

**ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ
СУБЪЕКТАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА ИХ КОМПЕТЕНЦИИ**

ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ИХ КОМПЕТЕНЦИИ

Тема 9. Формы и методы управленческой деятельности (реализации компетенции субъектов исполнительной власти)

1. Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти.
2. Понятие и виды (классификация) правовых актов управления как основной формы реализации компетенции субъектов государственной исполнительной власти. Требования, предъявляемые к правовым актам управления и последствия их несоблюдения.
3. Понятие, классификация методов управления. Содержание и взаимосвязь убеждения, стимулирования, принуждения как основных методов управления.

- Под **формой управления** понимается внешнее выражение управленческих действий, которые совершаются публичными органами власти.
- **Форма управления** — это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц.

- Формы управления можно разделить на **правовые** и **неправовые**.
- Если у формы управления есть юридическое содержание, т.е. она устанавливается нормативным правовым актом, это — **правовая форма**, а если форма управления не закрепляется юридически, то это **неправовая** форма управления.

- Правовые формы управления (формы управленческих действий) классифицируются по различным основаниям. В настоящее время сложилась следующая система форм управленческих действий:

- 1) издание нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты принимаются соответствующими органами исполнительной власти. Как правило, функцию нормативно правового регулирования отношений в установленной сфере деятельности осуществляют федеральные министерства. Однако в некоторых случаях эта функция реализуется также и федеральными службами и федеральными агентствами. На региональном уровне в субъектах РФ устанавливается порядок принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ;

- 2) издание ненормативных и индивидуальных правовых актов;
- 3) заключение публично правовых договоров (например, административных договоров, международных соглашений);
- 4) совершение юридических значимых действий или действий правового характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления (например, составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности);
- 5) осуществление организационных действий;
- 6) выполнение материально технических действий.

2. Понятие и виды (классификация) правовых актов управления как основной формы реализации компетенции субъектов государственной исполнительной власти. Требования, предъявляемые к правовым актам управления и последствия их несоблюдения.

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

- Правовому акту управления (административному акту) присущи следующие признаки:
- 1) правовой акт представляет собой управленческое решение, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам управленческого процесса для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций;
- 2) правовой акт принимается уполномоченным субъектом публичного управления (органом государственного управления, органом местного самоуправления, должностными лицами) в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции;
- 3) правовой акт управления — юридически властное волеизъявление органа публичного управления, в котором проявляются его государственно властные полномочия;
- 4) правовой акт управления, с одной стороны, устанавливает обязательные правила поведения, нормы права в сфере публичного управления, с другой — регламентирует конкретные управленческие отношения;

- 5) законность (правомерность или подзаконность) правового акта управления. Правовой акт управления подзаконен, т. е. он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, международными договорами, федеральными законами и другими законодательными актами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законодательными и иными нормативными актами субъектов РФ (конституциями, уставами субъектов РФ, их законами), нормативными актами вышестоящих звеньев исполнительной власти в интересах обеспечения и исполнения содержащихся в них предписаний;

- 6) правовой акт управления имеет специальную форму и порядок принятия (утверждения). Обычно он издается в письменной форме с соблюдением официально установленных процедур, предусматривающих порядок подготовки, согласования, обсуждения, экспертизы проекта акта управления, его утверждения, регистрации и опубликования. Однако общие правила подготовки и утверждения правового акта управления пока не получили в России законодательного установления.

- В зависимости от действия в пространстве (территории действия) можно выделить: правовые акты управления, которые распространяют свое действие на всю территорию РФ; на территорию субъекта РФ; на территорию муниципальных образований (например, акты управления главы администрации района), и акты локального характера (распространяются на часть территории, на одно административное учреждение, на конкретный трудовой коллектив и т. д.). Локальные правовые акты управления могут приниматься органами исполнительной власти для регламентации внутриорганизационных отношений.

