Содержание

нормативный акт административный договорной исполнительный

Введение

Глава 1. Понятие, особенности и классификация нормативных правовых актов

1.1 Понятие и значение нормативных правовых актов органов исполнительной власти

1.2 Особенности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их систематизация

1.3 Классификация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Глава 2. Административный договор: понятие, признаки, юридическая природа. Административное–договорное производство

2.1 Понятие, значение и характерные черты административного договора

2.2 Место административного договора в деятельности исполнительной власти

2.3 Административно-договорное производство

Заключение

Библиографический список

Введение

Актуальность дипломной работы заключается в том, что эффективность реализации федеральными органами исполнительной власти своих полномочий непосредственно связана с их нормативно-правовым оформлением. Многоаспектный характер функций федеральных органов исполнительной власти предопределяет существование разнообразных подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих их административную деятельность. Разнообразие административной деятельности федеральных органов исполнительной власти, в свою очередь, предполагает существование процедуры подготовки, принятия и регистрации их нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти занимают центральное место в механизме реализации предписаний федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства и др. В этой связи юридическая природа нормативных правовых актов органов исполнительной власти на протяжении многих лет привлекает внимание ученых и специалистов-практиков. Обусловлено это тем, что ежегодно в нашей стране принимается только на федеральном уровне около двух тысяч нормативных правовых актов, каждый из которых занимает свое место в системе законодательства, обладает соответствующей юридической силой и регулирует конкретную группу общественных отношений. Процессы демократизации, децентрализации государственного управления создали условия для существования различных нормативных правовых актов как по форме, так и по содержанию. Среди субъектов нормотворчества особое место принадлежит федеральным органам исполнительной власти. Существо исполнительной власти не исчерпывается слишком общим понятием "исполнение". Вспомогательной функцией исполнительной власти является нормотворческая функция, которая заключается в издании органами этой власти нормативных актов управления.

Таким образом, в правовой системе Российской Федерации важное место принадлежит нормативным правовым актам, которые принимаются в пределах своей компетенции федеральными органами исполнительной власти. Данные акты являются основной формой реализации задач и функций исполнительной власти. В них выражается юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти относительно установления, изменения или отмены административно-правовой нормы, регламентирующей соответствующие общественные отношения. Проводимые реформы (административная реформа, реформа государственной службы) заставляют по-иному оценить юридическую сущность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, определить их место и роль в механизме регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления. В этой связи исследование административно-правового регулирования порядка разработки, принятия и регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти представляется актуальным и своевременным.

Как уже отмечалось, нормативные правовые акты органов исполнительной власти были предметом исследования ученых различных специальностей. Так, теоретические аспекты ведомственного нормотворческого процесса исследовались в работах С.С. Алексеева, А.В. Малько, А.В. Мицкевича, Д.А. Керимова, В.В. Лазарева, С.А. Иванова, А.Ф. Шебанова, А.С. Пиголкина, В.И. Гоймана-Червонюка, Ю.Г. Арзамасова. На отраслевом уровне сущность нормативных правовых актов органов исполнительной власти исследовалась в работах А.П. Алехина, В.И. Новоселова, Ю.А. Тихомирова, А.Ф. Ноздрачева, К.С. Вельского, С.Н. Жевакина, Д.Н. Бахраха, В.М. Безденежных, А.П. Коренева, Р.Ф. Васильева, Ю.Н. Старилова, А.П. Шергина, Х.А. Андриашина, М.В. Костенникова, Ю.М. Козлова, В.В. Черникова, Б.В. Дрейшева, Н.Г. Салищевой, A.M. Целика, Е.С. Слесаревой, Б.В. Российского, Ф.Ф. Яхина и др.

Несмотря на то что существует ряд работ, посвященных исследованию понятия и сущности нормативных правовых актов органов исполнительной власти, целостной концепции ведомственного нормотворческого процесса к настоящему времени не создано. Обусловлено это рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного порядка. Следует отметить, что в настоящее время не определены пределы подзаконного нормативно-правового регулирования общественных отношений, недостаточно исследованы и тем самым не четко обозначены процессуальные аспекты в механизме принятия и государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Объектом исследования являются совокупность правовых актов, регулирующих отношения в сфере административно-договорного производства, заключения административных договоров.

Предметом исследования являются: общественные отношения, возникающие в связи с заключением административного договора

Целью дипломной работы. Проанализировать понятие нормативного правового акта, особенности административного договора, его отличительные особенности и административно-договорного производства.

Реализация этой цели достигается посредством решения следующих задач:

* Проанализировать понятие и значение нормативных правовых актов;
* Выявить особенности нормативных правовых актов в деятельности органов исполнительной власти;
* Изучить основания для классификации нормативных правовых актов;
* Обобщить мнения ученых-административистов на определение "административный договор";
* Проанализировать виды административных договоров;
* Определить особенности административно-договорного производства.

Основные положения, выносимые на защиту:

* 1. Отличительной чертой административного договора как правовой формы от акта органа (должностного лица) исполнительной власти является то обстоятельство, что административный договор предшествует изданию соответствующего акта управления. Административный договор является юридическим фактом для возникновения соответствующего правоотношения и как следствие этого не обладает государственно-властным характером, пока на его основе не будет принят соответствующий правовой акт органа исполнительной власти.
  2. Считаем целесообразным для классификации актов управления использовать следующие основания: юридической силе, уровню принятия нормативного акта, степени обобщенности, нормативного материала, по действию во времени (постоянные, временные, исключительные), в пространстве (на всей территории России, на территории какого-либо субъекта Российской Федерации), по кругу субъектов (общие и специальные), по направленности действия (акты внешнего и внутреннего действия), по органам, издающим нормативные правовые акты.

3. Административный договор - это основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем.

4. Считаем целесообразным использовать следующую классификацию административных договоров:

- договоры, регулирующие действия субъектов, подчиненных сторонам соглашения;

- Договоры, регулирующие согласованные управленческие действия самих контрагентов;

- договоры "смешанного" типа.

Теоретическое и практическое значение результатов исследования заключается в том, что его выводы и положения способствуют пониманию общественных отношений, возникающих при заключении административно-правовых договоров.

Глава 1. Понятие, особенности и классификация нормативных правовых актов

1.1 Понятие и значение нормативных правовых актов органов исполнительной власти

Административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления осуществляется в определенных формах и с помощью соответствующих методов административно-правового регулирования. Процесс государственного управления - это практическая реализация его задач и функций. В этой связи далеко неслучайно Ю.М. Козлов отмечал, что для административного права существенное значение имеет регламентация форм и методов управленческой деятельности.

Коренные социально-экономические преобразования в России, произошедшие за последнее десятилетие, в значительной сфере затронули и сферу управленческой деятельности. Активное претворение в жизнь принципов рыночной экономики и децентрализация государственной власти насущно потребовали приведения форм и методов административной деятельности государства в соответствие с новыми условиями. В связи с этим повышенный интерес правоведов вызывает концепция "нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти".

Исполнительная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в различных действиях, отражающих ее содержание и специфику осуществляющих ее государственных органов. В наибольшем объеме данное условие применимо к деятельности органов исполнительной власти, т.к. именно они реализуют ее повседневно и в многообразных формах.

При рассмотрении понятия "форма" следует обратиться к философии. В философском плане категория "форма" тесно связана с "содержанием". Данные категории соотносятся между собой как антиподы - под "формой" понимается внешнее выражение, а под "содержанием" - внутреннее наполнение объекта или явления. Форма есть внешнее выражение содержания. Применительно к деятельности исполнительной власти форма является способом выражения ее государственно-правового содержания, т.е. всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфическую ветвь единой государственной власти. Иными словами, в деятельности исполнительной власти можно различать организационную форму - это ее аппарат и юридическую форму - это административное право. Как отмечает В.М. Безденежных, "форма административной деятельности - это внешнее проявление содержания управленческой работы, способ его выражения и практического осуществления". Ю.Н. Старилов говорит о том, что "форма управления - это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, само управляющие воздействие, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности". Т.Е. Кучерова отмечает, что решение проблемы "форма - содержание" будет способствовать установлению системности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, их иерархичности.

В этой связи под формой публичного управления понимается внешне выраженное действие органа исполнительной власти, органов местного самоуправления, соответствующего должностного лица, осуществленное в рамках их компетенции и влекущее за собой определенные юридические последствия. Подобные формы управления называются административно-правовыми.

Правовая форма государственного управления отличается от других правовых форм деятельности государства (законодательной, правосудия) тем, что посредством этой формы практически организуется осуществление задач и функций управления; повседневное практическое руководство деятельностью предприятий, учреждений и организаций, служащих и граждан в сферах и отраслях управления на основе и во исполнение законов. Характерные черты правовых форм государственного управления заключаются в том, что в них наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

К наиболее распространенным правовым формам выражения исполнительной власти относятся (если говорить о федеральном уровне нормотворчества) федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, положения, уставы, правила, приказы, и т.п. административно-правовые акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти.

Поэтому перед рассмотрением порядка разработки правовых актов в органах исполнительной власти представляется необходимым рассмотреть понятие нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, а также непосредственно юридическую характеристику и значение актов органов исполнительной власти. Исследование нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти показывает, что в настоящее время наблюдается такая ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов, контекста работы, особенностей авторского подхода к исследуемой проблеме и т.п. Вместе с тем в любой отрасли знаний происходят, по мере углубления и расширения знаний, уточнение понятий и определений, пересмотр устоявшейся терминологии. Но в любом случае, как справедливо заметил С.С. Алексеев, "нельзя забывать важнейших требований, предъявляемых к научной терминологии, - ее однозначности, строгой определенности, ясности, устойчивости, совместимости со всем комплексом употребляемых в науке терминов. Обогащение понятийного аппарата науки должно происходить не за счет утраты точности терминов, так как утрачивается координация научных понятий".

В российской юридической литературе понятие "административно-правовой акт" определяется как форма исполнительной и распорядительной деятельности, осуществляемой всеми органами исполнительной власти; юридические акты, издаваемые органами исполнительной власти либо юридические формы исполнительной и распорядительной деятельности органов государства, осуществляющих полномочия в пределах своей компетенции, на основе и во исполнение законов и в установленном законом порядке.

Понятие "правовой акт", как известно, относится к числу наиболее широко распространенных правовых категорий в науке, правотворчестве, в использовании субъектами права различных форм правореализации, в служебных и иных документах, в учебном процессе и т.п. Это обусловлено важным местом и особой ролью правовых актов органов исполнительной власти в механизме правового регулирования, в системе средств правового воздействия на общественные отношения, обеспечивающих нормальное функционирование и развитие общества и государства. Адекватным должно быть и отношение юридической науки к явлениям, именуемым правовыми актами, к развитию учения об этих правовых средствах. Вопросам теории правовых актов, практики использования различных их видов посвящено немало научных трудов специалистов в области общей теории права, конституционного, административного права и других отраслей правовой науки. В научной и учебной литературе встречаются десятки различных определений понятия нормативного правового акта, нередко несовершенных, не отражающих сущность рассматриваемого правового явлении. Ценность предлагаемых в учебниках определений снижается еще и тем, что, как правило, там не указывается на возможность существования других определений.

В правовой литературе встречается понимание правовых актов, в частности административно-правовых актов, как письменных документов. В широком смысле документ можно определить как "материальный объект с информацией, закрепленной созданным человеком способом для ее передачи во времени и пространстве". В русском языке письменному административно-правовому акту наиболее близко подходит значение слова документ, когда под ним понимается "любой письменный акт, имеющий юридическую силу или носящий служебный характер", или "деловая бумага, подтверждающая какой-нибудь факт или право на что-нибудь".

В советской юридической литературе был широко распространен подход к определению правовых актов управления через форму исполнительно-распорядительной деятельности. Правовые акты управления определялись как правовая форма указанной деятельности в противоположность внеправовым формам, к которым чаще всего относили организационную работу и материально-технические действия. Однако в рамках данного подхода возник ряд неразрешенных проблем методологического характера, что вызвало серьезную и справедливую критику в административно-правовой литературе. Как указывал Р.Ф. Васильев, при таком подходе не могут избежать и двоякого понимания актов либо как действий, либо как документов, и, используя практически любое более или менее приемлемое определение форм исполнительно-распорядительной деятельности, при классификации данных форм невольно начинают смешивать понятия издания актов и самих правовых актов управления.

С.А. Иванов определяет нормативный правовой акт как официальный властный документ компетентного правотворческого органа, направленный на установление, изменение, отмену, утверждение правовых норм общего характера. Из этого определения можно выделить следующие признаки нормативного правового акта, которые присущи нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти:

1. нормативный правовой акт создается в результате правотворческой деятельности компетентных органов;
2. каждый орган исполнительной власти имеет право на издание нормативных правовых актов только в определенной форме;
3. в нормативных правовых актах устанавливаются нормы права, представляющие собой общеобязательные государственные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение.

В.И. Гойман-Червонюк определяет нормативный правовой акт как письменный официальный документ установленной формы, который направлен на установление, изменение или отмену правовых норм. О.В. Макарова определяет подзаконный нормативный акт как разновидность нормативного правового акта, издаваемого полночным органом на основе и исполнения закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. А.П. Коренев говорит о том, что 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. Правовой акт министерства, ведомства представляет собой, по мнению Ю.А. Тихомирова, письменный документ, изданный соответствующим органом на основании и в пределах своих законных полномочий во исполнение требований закона и в целях реализации министерством, ведомством возложенных на него функций. Из приведенных выше определений можно сделать вывод о том, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти имеет официальный характер и обязательную силу для всех субъектов подпадающих под сферу его воздействия. Так, приказ МНС России от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 "Об утверждении регламента рассмотрения споров в досудебном порядке", приказ МНС России от 17 октября 2003 г. № БГ-3-06/547 "Об утверждении перечня должностных лиц налоговых органов РФ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушения", приказ МНС России от 10 августа 2004 г. № САЭ-3-27/468 "Об утверждении регламента организации работы с налогоплательщиками", приказ МВД России от 26 декабря 2003 г. № 1033 "Об утверждении перечня должностных лиц системы МВД России, пользующихся правом доступа к сведениям, составляющих налоговую тайну", приказ МВД России от 16 марта 2004 г. № 177 "Об утверждении инструкции о порядке проведения проверок организаций и физических лиц при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, связанного с нарушением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" обязательны для всех налогоплательщиков, а также должностных лиц налоговых органов, а также органов внутренних дел, их применяющих.

