**Акты государственного управления**

Контрольную работу выполнила Виноградова А.В.

Калининградский юридический институт МВД РФ

**Введение**

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, ибо в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. Акты управления принимаются органами исполнительной власти, однако они могут также приниматься государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, — органами законодательной и судебной власти. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, инструкции) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе этих органов; они принимаются руководителями органов законодательной власти, прокурорами, председателями судов. Судьи принимают также постановления в результате рассмотрения отнесенного к их компетенции в области административной юрисдикции дела об административном правонарушении. В настоящее время назрела необходимость создания в высших учебных заведениях специального учебного курса по проблеме административных правовых актов. Традиционно в учебниках отечественного административного права используется термин "правовые акты управления", реже — "административные акты". Западноевропейская административно-правовая наука и законодательство оперируют понятием "административные акты". Административные акты — это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса; они являются сущностью административного права'. Германскими авторами отмечается, что административный акт является "изобретением" науки публичного права, создавшей его по французскому образцу; административный акт выступает, с одной стороны, как "типичный продукт односторонне властно действующего управления, исполняющего законы и осуществляющего государственные цели в рамках законов. С другой стороны, с помощью административного акта и предшествующей ему или следующей за ним процедуры должна быть обеспечена правовая защищенность, подобно тому, как это делает судебное решение". Германскими учеными особо отмечаются три существенных признака административного акта: 1) регулирование отдельного случая; данным признаком административный акт отграничивается от нормы закона, т. е. административный акт является конкретным решением, относящимся именно к отдельному случаю, тогда как закон представляет собой абстрактное регулирование; 2) является решением; в данном признаке скрываются два момента: волеизъявление ведомства в отношении граждан или некоторой вещи и обоснование прав и (или) обязанностей для гражданина или относительно некоторой вещи; 3) внешнее действие административного акта заключается в том, что он оказывает непосредственное правовое воздействие "вовне", т. е. имеются в виду правоотношения между государством и гражданами. Германские административные акты можно классифицировать по различным основаниям: 1) по содержанию выделяются постановляющие (приказывающие, запрещающие, разрешающие, отказывающие, ограничивающие, отменяющие), устанавливающие, правоустанавливающие (публично-правовое правоустановление и частноправовое право-установление) административные акты; 2) по действию в отношении затронутого лица — обременительные и благоприятствующие; 3) по степени связанности правом — содержательные и рамочные; 4) по действию во времени — разовые и постоянные; 5) по форме — со свободной формой и с предписанной формой; 6) по полноте регулирования — частичные и полные административные акты; 7) в зависимости от "окончательности" решения — предварительные и окончательные акты. В отличие от германского, в российском административном праве издаваемые органами управления акты применения норм административно-юрисдикционного права (например, постановления о наложении административного взыскания) считаются правовыми актами управления (как правило, идивидуальными). В германском же административном праве такие акты не считаются правовыми актами управления, ибо законодатель четко выделяет отличительные признаки правового акта управления. Правовой акт управления в настоящее время получил широкую нормативную основу, т. е. порядок издания таких актов установлен в законодательных и иных нормативных актах. Например, Конституция РФ определяет, что Правительство РФ издает цо-становления и распоряжения. В ст. 19 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяется, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

**1. Сущность актов государственного управления, их понятие.**

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).

Понятие акта государственного управления можно определить с различных точек зрения. Рассмотрим некоторые из них.

1. Правовые акты управления — это важнейшая форма управленческой деятельности (форма управления).

2. Правовые акты управления — это управленческие решения (термин "решение" имеет универсальный характер и устанавливает необходимость выполнения конкретных действий лицами и органами, которым адресовано данное решение).

3. Правовые акты управления — это правовые акты; тогда к последним можно отнести правовые акты представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры.

4. Правовые акты управления — это действия (или волеизъявления), поскольку они могут рассматриваться как правоустановление или правоприменение (или то и другое одновременно) в сфере государственного управления, что, как известно, осуществляется путем волевых действий, т. е. волеизъявления соответствующих субъектов управления. Акты управления — это и реализация властных полномочий, результатом которой является властное волеизъявление субъекта публичного управления по принятию управленческого решения.