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К ПРАВОВЫМ АКТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ДОЛЖНЫ

СООТВЕТСТВОВАТЬ ЗАКОНУ

НОСИТЬ НАУЧНО ОБОС-
НОВАННЫЙ, ОПТИМАЛЬ-
НЫЙ ХАРАКТЕР

ПРИНИМАТЬСЯ В УСТА-
НОВЛЕННОМ ПОРЯДКЕ

ИЗДАВАТЬСЯ С СОБЛЮДЕНИЕМ УСТА-
НОВЛЕННОЙ ДЛЯ НИХ ФОРМЫ

СООТВЕТСТВОВАТЬ ТРЕ-
БОВАНИЯМ КОНКРЕТНОГО
ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОГО
И ОПЕРАТИВНОГО РУКО-
ВОДСТВА

ИЗЛАГАТЬСЯ ЧЕТКО И
ЯСНО, ДВУСМЫСЛЕН-
НОСТЬ НЕ ДОПУСКАЕТСЯ

В СПЕЦИАЛЬНЫХ СЛУЧАЯХ, В ЗАВИСИ-
МОСТИ ОТ НАЗНАЧЕНИЯ И СОДЕРЖАНИЯ
АКТА, СООТВЕТСТВОВАТЬ ДОПОЛНИ-
ТЕЛЬНЫМ ТРЕБОВАНИЯМ

ОБОСНОВЫВАТЬСЯ ЮРИ-
ДИЧЕСКИ

Виды актов органов исполнительной власти



- В зависимости от даты начала действия акты можно разделить на вступающие в силу немедленно, т. е. с момента подписания; с указанной в самом акте даты; в срок, указанный в другом административном акте; с момента государственной регистрации и опубликования в нормативно установленном порядке.

- В зависимости от действия во времени (срока действия) акты управления могут быть: бессрочные, т. е. когда срок действия актов точно не установлен, их можно применять в течение ограниченного срока; они действуют до того момента, пока не будут в законном порядке отменены; срочные, т. е. акты, в которых установлен срок действия; по истечении данного срока акт управления утрачивает свою силу.
- В зависимости от формы выражения выделяются: словесные (письменные и устные) акты управления; конклюдентные акты управления.
- В зависимости от необходимости государственной регистрации правовые акты управления можно разделить на следующие виды: Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, подлежащие государственной регистрации: а) акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина; б) акты, устанавливающие правовой статус организации; в) акты, имеющие межведомственный характер.

- Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Правительства РФ устанавливается в Конституции РФ; Законе о Правительстве РФ; Указе Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; Регламенте Правительства РФ.

- Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Минюстом России в срок до 15 дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях — до одного месяца. В регистрации нормативного правового акта может быть отказа, но, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству РФ.
- При принятии решения о государственной регистрации нормативный правовой акт заносится в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти с присвоением ему регистрационного номера.
- Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, издаваемом еженедельном издательством Администрации Президента РФ и размещению на Официальном интернет портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Официальным также считается указанный Бюллетень, распространяемый в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система».
- Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

Отмена правового акта управления может быть осуществлена как органами (должностными лицами), которые приняли данный акт управления (а также вышестоящими органами или должностными лицами), так и органами, имеющими право отмены акта управления в случае обнаружения его несоответствия принципу законности.

Основаниями для отмены акта управления или внесения в них изменений и дополнений являются: 1) незаконность акта управления (противоречие нормам законодательства, принятие акта некомпетентным субъектом, принятие с нарушением соответствующей процедуры); 2) практическая нецелесообразность; отсутствие положительных результатов действия актов управления; 3) необходимость замены устаревшего акта управления новым или внесения в него многочисленных существенных изменений и дополнений; 4) истечение срока действия акта управления.

- Метод управления — это характер волеизъявления субъектов государственного управления в отношении других участников данных правоотношений при осуществлении функций управления в процессе реализации исполнительной власти

- Виды методов управления можно классифицировать по нескольким основаниям: по масштабу применения; характеру и направленности организующего взаимодействия; видам применяемых средств управленческого воздействия и некоторым другим.
- По масштабу применения все методы управления можно разделить на всеобщие и частные. Всеобщие методы управления применяются во всех областях, отраслях и сферах государственного управления, на всех его иерархических уровнях для решения любых задач и осуществления всех управленческих функций. К этой группе методов управления относятся прежде всего убеждение и принуждение. Частные же методы управления применяются лишь в немногих отраслях и сферах государственного управления либо эпизодично — для решения отдельных управленческих задач.

