


Тема 8.



**ФОРМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**



Цель занятия:

раскрыть понятие и виды форм государственного управления;

уяснить требования, предъявляемые к актам государственного управления, и необходимость их обязательного исполнения

Учебные вопросы:



1. Понятие и виды административно-правовых форм государственного управления.
2. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение, виды.
3. Требования, предъявляемые к актам управления.
4. Административный договор.

Литература

Основная:

Административное право: учебник / Под общ. ред. А.И. Каплунова. - М.: ДГСК МВД России, 2011. – Глава 12.

Административное право: курс лекций / Ухов В.Ю., Каплунов А.И., Курноскин Е.А., Прохорова О.В. и др. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2012. – Раздел 3, тема 2.

Дополнительная:

Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : Эксмо, 2011. – Глава 13.

Административное право России: учебник для юридических вузов и факультетов / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Зерцало-М, 2013. - 729 с. - (Серия "Классический университетский учебник") . – Глава 14;

Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. - 5-е изд., пересмотр. - Москва : НОРМА ИНФРА-М, 2015. - 575 с. ; 22 см. - (Учебник для вузов).

Нормативные источники:

Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (ред. от 03.07.2016);

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (ред. от 22.08.2016);

Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов *предоставления государственных услуг " (ред. от 23.01.2014).

1

вопрос

*Понятие и виды
административно-
правовых форм
государственного
управления*

Понятие формы государственного управления



- Ю.М. Козлов под формой управления понимает «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия».
- Д.Н. Бахрах полагает, что формами управленческой деятельности являются способы выражения ее содержания, система внутренне взаимосвязанных способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий как части управленческой деятельности.

Правовая форма государственного управления характеризуется следующим набором признаков

- **установление в нормативно-правовом акте**, что подразумевает наличие нормативно-правового регулирования содержания, процедуры осуществления, основных юридических последствий применения данной формы;
- **государственно-властная природа**, т.е. посредством применения такой формы государственного управления осуществляются властные полномочия в отношении объектов государственного управления;
- **подзаконность полномочий органов управления и их должностных лиц**, что означает соответствие формы государственного управления нормативно установленной компетенции применяющего ее органа;
- **исполнительно-распорядительное действие в качестве содержания формы**, т.е. форма должна оформлять собой действие, совершаемое в интересах осуществления государственного управления, т.е. исполнительное и (или) распорядительное действие

Виды форм государственного управления



правовые и не правовые.

Основанием этой классификации является *характер порождаемых последствий.*

Правовая форма государственного управления -



это юридически оформленное деяние органа исполнительной власти (иного властного субъекта), его представителя (должностного лица), осуществленное в рамках компетенции и влекущее **юридические последствия**, т.е. обладающее свойствами юридического факта (издание нормативных актов, издание индивидуальных актов, заключение договоров)

Неправовая форма государственного управления



это деятельность, совершаемая любым из властных субъектов административного права, хотя и в рамках действующего законодательства, однако, без какого-либо юридического оформления, чаще всего в рамках повседневной деятельности, носящая внутриорганизационный, вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органа государственного управления.

Неправовая форма государственного управления



неправовые формы сами по себе не влекут за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений для лиц, к которым они обращены. Юридическим результатом этих форм является сам факт их осуществления.

К неправовым формам относятся формы выражения организационных и материально-технических действий по управлению.

Неправовая форма государственного управления



Организационные управленческие действия выражаются в *изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в *обучении исполнителей, в их *инструктировании, оказании практической помощи исполнителям на местах, *разработке научно обоснованных рекомендаций и мероприятий по внедрению достижений науки и техники и др.

Организационные действия в ОВД выражаются в подготовке и проведении служебных совещаний, собраний, инструктажей, в организации взаимодействия между сотрудниками, подразделениями в целом между собой и гражданами (объединениями граждан), проведении совместных мероприятий.

Неправовая форма государственного управления



К материально-техническим действиям, например, относятся: составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, размножение материалов и документов, регистрация фактов, размножение материалов и документов и др.

Материально-технические действия в ОВД выражаются также в подготовке обзоров, ориентировок, ведении картотек на определенные категории лиц, хозяйственное и техническое обслуживание подразделений и служб, выдача, приём табельного оружия, специальных средств принуждения и специальных технических средств.

**По своему характеру и содержанию
формы государственного управления
могут представлять собой:**



- *организационно-технические действия;*
- организационно-экономические действия;
- организационно-социальные действия;
- общественно-организационные мероприятия ;
- административно-организационные мероприятия ;
- административный договор;

По своему характеру и содержанию формы государственного управления могут представлять собой:



- рассмотрение протестов прокурора или частных определений и представлений судебно-следственных органов о служебных нарушениях, злоупотреблениях и других упущениях в работе органов исполнительной власти и их должностных лиц;

Правотворческая деятельность:



- принятие решения о необходимости разработки правового акта управления;
- подготовка проекта правового акта, его обсуждение, согласование, доработка;
- принятие правового акта управления;
- регистрация правового акта управления;
- опубликование правового акта управления.