5. Правовые акты управления — это "предписания", так как реальное юридическое содержание правовых актов управления составляют правоустановительные и правоприменительные предписания.

6. Правовые акты управления — это разновидность документов (юридических документов, служебных документов: протоколов, докладных записок, справок, статистических материалов и пр.), так как содержащиеся в нем предписания (необходимость совершения действия, волеизъявление и пр.) имеют свое документальное (как правило, письменное) оформление.

Анализ определений правового акта управления, встречающихся в специальной литературе, позволяет выявить следующие характерные его черты:

1) акт управления — это особая юридическая форма управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности;

2) акт управления — это официальное решение, принятое органом публичного управления по тому или иному вопросу исполнительно-распорядительной деятельности;

3) акт управления — это предписание полномочного органа государственного управления или специального должностного лица.

По мнению Р. Ф. Васильева, актом управления может считаться властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это властное волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный документ, содержащий соответствующие веления (предписания). Ю. М. Козлов отмечает, что "правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти". В. М. Манохин, не давая общего понятия правового акта управления, указывает на четыре его основных признака: 1) наличие субъекта принятия правового акта управления (кто принимает); 2) содержание правового акта управления сводится всегда к управленческим вопросам, к вопросам деятельности исполнительной власти; 3) подзаконность правовых актов управления; 4) юридические последствия правового акта управления. Б. В. Российский говорит о правовом акте управления как о юридически властном, одностороннем волеизъявлении соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно-управленческой деятельности.

Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов традиционный в административном праве термин "правовой акт управления" заменяют на понятие "акт государственной администрации". Основными признаками таких актов указываются следующие: 1) принимаются при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности; 2) подзаконны; 3) имеют официальный характер акта администрации (издание от имени государственного органа, выражение воли государства, наличие служебных последствий); 4) реализуют властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления; 5) имеют правовой характер, если принимаются в установленном порядке и оформляются надлежащим образом; 6) влекут юридические последствия (устанавливают, изменяют, отменяют нормы права; влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служат юридическими фактами). Таким образом, по мнению Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова, актом государственной администрации можно считать "особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия".

До революции 1917 г. правовые акты управления (тогда использовалось понятие "административные акты") считались в России основной формой юридической деятельности административных учреждений, в то время как нормативные акты относились главным образом к компетенции законодательных учреждений, а юрисдикционные — к судебным учреждениям. Вместе с тем административные учреждения, осуществляя важнейшую, административную функцию, также были правомочны осуществлять нормативные и юрисдикционные функции путем издания указов и судебно-административных актов. Если проследить историю развития научных представлений об административном акте, то можно констатировать, что определение понятия административного акта остается практически неизменным на протяжении многих десятилетий. Например, А. И. Елистратов в своем учебнике "Основные начала административного права" указывает на следующие признаки административного акта:

1) это акт управления, направленный на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений (т. е. административный акт характеризуется свойством осуществляемой им функции правового порядка); акт управления есть акт юридический; это действие, которое содержит волю вызвать правовые последствия; "юридический эффект — прямая цель юридического акта". Административный акт направлен на создание новых юридических отношений, что отличает его от юрисдикцион-ного акта, имеющего, по мнению А. И. Елистратова, своим предметом "распознавание и оценку уже совершившихся действий и фактов" или "установление, изменение или прекращение юридических отношений — прямую непосредственную задачу административного акта, определяющую самое его бытие";

2) административный акт — это акт публичного права (принимается в целях общественного служения, относится к осуществлению публичных служб);

3) административный акт относится к категории государственных актов (т. е. он относится к служебной деятельности должностных лиц);

4) административный акт — правомерен, т. е.: а) он исходит от компетентного к его совершению административного учреждения; б) соответствует по своему содержанию, праву (законам в формальном смысле и указам); в) соблюдает законную форму; г) преследует законную цель; [[1]](#footnote-1)

5) административный акт устойчив (т. е. имеет законную силу); иными словами, недопустимо произвольное изменение администрацией своих актов. В связи с этим А. И. Елистратов отмечал, что развитие института административного акта напрямую связано с административной юстицией: "при отсутствии правильно функционирующей административной юстиции требования о закономерности административного акта — как бы широко они ни были сформулированы в законе — не обладают жизненной силой устоев правового порядка".