- По характеру и направленности организующего взаимодействия следует выделить **правовые** и **неправые** методы взаимодействия управляющих субъектов с управляемыми объектами, а среди тех и других — еще целый ряд их разновидностей: **методы идеологического воздействия**, связанные с использованием различного рода призывов, лозунгов, политических программ, социальных концепций и других идеологических средств группового воздействия; **методы психологического воздействия**, при которых различными организационно психологическими средствами создаются условия психологической предрасположенности к труду, проявления социальной активности и выполнения каких либо гражданских обязанностей (повышение общественной репутации профессии, всевозможные психологические побуждения к выполнению гражданского долга, возбуждение патриотических чувств и т. д.); **методы экономического воздействия** с помощью различных систем материального стимулирования, ценообразования, налоговых льгот и других рычагов организационно экономического воздействия; **методы организационно властного (административного) воздействия**, формами проявления которых являются директива, приказ, указание управляющего субъекта подчиненным лицам и руководимым объектам о целях, характере и способах их деятельности.

- По видам применяемых средств воздействия на управляемые объекты и подчиненных лиц методы управления делятся на методы убеждения, стимулирования и принуждения.

• МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА:

- **Убеждение** – такой метод осуществления функций, когда субъект воздействует на общественное, индивидуальное сознание, способствует его формированию в форме обоснованию, объяснению, обсуждения, внушения, демонстрации определенного примера. Среди экономических методов убеждения различают прогнозирование, планирование, инвестирование.
- **Принуждение** всегда призвано обеспечить исполнение правил поведения посредством определенных мер (пресечения, предупреждения, ответственности). Принуждение – метод, при котором желаемое поведение обеспечивается возможностью применения силы или угрозы ее поведения. Экономические методы принуждения – это методы косвенного воздействия на объект (например, высокие налоговые ставки).
- **Стимулирование** – побуждение к действию, побудительная причина поведения. Стимулы могут быть материальными и моральными.

Метод убеждения представляет собой активное моральное и (или) материальное воздействие на сознание и поведение людей с целью воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Убеждение как метод - это такое воздействие, которое обеспечивает добровольное соблюдение объектом управления норм права и требований должностных лиц. К числу мер убеждения можно отнести разъяснение, обоснование, обсуждение, лозунги, призывы, критику, показ положительных примеров, поощрение, использование различных приемов социальной психологии и педагогики.

- **Метод стимулирования** предполагает заранее предусмотренное правовыми нормами применение определенных видов и мер материального и морального поощрения при достижении конкретных заранее обусловленных количественных и качественных показателей и результатов работы.

- Стимулирование как метод государственного управления применяется в отношении как физических, так и юридических лиц. Инициативная и результативная деятельность различных категорий государственных и муниципальных служащих, например, стимулируется установлением для них различных льгот и привилегий (персональные автомобили, дачи, различного рода надбавки и выплаты, льготы по налогообложению, квартплате и т. д.). Средствами стимулирующего управленческого воздействия органов государственной исполнительной власти на деятельность организаций выступают установленные государством льготы (налоговые, финансовые и др.), квоты (установление физических и стоимостных показателей на производство, экспорт, импорт определенной продукции), установление льготных режимов производственно хозяйственной деятельности на определенных территориях и в регионах (зоны свободной торговли, льготного предпринимательства и т. д.) и другие стимулирующие средства организационно экономического характера.

- **Административное принуждение** является специфическим методом управленческой деятельности. Оно представляет собой разновидность принуждения вообще и государственного принуждения в частности, которому присущи общие черты, но с учетом отраслевых установок.

- Административное принуждение: 1) применяется не только в качестве реакции государства на правонарушения, но и в целях их предупреждения, пресечения (критерий объема, пределов воздействия); 2) носит преимущественно внесудебный характер (критерий субъекта воздействия); 3) применяется как к физическим, так и к юридическим лицам (критерий объекта воздействия); 4) реализуется вне организационного соподчинения (критерий связи субъекта и объекта подчинения); 5) применяется в основном в порядке оперативного воздействия (процессуальный критерий); 6) применяется на основании и в порядке, предусмотренных административным, административно процессуальным законодательством и смежными с ним другими отраслями законодательства (формальный критерий).