По мнению В.А. Юсупова, правовые акты представляют собой "волевые властные действия, которые совершаются на основе и во исполнение законов или правовых актов вышестоящих органов управления в процессе организующей исполнительно-распорядительной деятельности и направлены на установление, изменение или прекращение правовых норм или конкретных правоотношений". Т.Е. Кучерова, анализируя точки зрения современных ученых-правоведов, предлагает следующее определение правового акта управления - это правовой акт, содержащий властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, принимаемый в соответствии с установленной процедурой, направленной на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение правоотношений с целью осуществления задач и функций исполнительной власти.

В настоящее время получили распространение корпоративные нормативные акты, а также локальные нормативные акты. Как отмечает В.А. Потапов, "корпоративный акт является правовым по своей природе, поскольку он выражен в документальном виде, имеет официальный характер, принят корпорацией в пределах предоставленных полномочий, имеет волевой характер и целевую ориентацию, обладает регулятивными свойствами, выступает в качестве звена реальной правовой цепи. Нормативный акт корпорации - это основанное на законе и иных правовых актах волеобразование и волеизъявление корпорации, выработанное и оформленное по установленной процедуре в виде специального акта органа корпорации и направленное на установление корпоративных норм, возникновение, изменение и прекращение гражданско-правовых отношений в интересах достижения целей, ради которых корпорация создана".

В этой связи обращает на себя внимание позиция С.С. Алексеева, который отмечает, что термин "акт" в сфере права имеет два значения: правомерного действия - юридического факта, в том числе действия по правотворчеству, и официального документа, в котором выражаются результаты тех или иных действий, и в котором они "пребывают".

Аналогичным образом Н.Г. Александров предлагал различать акт как действие соответствующего компетентного органа и акт-документ, в котором это действие получает объективированное выражение.

Как уже отмечалось традиционно сначала в советской, а затем и в российской юридической науке административисты не обходили вниманием проблемы актов органов исполнительной власти. Данные вопросы разрабатывались в трудах М.Н. Николаевой, А.Ф. Ноздрачева, Н.Г. Салищевой, Ю.А. Тихомирова, А.П. Коренева, В.В. Черникова и других ученых. Однако новые социально-экономические условия жизнедеятельности заставляют осознать и по-новому оценить проблемы нормотворчества. Для уяснения места, роли и значения правовых нормативных актов органов исполнительной власти в системе актов российского государства важно учесть некоторые обстоятельства.

Во-первых, такие акты значимы как компонент механизма действия права. Они доводят требования закона до адресата и направлены на реализацию этих требований. При этом необходимо отметить, что отдельные законы не могут быть реализованы без издания соответствующих подзаконных правовых нормативных актов. Так, например, на основании и в соответствии с Федеральным законом от 24 декабря 1994 г. "О пожарной безопасности"приказом МЧС России от 18 июля 2003 г. № 313 утверждены "Правила пожарной безопасности в Российской Федерации". Приказ МЧС России развивает положения закона, конкретизирует его положения в сфере обеспечения пожарной безопасности. Согласно Кодексу об административных правонарушениях РФ медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ (п. 6 ст. 27.12). На основании КоАП России принято постановление Правительства РФ от 26 декабря 2002 г. "Об утверждении правил медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов". На основании постановления Правительства РФ принят приказ Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 "О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения".

Для правильного применения вышеназванных актов МВД РФ в своем Письме от 15 февраля 2005 г. № 13/Ц-2-7 "О внесении изменений в методические рекомендации по организации деятельности подразделений Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях" дало толкование порядку применения КоАП РФ и принятых на его основании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, акты федеральных органов исполнительной власти значимы как механизм действия права. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, обеспечивая реализацию законных требований, неизбежно вносят в механизм действия реализуемых норм дополнительные детали. Тем самым акты органов исполнительной власти способны усилить или ослабить нормативное предписание, влияя на его эффективность, предмет регулирования, взаимные отношения субъектов и т.п.

Таким образом, объективированным выражением правовой формы деятельности субъектов государственного управления является правовой акт управления (административный акт). Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, как мы выше указывали, издаются на основе и во исполнение федеральных законов, а также по собственной инициативе органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Ю.А. Тихомиров выделяет пять юридических формул, определяющих характер подзаконности актов органов исполнительной власти:

1. в соответствии с Конституцией РФ, законами, означает принципиальную нормативную "связанность";
2. на основе и во исполнение закона", означает самостоятельные действия органов по реализации закона;
3. в пределах прав, предоставленных законом, означает действия органов в установленных законом рамках;
4. "в случаях, предусмотренных законом", когда им точно определены основания принятия акта;

5) ограничения и запреты совершать определенные действия. Обобщение научной литературы по исследуемой проблематики позволяет сделать вывод о том, что основными признаками нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти (правового акта управления) является то, что он:

* имеет юридическую природу, обладает государственно-властным характером и обязателен для того, кому адресован;
* исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства;
* принимается в одностороннем порядке, исходит из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица или иного субъекта государственного управления;
* устанавливает обязательные правила поведения, либо регулирует конкретные управленческие отношения, в последнем случае непосредственно влечет возникновение, изменение или прекращение правовых отношений;
* носит творческий характер, поскольку направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов;
* принимается субъектом управление только по тем вопросам, которые относятся к его компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

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: принимаются при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности, подзаконны, имеют официальный характер, реализуют властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления, имеют правовой характер, если применятся в установленном порядке и оформляются надлежащим образом, влекут юридические последствия (устанавливают, изменяют, отменяют нормы права, влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений, служат юридическими фактами). Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов под актом государственной администрации понимают особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия. Б.В. Россинский говорит о правовом акте управления как о юридическом властном, одностороннем волеизъявлении соответствующего субъекта исполнительной власти, в котом находят выражение властная природа государственно-управленческой деятельности.

Юридическое значение правовых актов органов исполнительной власти состоит в том, что они: устанавливают, изменяют или отменяют нормы права (речь идет о нормативных актах управления), возлагают конкретные обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти выступают в качестве юридических фактов, то есть оснований для возникновения, изменения или прекращения правоотношений в сфере управления. Как отмечает А.А. Савостин, административно-правовые акты в процессе проведения социальных реформ выполняют следующие функции:

- совершенствуют нормативную правовую базу, обеспечивая ее приведение в соответствие с современными условиями социальной жизни, способствуют более эффективному правоприменению;

* образуют основания возникновения, изменения и прекращения и административных и иных правоотношений, т.е. конкретизируют общие предписания правовых норм применительно к отдельным участникам общественных отношений;
* выступают средством реализации административных прав и обязанностей органов государства - субъектов административно-правовых отношений.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут служить: основанием для издания других актов управления (на основе акта вышестоящего органа исполнительной власти издается акт нижестоящим органом исполнительной власти); доказательством для суда, основанием для возбуждения судебного дела; условием действительности других актов органов государственного управления, а также гражданско-правовых актов (например, договора купли-продажи).

Наряду с нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти еще одной формой, с помощью которой может осуществляться административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере публичного управления, является административный договор.

"Акты управления, - писал В.М. Безденежных, - в силу своей односторонности, в силу того, что их содержание определяется только издающим органом, не содержат гарантий учета интересов другой стороны правоотношения. Договор же позволяет урегулировать все отношения по охране, в которых заинтересована хотя бы одна сторона". Л. Дюги писал: "административные акты, как акты юридические естественно являются или односторонними или договорными".

Правовой базой административных договоров служат нормы административного права, содержащиеся как в законодательных актах, так и в актах органов исполнительной власти, которые используются и другими отраслями права (финансовым, международным), и поэтому в сфере их действия могут заключаться договоры административного характера. Как отмечал Б.М. Лазарев, "отдельные вопросы орган управления может решать только по согласованию с другим (или другими) государственным или общественным органом".

Среди многообразия терминов, которыми обозначаются договоры административного характера, можно выделить две группы: это "управленческий" и "административный", а также "договор", "контракт" и "соглашение". В 60-х годах о необходимости использования этой формы административной деятельности писали Ц.А. Ямпольская, В.И. Новоселов, В.А. Юсупов и др. ученые. В 80-90-х годах исследование административных договоров осуществлялось в работах Д.Н. Бахраха, А.В. Демина, Ю.Н. Старилова, А.А. Абдурахманова и др. Административные договоры играют важную роль в механизме регулирования общественных отношений в сфере публичного управления. Как отмечает Ю.Н. Старилов, "главное в понятии административного договора состоит в том, что он имеет своим предметом административно-правовые отношения, создает специальные административные права и обязанности, может их изменять или прекращать".

В последние годы административные договоры все чаще предусматриваются российским законодательством, которое стремится снабдить органы исполнительной власти разнообразными средствами для осуществления стоящих перед ними задач в экономической сфере. В этой связи приведем ряд классификаций административных договоров.

Так, В.А. Юсупов выделяет три их группы: соглашения, вытекающие из норм административного права на основе свободного волеизъявления субъектов административных отношений; плановые договоры (принимаемые на основе акта применения нормы административного права) и договоры между субъектами административных отношений, предшествующие акту применения права. По характеру взаимоотношений между сторонами договора К. Сперанская подразделяла административные договоры на две группы: административные соглашения между формально равноправными субъектами и публичные соглашения между неравноправными субъектами; а Д.Н. Бахрах - договоры субъектов, не обладающих властными полномочиями друг к другу и договоры субъектов, наделенных властными полномочиями по отношению к контрагенту.

А.А. Абдурахманов выделяет следующие виды административных договоров. По юридическим свойствам автором выделяются правоустановительные и правоприменительные; по предмету договора: договор о компетенции; договоры о сотрудничестве (о совместной работе, об обмене информацией); административно-трудовые договоры. По характеру взаимоотношений А.А. Абдурахманов выделяет две группы административных договоров. Договоры субъектов, не обладающих контрольными, надзорными или иными специальными полномочиями по отношению друг к другу. Договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента и др.

Таким образом, отличительной чертой административного договора как правовой формы от акта органа (должностного лица) исполнительной власти является то обстоятельство, что административный договор предшествует изданию соответствующего акта управления. Административный договор является юридическим фактом для возникновения соответствующего правоотношения и как следствие этого не обладает государственно-властным характером, пока на его основе не будет принят соответствующий правовой акт органа исполнительной власти.

1.2 Особенности нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их систематизация

Исследование особенностей нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает их сравнение с иными нормативными правовыми актами, а также различными юридическими документами. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти отличаются от закона тем, что, как уже выше отмечалось, они носят подзаконный характер, то есть издаются на основе и во исполнение закона. Закон имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Никакой правовой акт федерального органа исполнительной власти не может отменить или изменить закон. Напротив, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов" после официального опубликования федеральных законов федеральные органы исполнительной власти обязаны незамедлительно принять в рамках своей компетенции меры по организации исполнения федеральных законов. Руководители федеральных органов исполнительной власти несут персональную ответственность за качество и соблюдение срока подготовки проектов правовых актов, предусмотренных перечнями актов, и за своевременное издание правовых актов федеральных органов исполнительной власти, направленных на исполнение федеральных законов.

Если нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти противоречит закону, то действует закон, тогда как закон может отменить или приостановить действие нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти. Так, согласно Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. "О Правительстве Российской Федерации" постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ст. 33).

Отличие закона от административного акта давалось Н.М. Коркуновым "... все, постановляемое правительством с участием народного представительства, составляет законодательный акт, все постановляемое одностороннею властью правительства - акт представительный... Закон же не служит для правительства ни основой, ни правилом, определяющим содержание его деятельности, а только границей" Данное утверждение подтверждается В.И. Гойманом-Червонюком, который отмечает, что "закон - это нормативный правовой акт высшего представительного органа государственной власти или самого народа, регулирующий наиболее важные отношения, воплощающий права и свободы человека, его приоритеты и ценности и обладающий наивысшей юридической силой в правовой системе".

Так, правоприменитель должен учитывать в своей деятельности такие документы, как Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации", Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия", Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 февраля 2001 г. № 5 "О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации", Постановление Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 января 2003 г. № 2 "О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ", Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ". В научной литературе высказывается точка зрения, согласно которой акты правосудия являются источниками административного права.

Таковы основные отличия правовых актов органов исполнительной власти от актов других государственных органов и общественных объединений. В системе исходных начал систематизации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти важное место занимают принципы систематизации - то есть основные руководящие положения, идеи, которые пронизывают всю деятельность по систематизации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и выполняют в ней направляющую и руководящую роль. В содержании принципов систематизации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти должны получить наиболее четкое воплощение природа и сущность кодификации норм административного права как наиболее эффективного способа систематизации нормативного материала. В связи с этим в целях дальнейшего совершенствования систематизации актов федеральных органов исполнительной власти представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов административного права, а также определение той роли, которую они играют в процессе систематизации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Необходимость этого подтверждает и то обстоятельство, что в принятых за последнее время многочисленных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти важное значение придается именно правовым принципам.