Таким образом, становится очевидным, что правовой акт управления (административный акт) — это сложное, комплексное правовое явление, хотя в его определениях, данных упомянутыми авторами, можно найти много общего. Вместе с тем можно выделить два фактора, которые объясняют именно такое понимание правового акта управления.

1. Управленческая сущность и природа правового акта управления, т. е. акт управления представляет собой "юридический вариант" управленческого решения. Вне сферы публичного управления акт управления найти трудно; административный акт обусловлен существованием самой управленческой материи, которая воздействует на управляемые объекты через и при помощи акта управления, как наиболее концентрированного внешнего и внутреннего управления. Таким образом, правовой акт управления рассматривается как важнейшая правовая форма государственного управления (наряду с административным договором и другими неправовыми формами управления: организационными действиями, материально-техническими мерами и средствами).

2. Правовой характер акта управления, т. е. он обязательно должен опираться на правовые реалии в системе публичного управления и приниматься на основе и во исполнение законодательных актов. С этой точки зрения административный акт является одним из видов юридических актов, существующих в системе государственного управления и исполнительной власти (наряду с законами, судебными решениями, актами прокурорского реагирования).

Таким образом, будучи частью сферы управления (форма управления; практическая деятельность по управлению) и частью сферы права и механизма правового регулирования (управленческий процесс), правовой акт управления в'обрал в себя черты и свойства указанных двух сфер общественных отношений. Поэтому институт правового акта управления должен существовать на основе принципов права и принципов публичного управления (организации и функционирования управления) и способствовать осуществлению как функций управления (функций государства, функций исполнительной власти), так и функций правового регулирования (функций права).

Дуализм природы административных актов предопределяет многообразие их функций, сложный и многоплановый характер связей и отношений, существующих как в процессе их подготовки, так и на этапе принятия, исполнения и контроля их выполнения.

Развитие нормативного правового регулирования института правовых актов управления активно началось в России в начале 90-х гг., и историю этого процесса можно проследить по списку принятых основных нормативных актов, в которых устанавливались основные положения данного института (некоторые из них уже утратили юридическую силу).

1. Положение о порядке государственной регистрации ведомственных нормативных актов. Утв. постановлением Правительства РФ от 8 мая 1992 г. № 305 (утратило силу).

2. Типовая инструкция по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации. Утв. распоряжением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. № 1118-р (утратила силу).

3. О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 января 1993 г. № 104.

4. Положение о подготовке проектов постановлений и распоряжений Совета Министров — Правительства Российской Федерации. Утв. постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 28 января 1993 г. (утратило силу).

5. О регистрации и опубликовании ведомственных нормативных актов: постановление Совета Министров — Правительства РФ от 13 апреля 1993 г. № 307 (утратило силу).

6. Правила подготовки ведомственных нормативных актов. Утв. постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 722 (утратили силу).

7. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утв. постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 4 ноября 1993 г. № 1187" (утратило силу).

8. О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов: Указ Президента РФ от 24 ноября 1995 г. № 1178.

Одной из современных важнейших проблем, которые целесообразно исследовать в рамках правового института административных актов, является создание концепции стабильности административного нормотворчества, изучение основных положений управленческого процесса, выявления динамической характеристики нормативных правовых актов в сфере публичного управления, рассмотрение множества факторов, влияющих на результативность и постоянство административного правотворчества.

