуса.** (На поступление в высшее учебное заведение).

2. Возложение на индивидуальных субъектов и организации субъективных публичных юридических обязанностей.

- Возложение на физических и юридических лиц субъективных публичных юридических обязанностей может осуществляться следующими способами.
- **1). Принятие административным органом прямого властного решения о возложении на конкретное физическое лицо или организацию определенной субъективной обязанности.** Например, решение призывной комиссии при военном комиссариате о призыве гражданина на военную службу.
- **2). Направление физическому лицу или организации письменного требования о необходимости исполнения им определенной возложенной на него законодательством субъективной обязанности.** Например, направление налоговым органом официального письменного требования налогоплательщику об уплате определенного налога в установленный срок.

3. Оказание содействия индивидуальным субъектам и организациям в реализации предоставленных им субъективных юридических прав и в исполнении возложенных на них субъективных юридических обязанностей.

- ▣ **1). Предоставление заинтересованным физическим лицам и организациям официальной письменной информации, необходимой для реализации принадлежащих им субъективных прав и исполнения возложенных на них субъективных публичных юридических обязанностей.** Такую информацию обязаны, в частности, предоставлять налоговые органы, органы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.
- ▣ **2). Ведение в административных органах приема физических лиц и представителей организаций с целью консультирования их по возникающим у них вопросам и оказания иной помощи в реализации субъективных прав заявителей.** Такой постоянный прием физических лиц и представителей юридических лиц организован во многих административных органах. Некоторыми федеральными органами исполнительной власти, например МВД РФ и ФСБ, утверждены инструкции по организации приема граждан и рассмотрению их обращений в этих органах.

- ▣ **4. Официальное подтверждение (удостоверение) принадлежащих физическим лицам и организациям субъективных прав (правового статуса), иных фактов, имеющих для них юридическое значение.**
- ▣ Рассматриваемый метод реализуется в практической административно-публичной деятельности посредством следующих способов.
- ▣ ***1). Осуществление компетентными административными органами государственной регистрации субъективных юридических прав (правового статуса), иных юридических фактов или каких-либо специальных объектов.***
Государственная регистрация прав (правового статуса), иных объектов или юридических фактов осуществляется только в случаях, прямо предусмотренных действующим законодательством РФ. В частности, в соответствии с действующим законодательством обязательной государственной регистрации подлежат юридические лица, индивидуальные предприниматели, акты гражданского состояния, транспортные средства, огнестрельное оружие, товарные знаки и знаки обслуживания.

- 2). **Осуществление компетентными административными органами сертификации продукции, работ и услуг.** (Сертификация лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники).
- 3). **Осуществление компетентными административными органами государственной аккредитации физических лиц и организаций.** (Аккредитация высших учебных заведений).
- 4). **Проведение компетентными административными органами государственной экспертизы на предмет установления или подтверждения тех или иных юридических фактов, имеющих значение для возникновения и реализации субъективных юридических прав физических лиц и организаций.** (Для определения степени утраты физическим лицом профессиональной трудоспособности и предоставления ему права на пенсионное обеспечение по инвалидности).
- 5). **Установление или подтверждение иным способом определенных юридических фактов, имеющих значение для возникновения или реализации субъективных юридических прав этих индивидуальных субъектов и организаций.** (Факты открытия месторождений полезных ископаемых пользователями недр).

- ▣ **5. Стимулирование (поощрение) физических лиц и организаций, активно участвующих в решении задач социально-экономического развития государства.**
- ▣ **1). Награждение физических лиц и организаций от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования государственными или муниципальными наградами, денежными премиями, ценными подарками, нагрудными знаками, почетными дипломами.**
- ▣ **2). Предоставление физическим лицам и организациям предусмотренных действующим законодательством РФ льгот, государственных и муниципальных гарантий.**

Методы административного наблюдения (контроля, надзора)

- ▣ **Методы административного наблюдения (контроля, надзора)** направлены на выявление состояния и тенденций развития государства и общества, на установление соответствия поведения и деятельности индивидуальных субъектов и организаций, эксплуатируемых ими объектов материального мира обязательным требованиям, предусмотренным действующим российским законодательством, технико-правыми нормами, а также на выявление возможных угроз безопасности личности, общества, государства посредством проведения соответствующих мероприятия по контролю (надзору).