Таким образом, в юридической литературе по административному праву, за исключением роботы А.П. Коренева, проблеме принципов кодификации норм административного права должного внимания не уделялось, несмотря на их важнейшее практическое значение для совершенствования административного законодательства и соответственно административно-правового регулирования общественных отношений. Как верно отмечает А.П. Коренев, пытаться выдвигать какие-то особые принципы кодификации, отличные от принципов административного права, значит подрывать связь с самой отраслью, а без этой связи кодификация становится безпредметной.

1.3 Классификация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

Цели, задачи, функции и методы исполнительной власти реализуются в разнообразных правовых управленческих актах. Следовательно, в целях лучшего познания их юридических особенностей важное значение имеет классификации актов управления. В связи с этим следует отметить, что в имеющихся работах по административному праву уже предпринимались попытки классифицировать правовые акты органов исполнительной власти по самым различным основаниям. Анализ различных точек зрения по вопросу о классификации правовых актов позволяет сделать определённые выводы.

Как отмечает О.Э. Лейст, "классификация - способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения". В практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении правового и научного материала. Классификация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти носит условный характер, но не может быть произвольной и случайной. Она должна основываться на существенных признаках и специфических особенностях, коренящихся в существе классифицируемого и систематизируемого административно-правового материала.

Следует отметить, что проблеме классификации нормативных актов органов исполнительной власти посвящено много работ. Как отмечает К.С. Вельский "каждый ученый-администрати-вист, издавший в 20-е годы XX в. учебник или учебное пособие по административному праву, посвятил специальный раздел актам управления, полгая, что это один из наиболее важных институтов административного права".

Так, А.И. Елистратов, А.Ф. Евтихиев, В.Л. Кобалевский условно подразделяли акты управления на три группы:

1. акты нормативные;
2. индивидуальные акты;
3. юрисдикционные акты.

А.Ф. Евтихиев нормативные правовые акты органов исполнительной власти называет административными актами и говорит о том, что данные акты содержат в себе правила общего поведения. Кроме того, А.Ф. Евтихиев говорит о том, что французские административисты трактуют нормативные акты управления как "второе законодательство".

Как отмечает С.А. Иванов, существует множество классификаций нормативных правовых актов. Среди них наиболее распространенны классификации по следующим основаниям: юридической силе, уровню принятия нормативного акта, степени обобщенности, нормативного материала, по действию во времени (постоянные, временные, исключительные), в пространстве (на всей территории России, на территории какого-либо субъекта Российской Федерации), по кругу субъектов (общие и специальные), по направленности действия (акты внешнего и внутреннего действия), по органам, издающим нормативные правовые акты. К.С. Вельский классифицирует подзаконные нормативные правовые акты применительно к полицейской деятельности и выделяет следующие полицейские акты: нормативные акты, индивидуальные акты, оперативно-распорядительные акты. Последние подразделяются на: административно-юрисдикционные; процедурно-защитные; регистрационные; разрешительные. Кроме того, К.С. Вельский выделяет: административные договоры, гражданско-правовые договоры, международные договоры, организационные действия, внешнеорганизационные действия, материально-технические действия.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, как уже выше отмечалось, весьма многообразны. Их можно классифицировать, по нашему мнению, по различным основаниям. В частности, по юридическим свойствам, по сроку действия, территории действия, характеру компетенции исполнительных органов, издающим правовые акты управления, форме выражения. По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и акты смешанного характера. Нормативными являются те акты, которые содержат в себе нормы права. Они применяются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного, персонифицированного адресата (например, нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения). Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти, непосредственно подчиненных Президенту или Правительству Российской Федерации. Аналогичные акты издаются и действуют на территории субъектов Российской Федерации. Правовые акты управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обладают меньшей юридической силой по сравнению с актами представительных (законодательных) органов субъектов Федерации.

Являясь одним из наиболее емких источников административного права, нормативные управленческие акты регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах и отраслях государственного управления. Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретный, индивидуальный вопрос управления (дело) на основе законов и иных нормативных актов, то есть являются актами применения норм права к конкретным случаям (фактам), имеющим юридическое значение. Индивидуальные акты - это наиболее распространенный вид актов государственного управления. Посредством индивидуальных актов оперативно решается большое число вопросов и дел, возникающих в процессе управления. В связи с этим представляется необходимым более подробно остановиться на правовой характеристике индивидуальных актов.

Когда речь идет о реализации права государственными органами, подчеркивается, что она осуществляется в форме его применения, поскольку применять законы могут лишь уполномоченные на то государственные органы строго в рамках своей компетенции. Применение закона в ряде случаев связано с государственным принуждением, а это - область исключительно государственной деятельности. Отмеченные черты в полной мере присущи исполнительной и распорядительной деятельности - специфическому виду государственной деятельности. Она осуществляется в различных формах, к которым согласно наиболее распространенной в административно-правовой литературе точке зрения относятся правовые и не правовые. Не правовые формы деятельности - материально-технические операции и организационная работа. При их осуществлении не издаются правовые акты управления.

Отсюда следует, что отрицание правоприменительного характера у всех индивидуальных актов управления не может иметь места, так как, в конечном счете, приводит к утрате связи этих актов с нормой права и к выводу о дискреционности актов, что несовместимо с принципом законности.

Подчеркивая правоприменительный характер индивидуальных актов, надо отметить, что с их помощью органами управления в процессе повседневной деятельности реализуются нормы как административного, так и других отраслей права - гражданского, трудового, земельного, финансового и иных. Административные акты называются в качестве одного из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей.

Об административных актах, актах административного распорядительства, распорядительных актах часто упоминается как в трудах российских, так и зарубежных административистов, так и в работах по проблемам других отраслей права (поскольку издание указанных актов предусматривается отраслевым законодательством), и, в особенности, в учебной литературе.

Анализ соответствующих источников позволяет отметить, что речь при этом идет о деятельности исполнительных и распорядительных органов. Остается предположить, что перечисленные термины, употребляемые наряду с терминами "индивидуальный акт управления", "правоприменительный акт управления", "индивидуальный акт распорядительного органа" и т.п., используются для обозначения сложного правового явления - индивидуальных правовых актов органов управления - с целью подчеркнуть связь этих актов с исполнительной и распорядительной деятельностью и их отличие на этом основании от правоприменительных актов других государственных органов.

Отмеченное разнообразие в используемой терминологии свидетельствует о необходимости ее упорядочения. В результате снизится вероятность отнесения к числу индивидуальных актов управления таких актов, которые хотя и имеют общие с ними свойства и признаки, но в то же время значительно отличаются от них по существу. Речь в данном случае идет об актах, осуществляемых в процессе так называемого внутриорганизационного управления.

Известно, что государственные органы осуществляют деятельность, направленную на организацию "собственных дел", для чего за ними закреплены те или иные управленческие полномочия.

Так, Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. "О прокуратуре Российской Федерации" устанавливает полномочия Генерального прокурора Российской Федерации, которые идентичны полномочиям любого органа государственного управления соответствующего уровня, например, по руководству органами прокуратуры и контролю за их работой; его право назначать и освобождать от должности начальников главных управлений, управлений и отделов Прокуратуры России, первых заместителей прокуроров субъектов федерации и т.д.; право издавать правовые акты и их форму (причем, такую форму, которая более характерна для правовых актов управления) - приказы, инструкции, указания. В соответствии с законодательством председатель районного (городского) суда вправе назначать судей председательствующими в судебных заседаниях, распределять другие обязанности между судьями; организовывать работу с присяжными заседателями, судебными исполнителями; руководить работой аппарата суда, осуществлять другие полномочия. Реализация таких полномочий предполагает использование средств юридически властного характера, в том числе и индивидуальных правовых актов. Но последние не могут быть отнесены к индивидуальным актам управления. Основное различие между ними предопределено тем главным, что характеризует деятельность того или иного государственного органа, а именно: ее назначением.

Специфика индивидуальных актов управления как правовых средств исполнительной и распорядительной деятельности обусловливает их отличия и от таких индивидуальных правовых актов государственных органов, которые отражают основное содержание деятельности издавшего их органа (от решений, определений, приговоров, протестов, представлений, постановлений и т.д.). Если, к примеру, сравнить между собой индивидуальные правовые акты управления и правовые акты правосудия и прокурора, то, в основном можно отметить следующее.

Правовой основой индивидуальных актов управления могут быть закон, подзаконные акты органов государственной власти, правовые акты Правительства Российской Федерации и федеральных министерств и ведомств, правомочных конкретизировать и детализировать закон, либо выполняющих функции первичного нормативного регулирования отношений, не урегулированных в законе, а также правовые акты данного органа управления.

Непосредственной правовой основой индивидуальных административных актов, кроме того, могут являться как индивидуальные акты управления, осуществленные вышестоящим или данным органом управления ранее, так и индивидуальные акты других государственных органов. Индивидуальными актами управления не могут отменяться, изменяться или приостанавливаться акты органов правосудия и прокурора; последние же правомочны в установленных законом случаях и порядке приостанавливать (а суд - и отменять) индивидуальные акты управления.

Непосредственной правовой основой индивидуальных актов управления может быть и прямое указание вышестоящего органа (должностного лица), которым в ряде случаев определяется, каким должно быть решение конкретного вопроса. Многие индивидуальные акты управления нуждаются в предварительном согласовании, на осуществление некоторых из них нужно специальное разрешение, большое число индивидуальных актов подлежат утверждению компетентным органом (должностным лицом). Напротив, ни один судебный акт или акт прокурора не нуждается ни в согласовании, ни в разрешении на его издание, ни в утверждении. Органы управления не вправе обязать суд или прокурора принять по какому-либо вопросу (делу) то или иное решение, тем более, определить его содержание.

Обобщая изложенное, можно прийти к выводу, что важнейшие особенности и отличительные черты индивидуальных правовых актов управления обусловлены их связью с исполнительной и распорядительной деятельностью и выражаются в том, что названные акты:

а) осуществляются на основе законов и других правовых актов органов государственных органов, в целях их реализации применительно к конкретным делам, возникающим в процессе функционирования органов управления, могут быть выражены в письменной, устной или конклюдентной форме;

б) относятся к исполнительной деятельности и к числу правовых средств ее организации и практического осуществления, чем обусловлено исключительно большое число и многообразие по содержанию и форме.

Рассмотрение сущности и особенностей индивидуальных административных актов позволяет определить каждый такой акт как одностороннее волевое властное действие, совершаемое органом исполнительной власти в соответствии с законом по реализации норм права в связи с конкретным делом, возникающим в процессе функционирования этого органа, вызывающее возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений и выражаемое в форме актов - документов или устных распоряжений.

В связи с необходимостью возможно более полного охвата всей совокупности индивидуальных административных актов и учета их специфики целесообразно выделение оснований их классификации.

Классификация индивидуальных административных актов имеет не только научно-познавательное, но и определенное практическое значение. Она позволяет разобраться в огромном множестве разнообразных индивидуальных актов, распределить их по классам, то есть выделить отдельные группы актов, обладающих общими признаками.

Классификация имеет значение для обобщения и анализа практики использования данных правовых средств в процессе организации и практического осуществления государственного управления и разработки на этой основе конкретных мер, направленных на последовательное исправление ошибок и нарушений при подготовке, принятии и исполнении актов, а также уточнения требований законности.

В силу многообразия индивидуальных актов их можно классифицировать по самым различным критериям. В юридической литературе имеются классификации правовых актов управления, правоприменительных актов3 и индивидуальных административных актов. При этом используются такие основания, как цель актов; органы, их издающие; характер и значение разрешаемых в них вопросов; форма; территория, на которой действуют содержащиеся в них предписания, и другие.

Не оспаривая правильности выбора авторами тех или иных классификационных оснований, отметим, что приводятся как общие классификации, например, деление индивидуальных административных актов на оперативно-исполнительные и правоохранительные (юрисдикционные), отражающие, исходя из целевого назначения правоприменительной деятельности органов управления лишь основные группы индивидуальных актов, так и носящие локальный характер и не дающие представления о системе индивидуальных актов управления в целом.

Однако, чем бы ни был обусловлен выбор того или иного критерия, почти во всех случаях, независимо от использования других критериев, индивидуальные акты управления подразделяются по органам, их издающим, и по юридическим свойствам. Это свидетельствует о том, что данные основания выбираются не произвольно, являются объективно важнейшими, и их использование дает наибольший практический эффект. Без этого, по существу, невозможны ни изучение актов, ни практическая работа с ними.

К числу основных критериев классификации мы относим:

а) органы, принимающие индивидуальные административные акты;

б) содержание актов;

в) непосредственные цели и характер актов;

г) юридическую силу актов;

д) сферу действия актов;

е) форму актов.

Классификация индивидуальных актов управления по субъектам, их принимающим, является наиболее общей для характеристики данных актов и, в известной степени, производна от систематизации самих этих субъектов.

Индивидуальные акты управления в зависимости от органов, их принимающих, с учетом территориальных масштабов деятельности этих органов делятся на:

а) акты федеральных органов исполнительной власти;

б) акты органов исполнительной власти субъектов федерации-

в) акты администрации предприятий, учреждений, организаций.

Учитывая положение и место принимающего индивидуальные акты органа в системе органов государственного управления, можно выделить акты вышестоящих и акты нижестоящих органов. Выделение указанных групп актов обусловлено стремлением подчеркнуть необходимость соответствия актов, осуществляемых нижестоящими и подчиненными органами в пределах их компетенции, актам как нормативным, так и индивидуальным, вышестоящих органов. В случае несоответствия им, акты нижестоящих органов могут быть отменены или приостановлены вышестоящим органом (Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти).

В зависимости от объема и характера компетенции органов, принимающих индивидуальные акты, последние подразделяются на акты органов общей, отраслевой и специальной компетенции.

Специфика актов органов общей компетенции состоит в широком круге разнообразных по характеру вопросов, решаемых посредством их, и обусловлена тем, что эти органы ведают в пределах подведомственной им территории одновременно всеми или многими отраслями.