В более общей теоретической и политико-правовой плоскости проблема правовых актов управления должна сегодня рассматриваться во взаимосвязи с правовой политикой и обеспечением качественной правовой жизни государства, общества, личности. Роль административных актов (как вида правовых актов) в правовой политике трудно переоценить. Ведь они способны обеспечивать проведение качественной правовой политики практически по всем ее направлениям, т. е. в сфере правотворчества, правоприменения, интерпретации (толкования норм права), использования док-тринальной формы и иных направлениях воздействия на правовую действительность.

**2. Виды актов государственного управления**

Акты государственного управления классифицируются по разным критериям. Это позволяет лучше понять их юридические особенности. Универсальным является разделение актов управления в зависимости от их юридических свойств на виды: нормальные, индивидуальные (ненормативные) и смешанные.

Нормальные акты –основной вид актов управления. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы; определяют правила поведения, носят общий характер, регламентируют общественные отношения в определённых сферах, не имеют конкретного адресата, предназначены для многоразового использования. Им присуща стабильность, в их предписаниях могут содержаться нормы административного, гражданского, трудового, земельного, экологического и других отраслей права (кроме конституционного, уголовного и уголовно-процесуального). Нормативные акты, принятые органами исполнительной власти, являются наиболее распространёнными источниками права.

Индивидуальные акты издаются для решения конкретных управленческих дел, касаются конкретных действий, фактов, адресуются конкретным лицам, основываются на нормативных актах и являются единовременными, поскольку исчерпываются единовременным применением.

Смешанные акты управления –это те, в которых наряду с нормативными есть и не нормативные предписания. Это разделение актов управления в зависимости от их юридических свойств.

Действует классификация актов управления по издавшим их субъектам. По данному критерию различают три группы актов управления:

1. изданные Президентом и Кабинетом Министров;

2. другими центральными органами исполнительной власти;

3. местными органами исполнительной власти;

Президент издаёт указы и распоряжения, Кабинет Министров –постановления и распоряжения. Эти акты управления являются обязательными для исполнения на всей территории гос-ва. Постановления по наиболее принципиальным вопросам принимаются коллегиально, подписываются премьер-министром и публикуются в официальных изданиях. Распоряжения по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, издаются единолично премьер-министром. Другие центральные органы власти: министры, государственные комитеты, ведомства. Министры издают приказы, инструкции, делают распоряжения в рамках своей компетенции. Приказы могут быть нормальными (по организационным, производственно-техническим вопросам). Ими утверждаются правила, инструкции и т. п. Инструкция нормативный акт, которым разъясняется порядок применения закона, другого нормативного акта, создаётся механизм их реализации, рассчитан на многократное применения. Распоряжения издаются по конкретным вопросам. Нормативного характера не имеют. Государственные комитеты принимают распоряжения в коллегиальном порядке. Председатель комитетов издаёт приказы и распоряжения. Приказы могут быть нормативными и не нормативными. Распоряжения нормативного характера не имеют. Ведомства издают приказы, постановления, инструкции, правила, положения (три последних утверждаются приказом). Местные государственные администрации (точнее их главы) издают решения, которые могут носить как нормативный так и не нормативный характер. Руководитель отделов, управлений и других подразделений органов исполнительной власти издают приказы и распоряжения, являющиеся актами не нормативными, инструкции которых являются нормативными предписаниями. Есть кроме этих двух критериев и другие критерии, по которым разделяют акты управления. Они не столь значимы в жизни и имеют специальный характер; по порядку применения –коллегиальные или единоличные; по адресату –внешние и внутренние; по форме –письменные, устные и конклюдентные (от латинского –делаю, заключаю –выражающие волю установить правоотношения: к примеру, сделку).