**По способу выражения
правовые формы
государственного управления
подразделяются на:**



- **письменные,**
- **устные,**
- **конклюдентные.**

2

вопрос

***Правовые акты
управления:
понятие,
юридическое
значение, виды***

Правовой акт управления



это юридический акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (вопрос), персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным, творческим характером, издаваемый в одностороннем порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой

(Коренев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть 1: М.: МЮИ МВД России, 1996. — С. 168).

Правовой акт управления



есть основанное на законе
одностороннее юридически-властное
волеизъявление полномочного субъекта
исполнительной власти, направленное на
установление административно-правовых
норм или возникновение, изменение и
прекращение административно-правовых
отношений в целях реализации задач и
функций государственно-управленческой
деятельности

(Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. — М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996. - С. 227).

Основные черты правовых актов управления:



- **подзаконность,**
- **правовой характер,**
- **императивность,**
- **авторитарность.**

Подзаконность акта управления означает, что издаваемый акт не должен противоречить требованиям действующего законодательства и издается в пределах компетенции данного органа управления.

Правовой характер актов управления означает, что он может вызывать определенные юридические последствия. Эти последствия могут выражаться в установлении соответствующих правил поведения (норм) общего характера или затрагивать административно-правовые отношения, связанные с конкретными лицами.

Императивность акта управления означает **обязательность его исполнения** лицами и органами, на которые он распространяется, независимо от того, являются ли эти лица подчиненными органа, издавшего акт, или таковыми не являются.

Авторитарность акта управления связана с государственно-властными полномочиями субъектов государственного управления и выражается в **обязательности его исполнения, независимо от согласия исполнителей.**

Правовые акты управления *по юридическим свойствам* подразделяются на



- **нормативные,**
- **индивидуальные или**
- **смешанного характера**

Нормативно-правовой акт



изданный в установленном порядке акт, уполномоченного на то органа государственной власти или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Индивидуальный правовой акт



основное средство регулирования конкретных общественных отношений в сфере государственного управления. Посредством таких актов решаются разнообразные и многочисленные управленческие дела, связанные с реализацией прав, свобод и обязанностей граждан, юридических лиц, административно-правовые споры. Индивидуальные акты управления являются актами применения правовых норм.

3

вопрос

***Требования,
предъявляемые к
актам управления***

Требования, предъявляемые к содержанию правовых актов управления:



– **социально-политические** (с точки зрения целесообразности принятия):

- ясность цели принятия правового акта управления;
- допустимость принятия акта социально-политической сущностью государства;

Требования, предъявляемые к содержанию правовых актов управления:



– **организационно-правовые** (с точки зрения законности принятия):

- 1) принятие уполномоченными на то органами и должностными лицами,
- 2) по вопросам и в пределах их компетенции,
- 3) соответствие его закону по существу,
- 4) в установленном порядке,

Требования, предъявляемые к содержанию правовых актов управления:



– организационно-технические:

- установленная форма и требуемые реквизиты;
- четкость структуры нормативного правового акта;
- опрятный внешний вид;
- официально-деловой стиль;
- грамотность изложения и т.д.

Государственная регистрация нормативного правового акта



включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

При нарушении юридических требований, предъявляемых к актам управления, может встать вопрос об их действительности. Такие акты могут быть *ничтожными* и *оспоримыми*.

*Ничтожными называются правовые акты управления, которые вследствие своей **незаконности** не могут породить и не порождают юридических последствий.* Их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению. Например, ничтожными являются акты, которые приняты с нарушением компетенции издавших их органов или содержащие предписания подчиненным лицам осуществить противоправные действия.

Статья 15. Основные обязанности гражданского служащего

2. Гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя **поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным**, гражданский служащий должен представить в письменной форме **обоснование неправомерности** данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые **могут быть нарушены** при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий **обязан отказаться от его исполнения**.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (ред. от 14.02.2010)

Для сотрудника органов внутренних дел обязательным является выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащих федеральному закону (п. 3 ч. 3 ст. 4 342-ФЗ от 30 ноября 2011 г.).

Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства (ч. 4 ст. 6 ФЗ «О полиции»). Он обязан «выполнять приказы и распоряжения руководителей (начальников), отданные в установленном порядке и не противоречащие федеральному закону» (п. 3 ч. 1 ст. 27 ФЗ «О полиции»).

4

вопрос

Административный договор

Административный договор –



это основанное на нормах административного права соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, заключаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера.

Признаки административного договора:

- его заключение влечёт возникновение правоотношений между его субъектами **на основе добровольного согласия**, чем он отличается от актов управления;
- заключается **на основе норм административного права**, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения (расторжения). Так, согласно ст. 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации по соглашению (договору) с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.
- **содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения**;
- **одной из сторон административного договора выступает орган исполнительной власти**, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен.

Административные договоры

по их предмету подразделяют на:



- **договоры о компетенции** (между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении компетенции, а также о делегировании полномочий);
- **договоры о сотрудничестве** (определяют различные сферы управленческой деятельности, в частности, обмен информацией, проведение совместных мероприятий и ряд других);
- **договоры о поступлении на государственную службу** (определяют в соответствии с законодательством условия поступления и прохождения различных видов государственной службы)