Акты органов отраслевой или специальной компетенции отражают участие этих органов в руководстве определенной, порученной им отраслью или сферой управления. Важная особенность актов данной группы состоит в подотчетности и подконтрольности издающих их органов органам управления общей компетенции. Назначение, задачи и функции, а также компетенция субъектов управления, принимающих индивидуальные акты, обусловили возможность подразделения последних по сферам их использования. На этом основании различаются акты хозяйственные, социально-культурные и административно-политические. Даже несмотря на то что в каждой из этих сфер имеются индивидуальные акты с одинаковым содержанием, тем не менее, предметные особенности компетенции органов, осуществляющих государственное управление в той или иной сфере, налагают определенный отпечаток на содержание конкретных индивидуальных актов. Вместе с тем, в каждой из сфер государственного управления ежедневно принимаются специфические лишь для данной сферы индивидуальные акты, не характерные ни для какой другой сферы. Более того, с учетом сферы управления, обслуживаемой индивидуальными актами, можно провести дальнейшую классификацию последних, имея в виду отрасли управления в рамках той или иной сферы.

Так, в управлении социально-культурной сферой из всего комплекса индивидуальных актов выделяются акты, решающие вопросы управления: образованием (приказ о зачислении в высшее образовательной учреждение, распоряжение об освобождении от выпускных экзаменов по состоянию здоровья и т.п.); культурой(акты об итогах конкурсов, смотров, фестивалей, и т.п.); социальным обеспечением (решение о назначении пенсий и др.) и т.д.

Классификация индивидуальных административных актов по субъектам, их издающим, должна учитываться при классификации указанных актов по юридическим свойствам. Классификация индивидуальных административных актов по юридическим свойствам позволяет исследовать связь актов с правовыми нормами, место их в механизме правового регулирования, проследить взаимосвязь всех свойств акта между собой, а также с его признаками. Важным правовым фактором, который нельзя не учитывать при классификации индивидуальных актов управления, является их содержание. Анализ содержания позволяет классифицировать акты по характеру предписаний, в зависимости от особенностей управленческого воздействия, с точки зрения определенности содержания.

По характеру предписаний можно выделить: лицензионные, разрешительные, регистрационные, договорные, императивные, поручительные, рекомендательные и другие акты.

Императивные индивидуальные акты управления наиболее стабильны: контроль за их законностью осуществляют чаще всего специализированные контрольно-надзорные органы или суд.

При классификации индивидуальных актов с учетом их сферы действия основаниями выступают действие актов по кругу лиц и во времени.

Подробно рассматривать действие исследуемых актов в пространстве, равно как выделять на этом основании их группы, представляется нецелесообразным. Важное значение имеет классификация, за основу которой избран круг лиц, для которых индивидуальные акты управления являются обязательными. По этому основанию можно выделить:

а) внутренние;

б) внешние индивидуальные акты.

К первой группе относятся акты, характеризующиеся следующими чертами: субъект управления, принимающий индивидуальные акты, именуемые внутренними, решает посредством их вопросы, не вступая при этом ни в какие правоотношения с лицами или организациями, находящимися вне аппарата данного органа. Внутренние акты в зависимости от категорий работников могут быть адресованы либо государственным служащим (руководящему, основному или вспомогательному составу), либо, например, на предприятии индивидуальные акты администрации могут непосредственно адресоваться остальным членам трудового коллектива, занятым непосредственно созданием материальных ценностей (начальник цеха, мастер дает поручение рабочему). Своевременное и точное исполнение внутренних индивидуальных актов относится к числу основных обязанностей работников.

Таким образом, внутренние индивидуальные акты всегда тесно связаны с организацией органа управления, его деятельностью (акты внутриорганизационной деятельности аппарата органа) или обеспечением нормального функционирования органа, хода производственной или иной хозяйственной деятельности.

Вместе с тем обращает на себя внимание своей спецификой довольно значительная группа индивидуальных актов управления, которые условно можно назвать "внешними" актами.

В группе внешних актов следует выделить две большие и относительно самостоятельные подгруппы:

а) внешние индивидуальные акты, адресованные подчиненным органам, предприятиям, учреждениям, организациям;

б) внешние индивидуальные акты, адресованные не подчиненным данному органу объектам.

Классификация индивидуальных актов управления по адресатам отнюдь не произвольна. Выделение приведенных групп обусловлено не только результатами анализа практики деятельности различных органов государственного управления, но и, в большой мере, действующим законодательством.

Дело не только в том, что за некоторыми органами управления в силу специфики их назначения, задач, функций и компетенции закреплена, как правило, лишь одна форма правовых актов.

Если продолжить классификацию по адресату, то можно выделить группы индивидуальных актов, адресованные только гражданам либо государственным органам, организациям, негосударственным формированиям, служащим данного органа и т.д. Классификация индивидуальных актов управления возможна и по такому основанию, как действие актов во времени.

По действию во времени индивидуальные административные акты подразделяются на определенно-длительные и неопределенно-длительные, акты однократного и длящегося действия. Выделение таких групп обусловлено тем, указан ли конкретный срок действия в самом акте, в законодательстве, а также тем, заканчивается ли реализация их предписаний совершением вполне определенного действия, указанного в акте, или акт исполняется неопределенное количество раз в зависимости от вопроса, решаемого им, или до наступления определенных, указанных в акте или законодательстве обстоятельств, время наступления которых не может быть предусмотрено заранее.

Правовые акты управления можно классифицировать и по органам, издающим данные акты.

Органы исполнительной власти издают:

* постановления и распоряжения (Правительство России);
* приказы, распоряжения (министерства);
* приказы, распоряжения, указания, инструкции (федеральные службы, агентства).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (правительства, министерства и др.) издают, соответственно, акты, сходные с правовыми актами управления вышеуказанных органов исполнительной власти России.

Правовые акты управления издаются также государственными органами, которые не являются органами исполнительной власти. Например, приказы, инструкции и другие акты принимаются руководителями представительных органов, председателями судов, прокурорами. Эти акты издаются для разрешения внутриорганизационных вопросов.

Отличие постановлений и решений, принимаемых коллегиальными органами исполнительной власти, от распоряжений, принимаемых этими же органами, заключается в степени важности и сложности вопросов, по которым они издаются, а также в порядке издания. Постановления принимаются в коллегиальном порядке по наиболее важным вопросам. Распоряжения принимаются по менее сложным вопросам текущего управления без коллегиального обсуждения.

Приказы и распоряжения издают, как правило, руководители единоначальных органов исполнительной власти (министры, руководители федеральных служб, управлений, отделов и т.п.).

Приказ - это обязательное для исполнения подзаконное предписание руководителя органа управления, обращенное к подчиненным органам, предприятиям, учреждениям, организациям и работникам. Он может быть как нормативным, так и индивидуальным.

Инструкция - так же, как и приказ, принимается, как правило, руководителем органа исполнительной власти. Особенность инструкции заключается в установлении порядка исполнения закона, указа или акта вышестоящего органа исполнительной власти. Поэтому в отличие от приказа инструкция является нормативным актом (приказ может и не быть нормативным). Она содержит правовые нормы, которые детализируют законы или другие нормативные акты вышестоящих органов, определяет порядок выполнения определенных работ или совершения определенных действий.

Глава 2. Административный договор: понятие, признаки, юридическая природа. Административное–договорное производство

2.1 Понятие, значение и характерные черты административного договора

Коренные социально - экономические преобразования в России, произошедшие за последнее десятилетие, в значительной сфере затронули и сферу управленческой деятельности. Активное претворение в жизнь принципов рыночной экономики и децентрализация государственной власти насущно потребовали приведения форм и методов административной деятельности государства в соответствие с новыми условиями. В связи с этим повышенный интерес правоведов вызывает концепция административного договора.

Административный договор относится к числу тех правовых явлений, которые не получили широкого освещения в отечественной юридической науке. Ситуация вокруг его концепции, складывавшаяся в течение многих лет, во многом парадоксальна: упорно отвергавшиеся теорией советского права договоры административного характера тем не менее использовались в практике государственного управления на протяжении почти всего XX столетия. Однако и сегодня проблема административного договора так же далека от своего разрешения, как и в начале века. Лишь совсем недавно стали появляться монографические исследования, специально посвященные теории управленческих договоров . Однако это только первые серьезные шаги на этом пути. Отсутствуют нормативные акты, регламентирующие хотя бы общие вопросы, связанные с использованием административных договоров в государственном управлении. Некоторые правоведы до сих пор считают, что концепция административных договоров не более чем безжизненная теоретическая конструкция. Довольно часто высказывается точка зрения, что договор - правовое явление, исторически присущее области частного права, тогда как в публично - правовой сфере приемлемо лишь императивное волеизъявление субъекта государственной власти. На наш взгляд, подобная позиция как раз и не соответствует действительной эволюции этого правового института. Его развитие происходило параллельно в публичном и частном праве. Межгосударственные соглашения и договоры являются ровесниками государства и в определенной мере возникли даже раньше договоров в частноправовом смысле.

Таким образом, мы не можем согласиться с позицией юристов, утверждающих, что договор является исключительной прерогативой гражданского права и может применяться только в рамках имущественно - стоимостных отношений. Согласно такой трактовке применение договора для регулирования отношений с иным содержанием, использование его понятия другими науками не является целесообразным. Такой подход не подтверждается реальной практикой договорных отношений, которые отнюдь не ограничиваются рамками гражданского права. В частности, сегодня известны международные, государственно-правовые, административные, гражданские договоры. Не случайно некоторые отечественные ученые - юристы отмечали универсальную роль договора. Е.Б. Пашуканис считает, что договор входит составной частью в идею права. По мнению К. Сперанской, договор является организатором и хранителем всех вообще юридических сношений, а следовательно, и общеправовой формой. Необходимость обращения к общеправовой теории договора подтверждает и А.М. Васильев: "Правовые понятия, первоначально разработанные в одной из специальных юридических наук и трансформировавшиеся благодаря своей общенаучной значимости в категории теории права, распространяются и на другие правовые науки, включаются как особый вариант общей правовой категории в их понятийный аппарат.

Одним из ключевых в концепции административного договора является вопрос о его понятии и признаках. Эта проблема относится к числу малоразработанных аспектов административно-договорной теории. Имеющиеся в данном направлении работы, к сожалению, ее не разрешили. Полагаем, что с этой целью следует обратиться вначале к общеправовому понятию административного договора. Оно многозначно, поэтому при рассмотрении общеправового понятия договора будет иметься в виду договор как общеправовая категория, а анализируя любую отраслевую его разновидность, следует подразумевать договор как вид юридического или нормативного акта.

Рассмотрим понятие договора подробнее. Слово "договор" означает соглашение, обычно письменное, о взаимных обязательствах. Если исходить из семантики данного определения, то договором будет являться достигнутое на основе переговоров согласие по какому-либо вопросу, выраженное в добровольном принятии на себя определенных обязательств. Однако буквальное значение слова зачастую не отражает его юридический смысл. Поэтому для выяснения общеправового понятия договора целесообразно обратиться к трудам тех правоведов, которые занимались проблемами договора как общеправовой категории. Существует определение: Договор, в самом широком смысле, может быть определен как согласованное волеизъявление двух или нескольких формально равных (в момент заключения договора) субъектов, совершаемое с целью вызвать юридические последствия. Отсюда можно выделить следующие его признаки: а) соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели; б) допускаемая правом юридическая цель, которую преследуют участники договора; в) формальное равенство сторон.

По нашему мнению, это важнейшие признаки договора как общеправовой категории. Отсутствие хотя бы одного из них означает невозможность договора как такового.

Отраслевые разновидности договора имеют указанные выше характерные черты, отличаясь, однако, друг от друга рядом специфических признаков. Административные договоры характеризуются некоторыми особенностями, обусловленными спецификой регулируемых общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления.

На наш взгляд, обязательным признаком административного договора является участие в нем органа государственного управления. Как известно, государственное управление могут осуществлять лишь специально уполномоченные государством субъекты управления, а административный договор как раз и регулирует отношения государственно - управленческого характера. Следовательно, без участия органа государственного управления не может быть административного договора. Исключение составляют случаи, когда орган государственного управления делегирует соответствующие полномочия какой-либо негосударственной организации. Впрочем, следует оговориться, что участие в административном договоре представителя административной власти является обязательным, но отнюдь не достаточным атрибутом для его признания. Квалификация договора в качестве административного и его отграничение от других видов договора могут осуществляться лишь на основе совокупности специфических отраслевых признаков. Иное означало бы признание административными всех договоров, заключаемых государственными организациями.

При выяснении правовой природы договоров органов государственного управления следует исходить не столько из характеристики субъектов, вступающих в договорные отношения, сколько из содержания договора, его предмета и цели. Если стороны преследуют цель совершения действий с имуществом (то есть договор опосредует имущественные отношения), то такой договор следует отнести к числу гражданско-правовых. В случаях же, когда стороны стремятся урегулировать вопросы, связанные с управлением (в том числе управлением имуществом), договор всегда имеет административно - правовую природу.

Отсюда вторым и важнейшим, на наш взгляд, признаком административного договора является то, что его содержание носит организационно - управленческий характер. Целью административных договоров всегда является регулирование управленческих отношений. Посредством заключения такого договора стороны договариваются об осуществлении определенных действий в интересах государственного управления.

Правовой базой административных договоров служат нормы административного права. Поскольку его нормы используются и другими отраслями права (например, финансовым и земельным), то и в сфере их действия также могут заключаться договоры административного характера. Нормы административного права, регламентирующие заключение административных договоров, могут содержаться как в законодательных актах, так и в актах органов государственного управления.