3. Требования, предъявляемые к правовым актам государственного управления, их действия во времени и пространстве

В литературе можно встретить весьма интересные мнения по проблеме требований к актам управления. Например, Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов вопрос о требованиях, относящихся к правовым актам управления, рассматривают через призму условий эффективности актов государственной администрации и их качества. "Качество самих актов — результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты". К таким требованиям, по мнению Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова, относятся: 1) целесообразность административного акта, его полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц); 2) законность (наличие компетенции у его автора; соответствие акта закону по существу; соответствие цели закона; принятие его в установленный законом срок, соблюдение процессуальных правил издания административного акта); 3) организационно-технические требования (здесь же приводятся требования к культуре оформления акта: лаконичность, соблюдение грамматических норм и правил, структура документа и т. д.). В качестве основных требований к актам управления В. М. Манохин выделяет следующие: 1) требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления; 2) требования к вступлению их в действие; 3) требования к содержанию и форме акта управления.

Главным требованием, относящимся к акту управления, является его законность, причем имеется в виду соблюдение не только материальных, но и процессуальных административно-правовых норм в процессе подготовки, принятия и исполнения акта управления. Однако требования к правовому акту управления могут и не носить юридического характера, а касаться формальной стороны акта управления как юридического документа (например, соблюдение правил русского языка). Законность правовых актов управления должна обеспечиваться, т. е. на всех этапах их подготовки и принятия должны создаваться условия для их действия и достижения соответствующих целей управления. Иными словами, акт управления должен издаваться на основе закона и во исполнение требований законодательных актов. Если акт управления не соответствует закону, то он должен быть отменен в рамках существующих процедур. Понятие "законность правовых актов управления" конкретизируется следующими требованиями.

1. Правовой акт должен соответствовать положениям законов и быть направлен на достижение той цели, которую ставил перед собой законодатель, принимая тот или иной закон. Административный акт не может противоречить Конституции РФ, международным договорам, конституциям и уставам субъектов Федерации, действующему законодательству, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законодательным актам субъектов Федерации.

2. Правовой акт управления должен основываться на конституционном и дополнительном договорном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ; акты органов местного самоуправления также должны издаваться в рамках установленных предметов ведения и полномочий. Проблема соблюдения цели закона при издании административного акта всегда интересовала административистов. А. И. Елист-ратов еще в начале XX в. писал, что "идея законной цели как особого условия правомерности для административного акта является приобретением французского административного права. Государственный совет в качестве органа административной юстиции отменяет акты, совершаемые должностным лицом в пределах его компетенции и с соблюдением предписанных форм, если этими актами преследуется не та цель, которую имел в виду закон, определяя право подлежащего агента на их совершение" (тогда это называлось "отклонением власти"). А. И. Елистратов в идее законной цели административного акта видел возможность и для развития всего публичного права. Он писал: "Судья, призванный к толкованию цели закона, неизбежно поднимается от формул закона к тем общественным интересам, которым должен служить закон. Соответствие административного акта задачам общественного служения становится для него высшим критерием при определении правомерности акта. ...Если административное право будет развиваться в этом направлении, то в конечном итоге не парламент, а именно суд окажется центральным стержнем правопорядка публичных служб". Значение проблемы соблюдения цели закона при издании административного акта неизмеримо возрастает в настоящее время, в условиях развития в стране рыночных отношений, углубления кризиса в сфере администрации, отсутствия четких правил администрирования, широкого распространения коррупции среди субъектов публичного управления. В таких обстоятельствах административный акт может издаваться в угоду всевозможных амбиций политических деятелей, в защиту региональных интересов при полном пренебрежении интересами страны. Например, известны многочисленные случаи, когда органы государственного контроля или надзора "по заказу" осуществляют проверки некоторых юридических лиц, когда главы регионов (главы областных и краевых администраций) принимают решения о запрете вывоза с территории соответствующего субъекта Федерации товаров, которые там производятся, причем камуфлируют они свои административные решения конкретными "легитимными" целями: например, поступившая в налоговую полицию информация стала основанием для проверки того или иного юридического лица (на самом деле имела место попытка "при помощи государства" и его органов ликвидировать конкурента); на территории субъекта Федерации был введен карантин в связи с обострением санитарно-эпидемиологической обстановки в регионе (на самом деле преследовалась цель устранения товарооборота и вывоза из региона различных товаров).