Виды методов административного наблюдения (контроля надзора)

В зависимости от используемых в процессе осуществления административного наблюдения способов получения информации можно выделить следующие методы административного наблюдения (контроля, надзора):

- информационно-статистическое наблюдение;
- документальное наблюдение.
- непосредственное наблюдение на местности, на объекте или в отношении индивидуально определенного физического лица.

Информационно-статистическое наблюдение

- Реализация рассматриваемого метода может осуществляться соответствующими административными органами посредством **следующих способов.**
- 1. Истребование от физических лиц и организаций необходимой информации посредством направления соответствующих письменных запросов.
- 2. Представление физическими лицами и организациями в административный орган в определенные сроки и по установленной форме необходимых сведений, например, статистической и бухгалтерской отчетности, деклараций о доходах. Таким способом осуществляют административное наблюдение органы государственного статистического учета, налоговые органы, учреждения Пенсионного фонда РФ, Федеральной антимонопольной службы, военные комиссариаты.

Документальное наблюдение

- Реализация рассматриваемого метода осуществляется административными органами **следующими способами.**
- 1. Представление необходимых для изучения документов самими физическими лицами и организациями как по их инициативе, так и на основании соответствующих запросов компетентных административных органов. На основании истребованных документов контрольно-надзорные административные органы проводят **камеральную проверку** соответствия деятельности физических лиц и организаций обязательным требованиям, установленным законодательством.
- 2. Непосредственное исследование необходимых документов должностными лицами соответствующего административного органа на месте нахождения этих документов. Такое непосредственное исследование документов в месте их нахождения производится, например, должностными лицами налоговых органов при проведении **выездных налоговых проверок.**

Непосредственное наблюдение на местности, на объекте или в отношении индивидуально определенного физического лица

- 1. Визуальное, в том числе с использованием специальных технических средств, наблюдение на местности за поведением неопределенного конкретно круга физических лиц.***
- 2. Специальное обследование (осмотр) местности, территории и иных объектов, используемых конкретными физическими лицами и организациями (зданий сооружений, транспортных средств).***
- 3. Визуальная проверка индивидуально определенного физического лица.***

Методы административного ограничения

- ▣ **Методы административного ограничения** направлены на обеспечение и поддержание необходимого режима безопасности государства, общественной и личной безопасности физических лиц, безопасности организаций посредством установления временных ограничений прав и свобод физических лиц и прав организаций.
- ▣ Исходя из анализа действующего административного законодательства РФ, представляется возможным выделить следующие методы административного ограничения.

▣ **1). Установление временных полных запретов на реализацию физическими лицами и организациями имеющихся у них прав и свобод.**

Главные государственные санитарные врачи и их заместители вправе своими постановлениями вводить на определенной территории карантин, в том числе устанавливая для физических лиц и организаций запреты на въезд на эту территорию или выезд из нее.

2). Установление временных частичных запретов на реализацию физическими лицами и организациями имеющихся у них и прав и свобод.

В населенных пунктах, на территории которых действует режим чрезвычайного положения, может быть введен комендантский час, то есть запрет находиться на улицах в определенное время суток, как правило, в ночное время.

3). Возложение на физических лиц и организации специальных временных обязанностей.

Статья 51 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»: при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, постановлением главного государственного санитарного врача или его заместителя на граждан могут возлагаться обязанности проходить обязательный медицинский осмотр, подвергаться профилактическим прививкам, подвергаться госпитализации для медицинского обследования.

Методы административного принуждения

- ▣ **Методы административного принуждения** направлены на прекращение противоправного поведения индивидуальных субъектов и организаций, обеспечение привлечения их к административной и иным видам публично-правовой ответственности, на обеспечение исполнения ими возложенных на них юридических обязанностей посредством применения к указанным субъектам мер административного принуждения.

Фактическими основаниями для применения к физическому лицу или организации методов административного принуждения являются:

- совершение физическим лицом преступления;
- совершение физическим лицом или организацией административного правонарушения;
- совершение физическим лицом или организацией иного правонарушения, не являющегося в соответствии с действующим законодательством РФ административным, например налогового или бюджетного;
- неисполнение физическим лицом или организацией возложенной на него в порядке, установленном законодательством, субъективной юридической обязанности;
- неисполнение физическим лицом или организацией предъявленного к нему со стороны компетентного административного органа законного требования о совершении этим лицом тех или иных действий или о воздержании от совершения определенных действий.