Ответственность сторон за неисполнение либо ненадлежащее исполнение условий административного договора может носить административный, дисциплинарный или гражданско-правовой характер. Правда, мы не разделяем точку зрения авторов, утверждающих, что эта ответственность не может носить имущественного характера, а если в договоре предусмотрены определенные имущественные санкции (например, неустойка), то он является гражданским. Действительно, в правовой литературе такая ответственность характеризуется как гражданско-правовая. Не оспаривая этого положения, заметим, что правовая природа санкций, предусмотренных за нарушение условий договора сторонами, не может повлиять на его юридическую природу, ибо не затрагивает самого предмета договора. Как справедливо отмечает В.П. Мозолин, имущественные санкции не входят в содержание основного обязательства по договору. Они являются лишь элементом вторичного обязательственного правоотношения, возникающего в результате нарушения сторонами обязанностей, предусмотренных договором.

В тех случаях, когда органом государственного управления является лишь одна сторона, а в качестве второй выступает, например, гражданин, то в договоре могут быть предусмотрены особые контрольные или надзорные полномочия первой стороны. Если же административный договор заключается между одноуровневыми органами государственного управления, то подобного рода полномочиями могут наделяться обе стороны.

Таковы основные признаки административного договора. Участие в нем органа государственного управления и управленческая направленность предмета являются обязательными признаками договора. Что же касается остальных, то они являются факультативными и могут отсутствовать в некоторых разновидностях административного договора.

С учетом вышеизложенного считаем возможным дать следующее определение: административный договор - это основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем.

В отечественной правовой литературе существуют классификации договоров административного характера по ряду оснований. С нашей точки зрения, оптимальными критериями их классификации являются следующие: юридические свойства; основания заключения; субъекты договора; предмет договора; характер взаимоотношений между сторонами договора.

По юридическим свойствам административные договоры можно подразделить на правоустановительные и правоприменительные. По сути, речь здесь идет об административных договорах нормативного содержания и административных договорах как юридических фактах. Договоры первого вида заключаются между государственными органами, обладающими правотворческими полномочиями. Один из этих органов или все должны быть органами государственного управления. Такой договор выступает в качестве источника права. В сфере административного права необходимость заключения подобного рода договоров вызывается, как правило, тем, что подлежащие урегулированию управленческие отношения находятся за пределами возможностей воздействия одного органа государственного управления либо регулирование данных отношений каким-либо одним органом управления оказывается неэффективным. Для должного урегулирования тех или иных отношений требуется согласованная воля, единое волеизъявление двух или нескольких органов, обладающих правотворческими правомочиями. Такого рода договоры называют по-разному, например, совместным приказом или инструкцией. Но, как справедливо заметил Н.Г. Александров, "независимо от названия в этих случаях мы имеем договорный нормообразующий факт: в нем участвуют волеизъявления двух или более органов, из которых каждый в отдельности способен быть субъектом нормотворческой деятельности. Это именно и отличает нормативный договор от волеизъявлений, образующих единую волю одного коллегиального органа. Однако, несмотря на договорную природу подобных нормообразующих фактов, они всегда порождают вертикальные управленческие отношения для органов, находящихся в подчинении у сторон такого договора. Каждой из сторон, заключивших такой административный договор, издается односторонний административный акт, в котором подведомственным учреждениям предписывается совершение действий, предусмотренных договором.

В отличие от административных договоров нормативного содержания правоприменительные договоры (договоры как юридические факты) определенным образом схожи с договорами частного права (например, с договорами гражданского права). Сходство это, конечно, условно и выражается в том, что, как и договоры гражданского права, правоприменительные административные договоры направлены на установление, изменение либо прекращение конкретных правоотношений. Они заключаются на основе норм административного права и конкретизируют их применительно к реальным отношениям, имеющим место в сфере государственного управления. Нормы административного права непосредственно воздействуют на содержание таких договоров. А потому единое волеизъявление сторон всегда направлено на практическую реализацию целевой функции нормы административного права. В отличие от правотворческих административных договоров правоприменительным договорам административного характера присущ более широкий круг субъектов, способных быть участниками такого договора. Они могут заключаться как между двумя или более органами государственного управления, так и между органом государственного управления и частной организацией или отдельным гражданином. Примером договора первого рода может служить договор об обмене информацией, а второго рода - договор о поступлении гражданина на государственную службу.

По предмету можно выделить: 1) договоры о компетенции; 2) договоры о сотрудничестве (о совместной работе, об обмене информацией и т.д.); 3) договоры о поступлении граждан на государственную службу (административно - трудовые договоры).

Договоры о компетенции. В последние годы получили распространение различного рода договоры о компетенции между органами государственной власти. Это могут быть соглашения о разграничении сфер ведения или договоры о делегировании полномочий одним органом государственной власти другому. С точки зрения административного права, нас интересуют, в первую очередь, договоры, заключаемые между органами исполнительной власти. Например, в ч. 3 ст. 78 Конституции РФ предусматривается заключение соглашений между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, на основании которых первые могут передавать последним осуществление части своих полномочий. Очевидно, что речь идет о властных полномочиях в сфере государственного управления.

Таким образом, на основе договора происходит перераспределение управленческих полномочий. Это позволяет нам говорить об административно - правовой природе подобного рода договоров. Вопрос о юридической их природе неизбежно ставит перед нами проблему разграничения предметов конституционного и административного права. С нашей точки зрения, между предметами указанных отраслей права нет резкой границы. Относящиеся исключительно к сфере конституционного или административного права вопросы могут затрагивать и ряд аспектов, касающихся "совместного ведения". При этом нормы конституционного права устанавливают основы регулирования "совместных" вопросов, а нормы административного права их дополняют и развивают. Так, концептуальные основы функционирования исполнительной власти, наряду с представительной и судебной ветвями власти, в Российской Федерации устанавливают нормы конституционного права. Однако основную нагрузку по урегулированию общественных отношений в сфере исполнительной власти несут нормы административного права. Например, в Конституции содержатся нормы, регулирующие правовой статус и деятельность Правительства России, являющегося высшим органом исполнительной власти Российской Федерации. И все же трудно согласиться на этом основании с мнением, будто правовой статус и деятельность Правительства Российской Федерации регулируются нормами лишь конституционного права. Несомненно, что многие аспекты правового положения Правительства России и его деятельности регулируются нормами административного права и таким образом подпадают и под его "юрисдикцию". То же самое происходит и с соглашениями о разграничении полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Примером договоров о компетенции в сфере исполнительной власти могут служить договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области и Ленинградской области .

Законом Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не предусмотрена передача полномочий органами государственной власти органам местного самоуправления на основе договора. Однако такой способ передачи полномочий предусматривался проектом этого Закона. По нашему мнению, передача полномочий органами государственной власти органам местного самоуправления должна осуществляться на договорной основе, поскольку это позволит учитывать специфику конкретной ситуации, а также особенности того или иного региона.

Договоры о сотрудничестве. В данную группу входят различные договоры о совместной управленческой деятельности, об обмене информацией, об организации совместных мероприятий и т.д.

Договоры о совместной управленческой деятельности заключаются, как правило, между двумя или более органами государственного управления в целях организации взаимодействия и координации действий для эффективного управления теми сферами общественной жизни, которые входят в компетенцию сразу нескольких органов государственного управления. Эти договоры могут предусматривать объединение усилий договаривающихся сторон как на основе одной функции управления, например планирования, так и на основе нескольких функций. К примеру, в 1991 г. было заключено соглашение о сотрудничестве, взаимодействии и взаимопомощи между Государственным комитетом по статистике и Государственным комитетом по антимонопольной политике и поддержке экономических структур. Однако следует отличать административные договоры о совместной деятельности от одноименных договоров, предусмотренных ст. 52 и 1041 Гражданского кодекса Российской Федерации. Целью гражданско-правового договора о совместной деятельности (учредительного договора или договора простого товарищества) является объединение усилий для получения прибыли. Административный же договор о совместной деятельности (сотрудничестве) главной задачей ставит объединение усилий для осуществления эффективного управления в тех сферах общественной жизни, где действий одного органа управления недостаточно. Кроме того, учредительный договор предусматривает создание для совместной деятельности юридического лица, а договор простого товарищества - объединение вкладов. При заключении же договора о совместной деятельности административного характера ни образования юридического лица, ни объединения каких-либо имущественных вкладов не происходит. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.Д. Рудашевского, полагающего, что оценивать административные договоры о совместной деятельности как гражданско-правовые неверно .

Договоры об обмене информацией могут заключаться как между несколькими органами государственного управления, так и между органом государственного управления, с одной стороны, и государственной или частной организацией, общественным объединением - с другой. Целью их в конечном счете является координирование действий различных государственных органов. Заключение такого рода договоров направлено на осуществление одной из функций государственного управления как разновидности социального управления - сбора и анализа социальной информации. В качестве иллюстрации можно привести соглашение об обмене информацией, заключенное в 1996 г. между Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Государственным комитетом Российской Федерации по статистике. Стороны обязались обмениваться информацией, необходимой им для нормального осуществления своих функций. А поскольку субъектами данного соглашения являются органы государственного управления, то речь, естественно, идет об управленческих функциях. На основании этого соглашения сторонами были изданы приказы, предписывающие подчиненным им региональным подразделениям заключить между собой аналогичные соглашения.

Договоры о поступлении граждан на государственную службу в органы государственного управления (административно - трудовые договоры) в настоящее время обычно включаются в число трудовых контрактов. Однако такая позиция представляется нам не совсем верной. Эти договоры возникают на основе норм административного права, которые могут содержаться в таких административно - правовых актах, как должностные инструкции, правила внутреннего трудового распорядка, а также в коллективном договоре. В административно - трудовом соглашении эти нормы применяются в каждой конкретной жизненной ситуации. Как справедливо отметил В.А. Юсупов, на основе административно - трудового контракта у сторон возникает ряд административных прав и обязанностей. В частности, у служащих появляются права - получать заработную плату, оплачиваемый отпуск и, разумеется, обязанности, вытекающие из должностных инструкций и правил внутреннего трудового распорядка. У органа управления также появляется комплекс административных прав и обязанностей. Часть из них основывается на нормах административного права, регламентирующих компетенцию органа управления, другая исходит из административного усмотрения в рамках оперативной самостоятельности органа государственного управления. Кроме того, прохождение государственной службы регулируется актом, содержащим нормы административного права (Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации"). Примером такого рода договора может служить контракт на службу в органах внутренних дел (заключение данного административно-трудового договора регламентируется специальным административно - правовым актом - Положением о службе в органах внутренних дел).

По характеру взаимоотношений субъектов можно выделить две крупные группы административных договоров: а) договоры субъектов, не обладающих контрольными, надзорными или иными специальными полномочиями по отношению друг к другу; б) договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента.

В качестве таких специальных полномочий, помимо контрольных и надзорных, может выступать право какой-либо из сторон на одностороннее изменение условий или расторжение договора.

Договоры первого типа заключаются, как правило, между одноуровневыми органами государственного управления. Поэтому наличие каких-либо специальных полномочий у одной из сторон вряд ли возможно (скажем, договор о сотрудничестве между двумя министерствами).

Договоры второго типа заключаются между органом государственного управления и государственной или частной организацией либо с гражданами. Это могут быть, например, административно-трудовые соглашения, плановые контракты на управление государственным предприятием и т.д.

По целенаправленности можно выделить следующие разновидности договоров административного характера:

1. Договоры, регулирующие действия субъектов, подчиненных сторонам соглашения.

2. Договоры, регулирующие согласованные управленческие действия самих контрагентов.

3. Договоры "смешанного" типа.

Соглашения первого типа заключаются обычно между двумя или более органами государственного управления, которые имеют нижестоящие звенья. Такого рода договоры призваны обеспечить согласованные действия подчиненных сторонам ведомств для достижения общественно значимого результата.

Административные договоры второго типа характеризуются тем, что их целью является координирование действий непосредственно сторон, вступающих в договор. Такие договоры заключаются тогда, когда одной стороной договора является орган государственного управления, а другой, - скажем, государственное или частное учреждение либо гражданин.

Однако в практике государственного управления чаще всего встречаются договоры третьего типа, которые регламентируют как управленческие действия сторон, так и действия субъектов, подчиненных им (действия последних могут носить как управленческий характер, так и не быть таковыми).

В зависимости от круга субъектов выделим договоры между: а) двумя или более органами государственного управления; б) органом государственного управления и государственной или частной организацией или общественным объединением; в) органом государственного управления и гражданами; г) негосударственными организациями, если хотя бы одной из них делегированы соответствующие государственно-властные полномочия.

Наконец, рассмотрим договоры административного характера, которые заключаются между органом государственного управления и гражданами. К их числу следует отнести прежде всего административно-трудовые договоры (о поступлении граждан на государственную службу в органы государственного управления; на представительство государственных интересов в акционерных обществах). Специфическую разновидность такого рода договоров составляют контракты на службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, в органах внутренних дел.

Приведенные выше классификации договоров не являются исчерпывающими. Мы выделили лишь разновидности административных договоров, которые представляются наиболее существенными, позволяют раскрыть реальное их многообразие и особенности в различных сферах государственного управления. Несомненно, что с развитием государства, совершенствованием форм и методов государственного управления появятся новые разновидности административных договоров, а стало быть, и новые критерии их классификации.

Таким образом, проблема административного договора носит многоаспектный характер. И настоящая статья не претендует на всестороннее рассмотрение концепции этих договоров. Да это и невозможно сделать в рамках подобной работы. Поэтому было бы полезно объединить усилия юристов и специалистов в области управления для оптимальной разработки основ указанной теории и создания на ее основе соответствующей нормативной базы.

2.2 Место административного договора в деятельности исполнительной власти

Договор есть волевое соглашение двух или более субъектов права об установлении, изменении или прекращении субъективных прав и обязанностей. Это правовой акт, его заключение и вступление в юридическую силу влечет правовые последствия для его участников или третьих лиц.