3. Правовой акт управления должен учитывать также положения нормативных актов вышестоящих органов исполнительной власти, т. е. он не должен им противоречить, а, наоборот, развивать и обепечивать их реальное действие.

4. Акт управления должен издаваться при соблюдении нормативно установленного порядка его подготовки, издания, государственной регистрации (если это требуется), вступления в силу и опубликования; в данном случае речь идет о соблюдении условий, положений и требований управленческого процесса. Правовой акт управления может быть принят и введен в действие при условии соблюдения процедуры подготовки и рассмотрения проекта акта, его принятия и опубликования; при издании коллегиальным органом должны соблюдаться правила коллегиального обсуждения, принятия решения, специального голосования (соблюдения требований при вынесении самого решения). От качества административно-процессуального правового регулирования административных актов в итоге зависит их обоснованность, целесообразность, важность и полезность в процессе обеспечения публичных интересов. Административно-процессуальные нормы (нормы управленческого процесса) играют большую роль в установлении правового режима административных актов, т. е. ими устанавливается сама процедура подготовки, обсуждения (коллегиальное обсуждение, участие экспертов и т. д.), принятия (сроки, формы, виды и т. д.) и исполнения актов управления (контроль за исполнением, возможность внесения в акт управления изменений и дополнений и т. д.). Чем лучше процессуальные формы подготовки и исполнения акта управления, тем большего социального эффекта он достигает, тем эффективнее и обоснованнее он является. Процессуальные требования и правила разработки и принятия правовых актов управления обусловливают в итоге правильность и эффективность административных актов.

5. Правовой акт управления издается уполномоченным органом исполнительной власти или должностным лицом только в пределах предоставленной им компетенции; правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать предусмотренную в законодательных и иных нормативных актах компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы публичного управления; в случае нарушения требования юридической обоснованности административного акта возникает формальное несоответствие положений законов и самого акта управления, а также опасность нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Право принимать административные акты имеют только те субъекты управления, которым поручено это делать или которым предоставляется такая возможность законодательством (или возлагается такая обязанность). Требования наличия компетенции субъекта управления в вопросах издания административного акта некоторыми авторами считается главнейшим, так как нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочия субъектов публичного управления.

6. Правовой акт управления должен быть юридически обоснованным, т. е. иметь четкие основания для его издания, а также цели и задачи, которые нужно выполнить, средства, которые необходимы для реализации актов управления; следует предусматривать и последствия принятия акта управления, а также возможные сложности в его осуществлении. При необходимости проекты правовых актов управления должны рассматриваться специалистами, экспертами, специальными коллегиальными образованиями.

7. Правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать гарантированные действующим законодательством права и законные интересы граждан, общественных объединений, негосударственных коммерческих организаций.

8. Должна соблюдаться установленная форма акта управления со всеми его реквизитами (разумная структура акта и его грамотная разбивка на конкретные части, разделы, главы, параграфы, пункты и т. п.; хороший стиль изложения, ясность, четкость и лаконичность текста; отсутствие слов и терминов, допускающих двусмысленное толкование или понимание акта; правильное грамматическое оформление; отсутствие других ошибок; наличие подписей, регистрационного номера, даты принятия; публикация на специальных бланках, содержащих все необходимые атрибуты; четкие печати; установление срока исполнения и ответственных за исполнение, а также механизма контроля). Соблюдение формальных требований к акту управления не следует недооценивать, так как от этого зависит дальнейшее действие принятого административного акта. В литературе называют такого рода требования "организационно-техническими", "культурой оформления административного акта".