Виды методов административного принуждения

- 1. Административное пресечение преступлений и иных правонарушений.
- 2. Административное обеспечение привлечения физических лиц и организаций, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности.
- 3. Привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности.
- 4. Обеспечение исполнения физическими лицами и организациями возложенных на них в установленном законодательством порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним со стороны административных органов властных требований, не выполненных ими добровольно.

Виды методов административного принуждения

1. Административное пресечение преступлений и иных правонарушений.

- ▣ 1) Оказание уполномоченным должностным лицом непосредственного **физического воздействия** на физическое лицо, совершающее противоправное действие (бездействие). (Применение к правонарушителю физической силы, специальных средств, например резиновой палки, наручников, средств остановки транспорта, слезоточивого газа и огнестрельного оружия).
- ▣ 2) Оказание уполномоченным должностным лицом **психического воздействия** на сознание и волю физического лица, совершающего правонарушение, посредством предъявления к нему в устной форме властных требований о прекращении противоправных действий, предупреждения о возможности применения специальных средств и огнестрельного оружия.
- ▣ 3) Выдача компетентным административным органом или должностным лицом этого органа **письменного предписания** физическому лицу или организации о прекращении нарушений законодательства и основанных на нем специальных технико-правовых норм.
- ▣ 4) **Приостановление** совершения физическим лицом или организацией определенных действий или осуществления ими определенной деятельности. (Например, лицензии банка).
- ▣ 5) **Запрещение** совершения физическим лицом или организацией определенных действий или осуществления определенной деятельности.

2. Административное обеспечение привлечения физических лиц и организаций, совершивших административные правонарушения, к административной ответственности (ст. 27.1 КоАП РФ).

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 9) привод;
- 10) временный запрет деятельности;
- 11) залог за арестованное судно;
- 12) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

3. Привлечение физических и юридических лиц к административной ответственности.(ст. 3.2. КоАП РФ).

- 1. За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:
 - 1) предупреждение;
 - 2) административный штраф;
 - 3) утрата силу.
 - 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
 - 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
 - 6) административный арест;
 - 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
 - 8) дисквалификация;
 - 9) административное приостановление деятельности;
 - 10) обязательные работы;
 - 11) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

4. Обеспечение исполнения физическим лицами и организациями возложенных на них в установленном законодательством порядке субъективных юридических обязанностей или законно предъявленных к ним со стороны административных органов властных требований, не выполненных ими добровольно.

- 1. Направление физическому лицу или организации, не исполнившим возложенную на них обязанность, **письменного требования (предписания)** о необходимости исполнения этой обязанности в установленный административным органом срок. В частности, в соответствии со ст. 69 НК РФ налоговые органы вправе направлять налогоплательщикам письменные требования об уплате недоимки по налогам и сборам.
- 2. **Списание** в бесспорном порядке с лицевых счетов получателей бюджетных средств сумм бюджетных средств, не возвращенных в установленный срок. Право такого списания предоставлено органам федерального казначейства в соответствии со ст. 284-1 БК РФ.
- 3. Обращение компетентным административным органом **взыскания** на денежные средства и иное имущество физического лица или организации, не исполняющих возложенную на них имущественную обязанность. В частности, судебные приставы-исполнители вправе обращать взыскание на денежные средства и имущество должника, в том числе путем наложения на него ареста.
- 4. **Изъятие** судебным приставом-исполнителем у физического лица или организации, являющихся должниками в исполнительном производстве, определенных предметов (товаров, транспортных средств и т.п.) с последующей их передачей взыскателю.

Методы административного арбитражирования направлены на согласование законных интересов индивидуальных субъектов и организаций, в том числе административных органов, а также на юридическую защиту и восстановление их нарушенных прав в административно-публичной сфере посредством разрешения в административном порядке возникающих между указанными субъектами споров (разногласий).

- В зависимости от целей и способов применения представляется возможным выделить **два вида методов** административного арбитражного.
- **1. Метод административного урегулирования споров, возникающих между субъектами административных правоотношений и не связанных с нарушением их субъективных прав** заключающийся в урегулировании возникшего между указанными субъектами спора (разногласия) посредством примирения этих субъектов и принятия властного решения, отвечающего законным интересам обеих сторон спора.
- **2. Метод административной защиты и восстановления нарушенных субъективных прав** спорящих субъектов административных правоотношений посредством принятия властного решения, устраняющего допущенные нарушения.