Существуют разные типы договоров, но им всем присущи общие принципы договорного регулирования. Это: 1) диспозитивность правового регулирования (свобода договорных условий); 2) автономия воли (добровольность заключения) договаривающихся сторон; 3) формально-юридическое равноправие договаривающихся сторон; 4) эквивалентный характер; 5) взаимная ответственность сторон, выражаемая словами: "договор есть закон для сторон" и "заключил договор — исполняй".

Договор всегда представляет собой акт многостороннего характера, выражающий не одностороннее волеизъявление, а согласование, интеграцию, взаимодействие воли договаривающихся субъектов. Он является универсальным средством правового регулирования и применяется как регулятор общественных отношений во всех отраслях права. При этом удельный вес и значение договорного регулирования определяются сущностью и содержанием соответствующей отрасли права.

Все договоры отличаются специальными признаками, определяемыми спецификой регулирующей их отрасли. Поскольку право как систему отраслей можно условно разделить на частную и публично-правовую подсистемы, наиболее общим будет разграничение договоров на частноправовые и публично-правовые. К последним относятся международные, федеративные, конституционные, административные, финансовые, налоговые и другие договоры. Самый яркий образец частноправовых договоров — гражданский.

В управленческих отношениях чаще всего присутствует власть и подчинение, тогда как участники гражданско-правовых сделок являются равноправными субъектами. А между этими принципиально различными видами правовых связей находят место отношения смешанного типа, в которых в той или иной пропорции сочетаются власть и равноправие.

Правовой договор перевозки пассажиров связан с правом одной стороны в административном порядке налагать штрафы на другую сторону за нарушение правил пользования транспортными средствами КоАП РФ). Еще больше с властными началами связаны трудовой договор, конкурсная продажа объектов приватизации, договор о платном обучении в государственном вузе.

Административный договор тоже представляет собою вид сделок, в которых равноправие сторон так или иначе связано с властными полномочиями одной или даже обеих договаривающихся сторон. Так, в Законе РФ "О воинской обязанности и военной службе" от II февраля 1993 г., раздел V полностью посвящен поступлению граждан на военную службу по контракту. Контракт о прохождении военной службы заключается в письменной форме между гражданином и Министерством обороны РФ или другим уполномоченным ведомством на срок от 3 до 10 лет.

Договоры между субъектами властных полномочий довольно часто называются соглашениями. Примером может служить п. 6 ст. 15 Закона РФ "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ", который обязал Государственный комитет РФ по управлению государственным имуществом и Российский фонд федерального имущества заключать соглашения, определяющие основные направления, формы и методы сотрудничества по выполнению Государственной программы приватизации.

Вопрос об административных договорах рассматривался в научной литературе еще в 20-х годах В 60-х годах о необходимости использования этой формы административной деятельности писали Ц. А. Ямпольская и В. И. Новоселов.

Очевидно, что эта тема не является новой для науки административного права.

Административный договор — разновидность публично-правового акта. В системе правовых связей он занимает промежуточное место между административным актом, выражающим одностороннее властное волеизъявление компетентного государственного органа власти, и договором частноправового характера, основанным на равноправии сторон. Вышеупомянутые общие принципы договорного права действуют по отношению к административным договорам с определенными ограничениями, обусловленными особенностями административно-правового регулирования. Отдельные элементы соглашений могут присутствовать во всех управленческих отношениях, в том числе и субординационных. Как правило, в таких случаях законодатель говорит о согласовании, содействии, одобрении, взаимодействии, координации действий субъектов административного права. Но это чаще всего частные случаи использования отдельных договорных элементов.

Заключение договора всегда предполагает определенное равноправное сознательно-волевое согласование субъектами административного права своего поведения, административные договоры опосредуют координационные (горизонтальные) управленческие правоотношения. Они представляют собой "особую форму правового опосредствования регулятивных отношений, используемую в тех случаях, когда субъекты управления какими-то отдельными сторонами своей деятельности оказываются юридически равными и возникает необходимость целенаправленной координации их работы".

Административный договор — это соглашение двух или более субъектов административного права, влекущее установление, изменение или прекращение административных (финансовых и др.) прав и обязанностей. Он является юридическим фактом, его заключение означает возникновение административного (финансового) правоотношения. С его помощью нормы административного права воплощаются в жизнь, осуществляется перевод абстрактных юридических предписаний в конкретные правоотношения.

Предлагается следующее определение: административный договор — это основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект государственной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников.

Исполнительная власть активно занимается договорной деятельностью.

Правительство РФ, федеральные органы РФ, органы субъектов Федерации готовят многие международные договоры, заключают межправительственные соглашения, соглашения ведомств разных стран (по вопросам связи, железнодорожного сообщения, борьбе с преступностью и др.), договоры РФ с ее субъектами. Органы исполнительной власти для обеспечения основной деятельности используют трудовые, гражданско-правовые договоры.

Административный договор — это лишь один из договоров, используемых государственной администрацией для осуществления стоящих перед ней задач.

Классификация административных договоров возможна как на основе общих, так и с учетом специальных, связанных с их спецификой критериев. К специальным относятся деление на "внутриаппаратные" (внутриорганизационные), заключенные между субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями, и "внешние", заключенные уполномоченными субъектами государственной власти с гражданами, организациями.

По степени сложности можно выделить ординарные административные договоры, сложные и уникальные. По предметному критерию можно различать: — договоры о компетенции (разграничение или делегирование полномочий и предметов ведения);— договоры в сфере управления государственной собственностью;— договоры, обеспечивающие государственные нужды (именуемые в законодательстве "государственными контрактами"); — контракты с государственными служащими, студентами; — финансовые и налоговые соглашения; — договоры о взаимодействии, сотрудничестве; — различного рода концессии и инвестиционные соглашения; — договоры об оказании некоторых услуг частным лицам (охрана общественного порядка и имущества, содействие занятости населения, перевозка в общественном транспорте, коммунальные услуги).

По общепринятым критериям административные договоры можно разделить на дву- и многосторонние, типовые и консенсуальные, предварительные и главные и т. д.

По содержанию можно различать чисто организационные соглашения и договоры смешанного типа, в которых организационные вопросы связаны с трудовыми, и иными отраслями российского права

Многие административные договоры имеют комплексный характер и регулируются одновременно нормами нескольких отраслей. Например, контракты с военнослужащими имеют общую нормативную основу в виде трудового кодекса РФР и, кроме того, регулируются соответствующими административными нормами Законов РФ "О воинской обязанности и воинской службе" и "О статусе военнослужащего". Но административное право, исходя из особого статуса государственных служащих (в данном случае военнослужащих), позволяет значительно ужесточить предъявляемые к ним требования, ограничить права, наложить дополнительные обязанности, ввести новые дисциплинарные санкции, в то время как для обычного трудового договора действует принцип: "в трудовом договоре (контракте) нельзя ухудшать положение работника.

А если говорить о конституционных и административных соглашениях, то в силу близости их предмета отграничить лежащие в их основе элементы той и другой отрасли исключительно трудно. Особенностью административного договора является то, что его нормативной базой помимо административного права нередко выступают нормы финансового, экологического, природо-ресурсного, муниципального права.

Особенности административного договора определяются и его субъектным составом.

Государственно-властный субъект (государственный орган, должностное лицо или субъект с делегированными полномочиями) — обязательный, атрибутивный признак административного договора. Одной из сторон административного договора всегда выступает государство в лице своих органов власти.

При этом в административном договоре государственный орган выступает именно как субъект, реализующий исполнительную власть и наделенный властными полномочиями.

В этом состоит главное отличие административного договора от договоров частноправового характера, в частности от гражданско-правовых. Участвуя в административном договоре, государственный орган выступает в качестве субъекта публичного права, его статус определяется компетенцией. А если он становится участником гражданско-правовой сделки в качестве обычного юридического лица, его правовой статус определяется его гражданской правоспособностью. В первом случае государственный орган подчиняется запретительному типу правового регулирования (запрещено все, что прямо не разрешено законом), во втором — общедозволительному (разрешено все, что прямо не запрещено законом). Право на заключение административного договора (о делегировании полномочий, продаже государственной собственности, об охране имущества граждан, о выдаче финансовой ссуды, налоговых "каникулах" и т. д.) должно быть предусмотрено в нормах о компетенции государственного органа, причем составлять часть его специальной, а не общей компетенции.

Обычно жестко формально устанавливается, когда, с кем и на каких условиях административный договор может быть заключен. Разумеется, речь не идет об ограничении дискреционных полномочий государственного субъекта, возможности реализовать в пределах компетенции свободу усмотрения. Имеется в виду возможность заключения административных договоров именно исключительно в рамках компетенции, что вытекает из запретительного типа регулирования деятельности субъектов власти в административном праве. Свобода усмотрения государственно-властного контрагента в этих и других вопросах может быть существенно ограничена в целях недопущения государственного произвола и злоупотребления. В то же время каждый государственный орган, являющийся юридическим лицом, вправе заключать любые, не противоречащие праву частноправовые сделки, и на любых (также не противоправных) условиях. Требование компетентности государственно-властного участника является главным условием действительности административного договора, тогда как гражданское право не оперирует понятием "компетенция", используя понятие гражданская праводееспособность.

Структура и признаки административного договора.

Атрибутивное участие в административном договоре субъекта права, наделенного государственно-властными полномочиями, говорит о наличии в предмете договора публичных, общественных, общегосударственных интересов. Поскольку государство в лице своих институтов призвано выразить, осуществить, защитить единые для всех членов социума коренные, долговременные интересы нередко через подавление чисто эгоистических интересов отдельных лиц, то можно сказать, что целью административных договоров является главным образом реализация некоего общего блага, публичных интересов, достижение общественно значимых результатов. Это отличает административные договоры от большинства частноправовых, цели которых имеют индивидуальный характер (как правило, это получение максимальной прибыли, иных благ для удовлетворения собственных потребностей).

Конечно, в административном соглашении присутствуют и частные цели, главным образом негосударственных субъектов, вступающих в договор, но не они являются определяющими. Применительно к административным договорам законодатель применяет такие формулировки, как "государственные нужды", "федеральные нужды", "национальные интересы Российской Федерации". Особенность административно-правового статуса государственно-властного контрагента состоит в том, что он действует (во всяком случае, должен действовать) в общегосударственных интересах, не извлекая выгоду собственно для себя. Конечно, нельзя отрицать существование ведомственных интересов и их реального влияния на действия каждого государственного института. Тем не менее, заключая договор, вступая в административные правоотношения, государственно-властный участник должен, реализуя общее благо, абстрагироваться от какой-либо своей собственной заинтересованности, подчинить ее общим интересам. Многие административные договоры являются безвозмездными, хотя присущая договорному процессу эквивалентность так или иначе сохраняется и здесь.

Административные договоры опосредуют общественные отношения, связанные с исполнительной властью. В предмет административных договоров входят действия государственно-управленческого, организационного характера.

Поскольку управление — процесс универсальный, управленческие, организационные договоры присутствуют во всех отраслях права. Например, договоры об учреждении частных обществ и товариществ, о создании консорциумов и ассоциаций, совместной деятельности, агентские соглашения, трастовые договоры и многие другие могут иметь управленческий характер, оставаясь тем не менее гражданско-правовыми по своему правовому режиму. Коллективные договоры, — организационные по предмету, — находятся в сфере регулируемых трудовым правом.

Что касается административного права, то все административные договоры являются так или иначе организационными, поскольку сама деятельность органов исполнительной власти представляет собой целенаправленное упорядочение общественной и государственной жизни, имеет организационный характер. Поэтому предмет административных договоров всегда составляют социальные процессы, так или иначе связанные с деятельностью государственной администрации. Все административные договоры являются управленческими, но не все договоры управленческого характера являются административными.

В административные договоры могут вноситься так называемые "оговорки об исключительных полномочиях" государственной администрации. Они подразумевают для государственно-властного субъекта возможность уже после заключения договора без согласия другой стороны изменить некоторые положения договора в одностороннем порядке; непосредственно, без вмешательства суда, наложить новые обременения или санкции на другую сторону; давать новые, дополнительные указания по исполнению договора; контролировать выполнение обязательств другой стороной; в любой момент отказаться от продолжения договора, если это соответствует "общему благу".

При этом другая сторона имеет право только на некоторое "финансовое равновесие", т. е. на возмещение со стороны государства прямых убытков, но не вправе требовать от государства исполнения договора в натуре. Например, при закупках сельскохозяйственной продукции для государственных нужд государственный заказчик вправе отказаться полностью или частично от продолжения договора, если необходимость в продукции данного вида отпала, при условии полного возмещения товаропроизводителю (поставщику) причиненных убытков.

Эти привилегии государственно-властного участника в административном договоре оставляют для последнего общую возможность воспользоваться ими или нет, в то время как частное лицо вправе обратиться в суд за соответствующим возмещением убытков, если только оно считает, что государство поступает с ним несправедливо и причиняет ему своим виновным действием вред и убытки.

Нужно отметить, что общий уклон современного российского законодательства в сторону частного права приводит к довольно робкому использованию своего особого статуса в договорах, которые можно назвать административными.

Разумеется, всегда существует опасность злоупотребления со стороны государства своим привилегированным положением в административном договоре. Именно поэтому для частных лиц существует такая гарантия от государственного произвола, как судебная защита. В то же время, если представлять государство как совершенно равную сторону административного договора, по существу отождествив его с частным лицом, возможности оперативного государственного вмешательства в случае необходимости защитить общественные интересы будут неизмеримо сужены.