Установленная форма издания акта управления и соблюдение всех ее реквизитов — это обязательное требование, установленное в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утвержденной приказом Федеральной архивной службы России от 27 ноября 2000 г. № 68). Инструкция определяет, что документ должен иметь следующие обязательные реквизиты: наименование федерального органа исполнительной власти — автора документа; название вида документа или унифицированной формы документа; заголовок к тексту; дата; индекс; текст (его составляющие части); визы, подпись, отметка об исполнении документа и направлении его в дело. В процессе подготовки и оформления состав реквизитов может быть дополнен другими реквизитами[[2]](#footnote-2), если этого требует назначение документа, его обработка и т. д. Например, ведомственные нормативные акты, подлежащие государственной регистрации, должны иметь реквизит "номер государственной регистрации". В указанной инструкции подробно рассматриваются вопросы оформления реквизитов документа, указываются поисковые системы по документам, приводятся правила подготовки и оформления документов, определяется порядок контроля за их исполнением, передачи дел на архивное хранение и т. д.

9. В случае если это необходимо, нормативные акты управления должны пройти государственную регистрацию.

10. Должен соблюдаться порядок опубликования и вступления в силу правовых актов управления, который устанавливается соответствующими органами в различных положениях. В них могут быть кардинально установлены сроки вступления акта управления в силу, действующие одинаковым образом для всех такого рода актов; могут быть предусмотрены и иные сроки вступления в силу. Акты управления должны быть опубликованы в соответствующих изданиях, о чем, как правило, говорится в соответствующих правовых актах, посвященных процедуре их опубликования и вступления в силу. Одним из важнейших требований является своевременное доведение административных актов до исполнителей и общественности, заинтересованных лиц. В дальнейшем они должны быть включены в принятый документооборот и делопроизводство.

Если при издании и исполнении актов управления требования, предъявляемые к ним, не выполняются, то законность административных актов может быть поставлена под сомнение. Тогда возникает потребность в приведении акта управления в соответствие с требованиями законов. Несоблюдение требований может повлечь за собой признание акта управления ничтожным, т. е. не подлежащим исполнению с момента его издания. В остальных случаях правовой акт управления считается оспоримым и вопрос о его отмене решается в рамках процедуры административного или судебного обжалования участниками административно-правовых отношений либо прокурором.

Хорошим примером обоснованных требований к акту управления является государственная регистрация административных актов и их юридическая экспертиза на этой стадии. В регистрации нормативного акта управления может быть отказано в случае, если такой акт:

1) ущемляет установленные законодательством права граждан либо возлагает на них не предусмотренные законодательством обязанности;

2) выходит за пределы компетенции органа (или должностного лица), его издавшего;

3) не согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами, когда такое согласование в соответствии с законодательством является обязательным.

**Заключение**

Правовые акты управления только тогда выполняют свое предназначение, когда они находят широкое применение в практической деятельности органов управления и их должностных лиц, когда содержащиеся в них положения исполняются или осуществляются. Для этого правовой акт управления должен обладать юридической силой, под которой понимается его способность выступать в качестве административно-правовой формы реализации исполнительной власти, т. е. полностью соответствовать ее задачам, целям и функциям. Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия и издания.

Иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта управления и вопрос о требованиях, которые предъявляются к нему, по существу аналогичны. Однако теория административного права различает эти понятия. Признаки акта управления — это главнейшие свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления — это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам. Думается, что даже со временем, когда будут приняты законы о правовых актах управления и об управленческом процессе, в которых будет установлено легальное понятие административного акта, вопросы о признаках и о требованиях административного акта будут иметь свои особенности.

1. Уже в начале XX в. русскими учеными-административистами анализировалась эта важнейшая черта административного права, которая, по общему мнению, является продуктом французского административного права. Именно во Франции считалось, что Государственный совет как орган административной юстиции должен отменять акты, которые были приняты должностным лицом в пределах предоставленной ему компетенции и при соблюдении существующих форм, если, однако, этими актами преследуется не та цель, которую имел в виду законодатель. [↑](#footnote-ref-1)
2. Например: резолюция; гриф утверждения; отметка о заверении копии; печать; гриф внешнего согласования; отметка о наличии приложения; адресат; почтовый и телеграфный адрес; номер телефона и факсимильного аппарата; фамилия исполнителя и номер его телефона; отметка о поступлении; ссылка на индекс и дату входящего документа; отметка о переносе данных на машинный носитель и т. д. [↑](#footnote-ref-2)