Автономия воли сторон административного договора (т. е. свобода вступать или не вступать в договорные отношения) не носит характера абсолютного принципа, как это имеет место в частном праве. Зачастую заключение административных договоров не только (а иногда не столько) право, но и обязанность соответствующих субъектов права (например, так заключаются договоры в сфере приватизации, договоры государственных заказчиков с предприятиями-монополистами и предприятиями, занимающими доминирующее положение на рынке). Заключение административных договоров связано не так с правами, как с осуществлением органом исполнительной власти своих обязанностей. Здесь проявляется общая особенность административно-правового статуса государственных органов, для которых совершение действий, связанных с реализацией публичных задач и функций, является в определенном смысле и правом, и обязанностью одновременно. Уровень диспозитивности, т. е. свобода усмотрения участников при заключении административных договоров самостоятельно выбрать тот или иной вариант поведения, намного ниже, чем при заключении гражданских и даже трудовых договоров. Это связано прежде всего с тем, что для административно-правового регулирования вообще характерна большая степень императивности и формализованности, чем для частноправового. Договорная деятельность в административном праве более детально регламентирована, что отражает стремление законодателя подробно урегулировать соответствующие правоотношения. Практически каждая разновидность административного договора имеет свою типовую форму, причем типовые договоры, содержащиеся обычно в приложениях к нормативным актам, являются не договорами как таковыми, а частью нормативного правового акта, обладают достаточно высоким уровнем нормативности и имеют общеобязательный характер.

Административные договоры, как правило, являются формальными, заключаются в письменной форме. Как исключение допускаются и устные соглашения. Так, например, п. Зет. 15 Закона РФ "Об оперативно-розыскной деятельности" устанавливает, что органы, занимающиеся оперативно-розыскной деятельностью, вправе "использовать в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий по договору или устному соглашению служебные помещения, имущество предприятий, учреждений, организаций, воинских частей, а также жилые и нежилые помещения, транспортные средства и иное имущество частных лиц". В ряде случаев законодатель устанавливает как обязательное условие действительности административного договора обязанность регистрации его в специально уполномоченных государственных органах.

Органы исполнительной власти, как правили, вправе контролировать исполнение административных договоров, особенно связанных с предоставлением контрагенту льгот и преимуществ. Приведем для примера целевые налоговые льготы, предоставляемые органами местного самоуправления предприятиям всех форм собственности в случае выполнения последними особо важных заказов по социально-экономическому и культурному развитию территорий, или предоставление особо важных услуг населению данной территории на основании Закона РФ "Об инвестиционном налоговом кредите".

Чтобы получить такие льготы, налогоплательщик должен заключить налоговое соглашение с местной администрацией, которое впоследствии подлежит утверждению при рассмотрении соответствующего бюджета. Местные органы исполнительной власти контролируют исполнение налогоплательщиком условий договора, и в случае их нарушения вся сумма, причитавшаяся к уплате в бюджет при отсутствии соглашения, а также 25% этой суммы в виде штрафа взыскиваются с него по решению администрации в соответствующий бюджет.

Споры, связанные с заключением и исполнением административных договоров разрешаются в административном, в обычном судебном порядке и путем так называемых "согласительных процедур", т. е. посредством третейской формы разрешения споров.

В числе функций административного договора можно выделить следующие.

1. Структурно-организационная. Она состоит в разграничении и фиксации прав и обязанностей сторон, предметов ведения, полномочий. Административный договор придает определенную стабильность, гласность, наглядность иерархическим отношениям.

2. Функция социального компромисса. Речь идет о согласовании интересов различных субъектов государственной и общественной жизни. Поскольку договор всегда означает некоторый компромисс, согласование, достижение консенсуса, то договорное регулирование может служить наиболее приемлемым способом снятия противоречий между публичными и частными интересами. Эту функцию выполняют и внутриаппаратные административные договоры, поскольку интересы различных государственных институтов на практике могут и не совпадать.

3. Обеспечительная. Состоит в обеспечении достижения общественно значимых результатов в тех областях, где прямое командное воздействие неэффективно (нерентабельные отрасли, образование, социальная сфера, приватизация) либо невозможно (частная собственность, межгосударственные, федеративные, межнациональные отношения).

4. Ориентационно-стимулирующая. Никто не будет вступать в договор без какой-либо для себя пользы. Поэтому зачастую необходимо косвенное государственное воздействие на материальные интересы субъекта путем включения в договор позитивных стимулов, в качестве которых выступают различного рода льготы, обеспеченное финансирование, квоты, лицензии, субсидии, поощрения и т. д., чтобы создать у последнего заинтересованность в общественно значимых действиях.

Иногда уже само заключение административного договора является своего рода стимулом. Например, согласно ст. 16 Федерального закона "Об органах федеральной службы безопасности" от 25 февраля 1995 г.с лицами, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста в порядке, определяемом Директором Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

5. Демократизации исполнительной власти. Договорный процесс всегда предполагает равноправное партнерство, сотрудничество, взаимодействие его участников, т. е. речь идет уже не о соподчинении, а о согласовании воли. Сам процесс подготовки договора позволяет вышестоящей стороне лучше проанализировать ситуацию, в которую она вмешивается, а нижестоящей — обосновать свое мнение и лучше понять мотивы и содержание включенных в договор положений. И отношения, которые возникают на основе этих договоров, более демократичны, чем те, которые основаны на властных актах.

Договор предоставляет контрагентам большую по сравнению с административным актом свободу строить свои отношения по своему усмотрению. Расширение договорной практики исполнительной власти можно рассматривать как показатель ее демократизации.

6. Воспитательная. Участие в договорном процессе способствует пробуждению деловой и правовой активности субъектов. Из послушных "винтиков", которым сверху спускают директивы и распоряжения, они превращаются в думающих субъектов горизонтальных правоотношений. Договор воспитывает самостоятельность мышления, стимулирует изучение законодательства, умение решать вопросы переговорным путем, осознавать и отстаивать свои интересы. Договорное регулирование вырабатывает и у властного субъекта умение работать более гибко, творчески, инициативно.

7. Охранительная. Уже закрепление в административном договоре взаимных прав и обязанностей служит своеобразной гарантией их соблюдения. В ряде случаев договор позволяет заменить менее надежные средства защиты субъективных прав участников правоотношений; например, заключение контрактов с гражданами, оказывающими содействие правоохранительным органам, является большей гарантией соблюдения сторонами своих обязательств чем, скажем, расписка или устная договоренность. Действие принципа "заключил договор — исполняй" в необходимых случаях обеспечивается государственным принуждением, возможностью применения мер юридической ответственности, правом на обращение в суд за защитой нарушенного права.

Использование административного договора расширяет возможности выбора оптимальной формы осуществления исполнительной власти применительно к конкретным условиям, позволяет варьировать, использовать, а в необходимых случаях и заменять одно управленческое средство другим. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. одной из форм договорных отношений государства с инвесторами — пользователями недр является соглашение о разделе продукции; проводимый на основании таких соглашений раздел добытого минерального сырья заменяет взимание налогов, сборов, пошлин, других предусмотренных законом обязательных платежей.

Административный договор может находиться в следующих отношениях к административному акту:

1) административный договор заключается непосредственно на основе норм действующего законодательства. (Например, о разграничении компетенции и предметов ведения, о делегировании полномочий между федеральными органами власти и органами субъектов Федерации.) В этом случае административный договор существует независимо от административных актов;

2) административный договор заключается на основе акта нормативного характера исполнительной власти. Например, постановление Правительства РФ от 24 мая 1995 г. "О взаимодействии Правительства Российской Федерации и Аграрного союза России" признает необходимым (п. 2) заключение ежегодных соглашений между Правительством РФ и Аграрным союзом России Проекты таких соглашений готовятся Аграрным союзом и дорабатываются Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ с участием заинтересованных министерств и ведомств, после чего представляются в Правительство РФ для подписания;

3) административный договор заключается на основании и во исполнение индивидуального административного акта. Например, решение о предоставлении финансовых средств предприятию на компенсационные выплаты работникам принимается органами службы занятости и оформляется приказом, на основании которого орган службы занятости заключает с администрацией соответствующего предприятия договор о выделении финансовых средств;

4) административный договор может служить основанием для последующего принятия административных актов, причем как индивидуального, так и нормативного характера;

5) для реализации некоторых управленческих решений по усмотрению государственно-властного субъекта может быть выбран административный договор либо административный акт. Выбор того или иного правового управленческого средства определяется по усмотрению соответствующего государственного органа и зависит от многих объективных и субъективных факторов. Так, экспроприация и купля-продажа позволяют решить одинаковую управленческую цель — приобрести в государственную собственность некоторое имущество, но разными средствами.

В конечном счете все определяется конкретными условиями. Для примера приведем ст. 6 Закона РФ "Об оперативно-розыскной деятельности", устанавливающую, что "оперативно-розыскные мероприятия, связанные с контролем почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушиванием телефонных переговоров... со снятием информации с технических каналов связи, проводятся... в порядке, определяемом межведомственными нормативными актами или соглашениями между органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность". То есть одни и те же правоотношения могут в зависимости от конкретных условий регулироваться административными актами нормативного характера, либо административными договорами.

И административные акты, и административные договоры можно объединить более общим понятием — правовой акт исполнительной власти. В отечественном правоведении преобладает определение такого правового акта как односторонне-властного предписания компетентного государственного органа (должностного лица). Это определение фактически отождествляет правовой акт исполнительной власти и административный акт.

Административные договоры имеют организационную направленность, заключаются при осуществлении исполнительной власти, их предмет составляют действия управленческого характера. Цели и функции административных договоров — публично-правовые. В результате договорного процесса в ходе столкновения, противоборства, иногда даже конфликта локальных (частных) воли, требований, интересов формируется некий общий интерес, согласованное волеизъявление сторон, выражаемое в договоре. После заключения административного договора это согласованное волеизъявление приобретает для сторон нормативно-обязательный характер.

Таким образом, есть достаточные основания считать административный договор правовым актом исполнительной власти многостороннего характера. Видимо, акт исполнительной власти может трактоваться в узком и широком смысле. При узком, традиционном подходе к правовым актам будут относиться только односторонне-властные предписания субъектов исполнительной власти. А при широком понимании к ним добавляются и многосторонние акты волевого согласования, главным среди которых являются совместные решения государственных органов, влекущие юридические последствия, и административные договоры.

3.3 Административно-договорное производство

Если "строить" административный процесс "по образу и подобию" процессов гражданского и уголовного, то названному производству вообще нет места в юридическом процессе. Между тем, каждый вид процесса — законодательный, гражданский, административный, уголовный — необходимо отражает в своем содержании особенности той ветви государственной власти, которую он облекает в юридическую процессуальную форму. Так, законодательный процесс характерен тем, что является деятельностью по принятию нормативных юридических актов — законов различного уровня; классическое выражение судебной власти — гражданский и уголовный процессы, имеют правоприменительное содержание, ибо юридическим результатом названых видов процесса являются индивидуальные юридические акты - решения, приговоры, определения и т. д.

Иначе обстоит дело с государственным управлением, которое, как известно, осуществляется системой исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Содержание государственного управления, его функции, основные направления деятельности, формы и методы осуществления этой деятельности подробно описаны в соответствующей научной и учебной юридической литературе. Поэтому необходимо отметить одно важное свойство, отличающее государственное управление как реализацию власти исполнительной от власти законодательной и судебной. От законодательной власти в этом плане власть исполнительная отличается тем, что она широко и многопланово осуществляет деятельность правоприменительную; от судебной власти исполнительная власть отличается тем, что она осуществляет правотворческую деятельность. Таким образом, осуществление исполнительной власти органически связано с принятием двух видов юридических актов: нормативных и индивидуальных.

Итак, нормативные акты государственного управления. Это своего рода материальная основа сложной процедуры, входящей составной частью в административный процесс и являющейся производством по принятию такого рода юридических актов.

В этой связи нелишне напомнить о том, что такое нормативный акт государственного управления, каковы его основные особенности. Анализу этой категории правовых актов посвящена обширная литература. Поэтому для краткой характеристики названных актов необходимо воспользоваться данными, содержащимися в одном из фундаментальных учебников по административному праву.

Как отмечается в этом источнике, нормативные акты, принимаемые органами исполнительной власти, непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся административно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных правил должного (и возможного) поведения в сфере государственного управлении, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т. е. персонифицированного адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, санитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всеx кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты государственного управления являются наиболее емким выражением процесса реализации исполнительной власти. Это юридические акты подзаконного административного нормотворчества или правоустановительные акты. Их подзаконность — свидетельство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее, роль, нормативных актов государственного управления весьма существенна.

Такого рода правовыми актами:

* обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т. д.);
* конкретизируются нормы высшей юридической силы, содержащиеся в законах. Так, на основании Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации последним был утвержден Регламент Правительства Российской Федерации, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном Законе;
* определяются типовые правила поведения различных cy6ъектов (индивидуальных и коллективных) в сфере государственного управления, например, таможенные правила и др.;
* проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы;
* определяется организационно-правовой статус исполнительного аппарата в центре и на местах принятием положений о соответствующих органах исполнительной власти — министерствах, федеральных службах и т. д.;
* устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления. Например, о чрезвычайном положении, о порядке въезда и выезда из страны и т. д.;

—определяется порядок совершения определенных действий (процедур) исполнительно-распорядительного характера. Haпример, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций; о лицензировании определенных видов деятельности, о порядке подготовки и принятия правовых актов и др.;

- формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Российской Федерации и др.;

—осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений.

Нормативные акты государственного управления являются одним из источников административного права. Они могут иметь общефедеративное значение, т. е. охватывать своим воздействием всю территорию нашего государства либо действовать на территории того или иного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, нормативные акты государственного управления предназначены для решения наиболее важных управленческих вопросов, как в масштабах страны, так и субъекта Российской Федерации .

В соответствии со ст. 115 Конституции Российской Федерации и ст.23 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. Правительство Российской Федерации принимает нормативные правовые акты — постановления в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства Российской Федерации. На основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" было сокращено число федеральных органов исполнительной власти, наделенных правом принимать нормативные юридические акты. Таким правом обладают: все федеральные министерства, а также Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная служба охраны Российской Федерации, Федеральная служба по финансовым рынкам; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по туризму; Федеральное агентство по физической культуре и спорту.

В предусмотренных случаях некоторым федеральным министерствам предоставляются дополнительные полномочия в деле принятия нормативных актов государственного управления. Так, на основе Положения о нем, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г., министр МЧС "издает в пределах свой компетенции нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями независимо от форм собственности, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданств (п. 2.6 Положения — СЗ 04-28-2882).

Разделом V "Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" предусмотрен следующий порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями):

1. Нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в виде приказа или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утвержденными Правительством правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.
2. Подготовку и согласование проекта нормативного правового акта осуществляет уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти с привлечением при необходимости специалистов научных и иных организаций. До их подписания проекты нормативных правовых актов подлежат обязательному согласованию с юридической службой федерального органа исполнительной власти.
3. Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти подписываются его руководителем (либо лицом, исполняющим его обязанности).
4. При подготовке проектов нормативных правовых актов межведомственного характера руководитель федерального органа исполнительной власти, ответственного за их подготовку, по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, может создавать межведомственные рабочие группы.
5. Заместители руководителя федерального органа исполнительной власти (в соответствии с распределением обязанностей) и руководители структурных подразделений обеспечивают согласование проекта нормативного правового акта, в том числе путем проведения согласительных совещаний.
6. Заключения на проекты нормативных правовых актов федерального министерства, относящиеся к сферам деятельности находящихся в ведении федерального министерства федеральных служб или федеральных агентств подписываются руководителями (их заместителями федеральных служб или федеральных агентств и представляются в федеральное министерство, как правило, в 5-дневный срок с даты поступления проекта.

По итогам анализа поступивших в установленный срок заключений федеральный министр принимает решение о подписании (утверждении) нормативного правового акта или его доработке.

7. Проекты нормативных правовых актов федеральных служб или федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства и наделенных нормотворческими полномочиями, подлежат согласованию с соответствующим федеральным министерством.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию.

При этом следует иметь в виду, что правотворчество в сфере государственного управления с процессуальной точки зрения есть не что иное, как порядок принятия нормативных юридических актов правомочным на то субъектом, находящимся в составе системы исполнительной власти. Это в свою очередь означает, что для любого органа исполнительной власти принятие нормативного акта есть как раз тот случай, когда им разрешается индивидуально-конкретное дело именно по поводу принятия данного акта, поскольку принимается вполне определенный нормативный юридический акт, для чего несомненно, требуется определенная процедура.

Разумеется, принятие нормативного акта государственного управления вносит элемент своеобразия в характер тех административно-процессуальных правоотношений, которые при этом неизбежно возникают. Главная особенность этих правоотношений состоит в том, что они складываются не между органом исполнительной власти, принявшим акт, и субъектом-исполнителем, поскольку в данном случае исполнителя как такового нет, ибо нормативный юридический акт рассчитан на потенциального исполнителя, а между различными подразделениями данного органа, принимающего нормативный акт.

В этой связи принципиально важную роль играет норма Конституции Российской Федерации, согласно которой к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено, в частности, административное и административно-процессуальное законодательство.

Сегодня с полным основанием можно говорить о существовании определенной правовой базы, включающей ряд актов различного уровня, регулирующих производство по принятию нормативных актов государственного управления, среди которых — Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", указы Президента Российской Федерации: от 24 ноября 1995 г. № 1178 "О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов", от 23 мая 1996 г. № 768 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", от 15 марта 2000 г. № 511 "О классификации правовых актов", от 10 августа 2003 г. № 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации", постановления Правительства Российской Федерации: от 3 июня 1995 г. № 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации", от 13 августа 1997 г. № 1009 "Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", от 19 сентября 1997 г. "Положение о Совете по вопросам подготовки проектов приоритетных нормативных правовых актов в экономической сфере при Правительстве Российской Федерации", от 23 мая 2000 г. "О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда", от 22 сентября 2000 г. "Правила государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащих условия эмиссии ценных бумаг субъектов Российской Федерации или муниципальных ценных бумаг", от 1 июня 2004 г. № 260 "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации", от 11 ноября 2002 г. "О совершенствовании организации исполнения федеральных законов", от 29 ноября 2000г. № 904 "Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации"; приказ MВД Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. "Правила разработки введения в действие нормативных документов по пожарной безопасности", приказ Министерства юстиции Российской Федерации 14 мая 2007 г. № 9449 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации", приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 8 апреля 2003 г. "Об утверждении Порядка опубликования и вступления с силу актов Министерства энергетики Российской Федерации, признанных Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимися в государственной регистрации.

Принятие нормативных актов государственного управления как административное производство состоит из нескольких, последовательно осуществляемых стадий, каждая из которых представляет собой совокупность определенных процессуальных действий участников данного производства.

Эти стадии следующие:

а) подготовка проекта нормативного акта государственного управления;

б) рассмотрение проекта и принятие нормативного акта государственного управления;

в) государственная регистрация нормативного акта государственного управления;

г) опубликование и вступление в силу нормативного акта государственного управления;

д) оспаривание нормативного акта государственного управления.

Таким образом, представляется вполне обоснованным, что административно-договорное производство имеет аналогичный процесс принятия данного правового акта. Вместе с тем имеются отдельные особенности заключения административного договора в устной форме. Думается, что данная форма конечно же имеет место быть, однако нормативно этот процесс не урегулирован.

Заключение

Заметное оживление дискуссии по поводу теоретических аспектов административного договора, к сожалению, пока не привело к созданию законодательного акта, определяющего понятие, условия и формы заключения, содержание, административный режим реализации, способы и процедуру установления недействительности административных договоров, а также порядок их расторжения. Очевидно, без решения этих проблем, даже при действующих в России законах и иных нормативных актах, в том или ином виде закрепляющих такую форму осуществления управленческих действий, как административные договоры (как правило, в настоящее время соглашения в административной сфере законодателем прямо не называются административными договорами), их заключение и реализацию проводить будет невозможно. Остаются без ответа и вопросы о разрешении споров по поводу содержания и правомерности административных договоров, об органах и процедуре их разрешения.

Рассмотрев отдельные вопросы современной теории административного договора, подчеркивая необходимость учета зарубежного опыта правового регулирования аналогичного публично-правового института (публично-правового соглашения), можно тем не менее высказать сомнение в том, что в ближайшее время в Российской Федерации административный договор будет иметь "самостоятельную" нормативную основу, поскольку учеными еще не создана глубокая теория административного договора; высказанные же нами замечания требуют, очевидно, дальнейшего теоретического осмысления. Вместе с тем есть все основания полагать, что при более внимательном отношении ученых-юристов к данной проблеме можно было бы ускорить разработку проекта специального нормативного акта об административных договорах.

Таким образом, на первый план выдвигается потребность в законодательном оформлении (наряду с установлением правового института акта управления) административного договора. В связи с этим возникает необходимость в разработке и принятии административно-процессуального закона Российской Федерации, в котором бы регулировались порядок принятия правовых актов управления, процедура заключения административных договоров и административно-правовой режим их исполнения. Предлагаемый административно-процессуальный закон следует отличать от разрабатываемого в настоящее время административно-процессуального кодекса Российской Федерации, в котором, по замыслу законодателей, будут установлены процедуры реализации административно-правовых принудительных полномочий субъектами юрис-дикционной деятельности.

Механизм правовой регламентации административного договора можно было бы установить в специальном федеральном законодательном акте (субъекты Федерации могли бы в будущем принимать собственные законодательные акты об административных договорах) либо, для достижения большей оперативности, в виде Указа Президента РФ, посвященного этому же вопросу. До принятия этих нормативных актов наработанные положения административного договора целесообразно отражать в тексте самих договоров.

Структура будущего закона, устанавливающего правовое регулирование административно-договорных отношений, как нам представляется, может включать следующие вопросы.

1. Условия допустимости применения в управленческой практике административных органов таких публично-правовых соглашений, как административные договоры. Здесь же законодатель должен определить понятие административного договора и условия его заключения. При этом следует иметь в виду, что административно-правовые договоры имеют двоякую природу: правовую и управленческую (собственно административную). Административный договор является неотъемлемой частью управленческой деятельности и вместе с тем он обладает чертами и правовыми свойствами механизма правового регулирования. Поэтому и характеристика административных договоров будет иметь комплексный характер.

2. Соотношение административного договора с другими административно-правовыми формами осуществления управленческих действий, например с правовым актом управления. В законодательном акте важно зафиксировать необходимость соблюдения материальных признаков административных договоров: например, использование административного договора без нарушения установленных в правовых формах других управленческих действий.

3. Административно-правовой режим соблюдения законности заключения и действия административных договоров: форма заключения административных договоров (как правило, письменная); необходимость получения согласия третьих лиц либо других органов управления на заключение административного договора, если его содержание непосредственно воздействует на статус этих субъектов (третьих лиц); процедура получения такого согласия.

4. Особые условия, при которых договоры будут признаваться недействительными. Например, причинение административным договором вреда общественным интересам, гражданам, наступление других нежелательных (антиобщественных) последствий; правовые последствия противоправности административных договоров.

5. Установление конкретных случаев признания административных договоров недействительными, например:

6. Случаи признания административных договоров недействительными (отсутствие реальных правовых последствий (результатов), изменение правового положения субъектов договора, возвращение в первоначальное положение и т. д.).

7. Окончание действия административных договоров: исполнение договорных обязательств; исчезновение оснований для заключения административного договора; удовлетворение договорных требований (условий).

8. Пределы возможного использования гражданско-правовых норм, регулирующих договорные отношения в области частного права.

Библиографический список

1. Абдурахманов А.А., Коренев А.П. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. -1998. - № 7.
2. Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов информационно-правовой аспект // Журнал российского права. -1998. - № 10-11.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. - М., 1998.
4. Андриашин Х.А., Прудников А.С. Административно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина. - М., 1998.
5. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. М., 2000.
6. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. - М., 2004.
7. Вельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. -1997. - № 3.
8. Вельский К.С. Полицейское право. - М., 2004.
9. Блинова А.Ю., Рябцев В.П. Ведомственные нормативные правовые акты: проблемы систематизации (на примере прокуратуры Российской Федерации) // Журнал российского права. 2002.-№10.
10. Большакова Л.Г., Мартиросян Э.Р. Индивидуальные правовые акты в системе регулирования процесса труда // Правоведение. - 1986.-№ 1.

11. Бошно СВ. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. - 2004. - № 2.

12. Емельянов Ю.С., Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Учеб. Пособие. – Домодедово 2007. – 88 с.

13. Васильев Р.Ф. Акты управления: значение, проблема исследований, понятие. - М., 1987.

14. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта // Вестник Московского университета. - 1998. - № 5. - Серия 11. - (Право).

15. Васильев Р.Ф. О преподавании специального курса: "Правовые акты органов представительной власти и исполнительной власти" // Вестник Московского университета. - 2001. - № 5.

16. Власова М.Г. Некоторые вопросы подведомственности и подсудности дел об оспаривании нормативных правовых актов в свете ГПК РФ // Современное право. - 2003. - № 3.

17. Воробьев В.Ф. Методика подготовки проектов нормативпых актов: инструктивный доклад. - М., 1996.

18. Гейвандов Я.А. Центральный Банк Российской Федерации. - М., 1997.

19. Гойман-Червонюк В.И. Очерк теории государства и права. М, 1996.

20. Григорьева Л. Административная реформа и регистрация ведомственных нормативных правовых актов // Адвокат. - 2005. -№10.

21. Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. -1998. - № 2.

22. Дрейшев Б.В. Процессуально-правовое обеспечение технологии подготовки и издания нормативных актов государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского Университета. 1996. - Выпуск 3. - Серия 6.

23. Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам: законотворческие идеи // Российская юстиция. - 2003. №6.

24. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. -1996. -№ 11.

25. Жевакин С.Н. Государственная регистрация ведомственных нормативных актов: краткий комментарий и обзор практики применения // Государство и право. - 1995. - № 5.

26. Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. - М., 1997.

27. Загодников П.П. Логика, стиль и язык нормативного: к вопросу о методике работы над проектами нормативных актов и проведения правовой экспертизы // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. - 2002. - № 10.

28. Замышляев Д.В. Проблемы иерархии нормативно-правовых актов в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2003. - № 1.

29Анисимов П.В., Симухин В.Д., Симухин А.В. Административная ответственность в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Изд-во "Ось-89", 2004.

30.Базылев Т. Сущность позитивной юридической ответственности // Правоведение. – 2008 г. - № 4.

31.Большой словарь русского языка. Т.II. – М.: Русский язык. – 2006.

32.Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М. 2006.

33.Виговский Е.В., Виговская М.Е. Административная ответственность за нарушение налогового законодательства // Гражданин и право. - №11/12. - ноябрь-декабрь 2002 г.

34.Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц Российская юстиция. - N 3. - март 2001 г.

35.Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. - М., 2001.

36.Калинина Л. А. Некоторые современные проблемы административной ответственности за нарушения финансового и налогового законодательства // Законодательство. - 2005 г.- №8.

37.Кизилов В. Правовые аспекты административной ответственности юридических лиц в налоговых отношениях // Хозяйство и право. - №11. - 2002

38.Кизилов В. Практика привлечения к налоговой (административной) ответственности организаций и построение защиты интересов организаций в налоговых спорах // Хозяйство и право. - №9. - 2003 г.

39.Колесниченко Ю.Ю Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. - №1. - январь 2003 г.

40.Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Юристъ. - 2002.

41.Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. - 2007. - № 3.

42.Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. Р.Л. Хачаурова. – Спб.: Юридический центр Пресс. – 2003.

43.Марченко М.Н. Общая теория права. Академический курс. М.: Зерцало, 2004.

44 .Нам К. Ответственность за нарушение обязательств: теория и законодательство // Хозяйство и право. – 2007. - №4.