Виды правовых актов управления

Цели, задачи и функции исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного харак¬тера и содержания. Соответственно имеются условия, необходимые для классификации этого вида юридических актов по различным критериям.

Основной критерий их классификации — юридические свой-ства актов. В соответствии с ним правовые акты управления подразделя¬ют на нормативные и индивидуальные.

Нормативные акты непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. В них содержатся администра-тивно-правовые нормы, регулирующие однотипные управленческие общественные отношения путем установления определенных пра¬вил должного поведения в сфере государственного управления, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имею-щих конкретного, то есть персонифицированного, адресата (напри-мер, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в са-нитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

Нормативные акты управления являются наиболее емким вы-ражением процесса реализации исполнительной власти. Это — юри-дические акты подзаконного административного нормотворчества, или правоустановителъные акты. Их подзаконность — свидетель-ство вторичности такого нормотворчества. Тем не менее роль управ-ленческих нормативных актов существенна, что находит свое вы-ражение в их содержании. Такого рода правовыми актами:

а) конкретизируются нормы высшей юридической силы, то есть содержащиеся в законодательных актах. Например, на основании Закона о Правительстве Российской Федерации последним был утвержден Регламент заседаний Правительства, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном за¬коне;

б),определяются типовые правила поведения в сфере государ-ственного управления. Например, таможенные правила, правила приватизации государственных и муниципальных предприятий и т. п.;

в) проводятся в жизнь различного рода социально-экономичес-кие программы. Например, программы приватизации, демонополи-зации и т. п.;

г) определяется организационно-правовой статус звеньев ис-полнительного аппарата, непосредственно подведомственных Пре-зиденту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). На-пример, положения о министерствах, государственных комитетах и федеральных службах РФ;

д) обеспечивается механизм реализации конституционного ста-туса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т. п.);

е) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, воз-лагаются специальные обязанности или предоставляются специаль-ными права, реализуемые в сфере государственного управления. Например, о чрезвычайном положении, о въезде и выезде из страны и т. п.;

ж) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотноше¬ниях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т. п.;

з) осуществляется охрана установленного в сфере государ¬ственного управления порядка отношений. Например, о судебном обжаловании неправомерных действий исполнительных органов (должностных лиц) и т. п.

Нормативные акты управления являются одним из источников российского административного права. Они служат правовой осно¬вой для возникновения, изменения и прекращения конкретных ад-министративно-правовых отношений, но сами их не создают.

Таким образом, нормативными актами решаются наиболее важные, принципиальные управленческие проблемы. В частности, установлено, что решениям Правительства РФ, имеющим норма¬тивный характер, отводится приоритетное значение по сравнению с решениями по оперативным и другим текущим вопросам.

Полномочия исполнительных органов (должностных лиц) по изданию нормативных административно-правовых актов определя¬ются закрепленной за ними в официальном порядке компетенцией. В настоящее время, в связи с переносом центра тяжести работ по управлению в республики, регионы и на места, значительно расши¬рены правоустановительные полномочия соответствующих органов исполнительной власти.

Нормативные акты могут иметь общефедеральное, республи-канское, краевое, областное и т. п. значение, то есть издаваться ис-полнительными органами всех субъектов Федерации и действовать в соответствующих границах. Вместе с тем нормативные акты мо¬гут издаваться исполнительными органами различного уровня, на¬деленными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компе¬тенцией. В специально предусмотренных административно-право¬выми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически-обязательными и за пределами данной от¬раслевой системы. Например, Правительством РФ установлено, что Министерство труда и социального развития по вопросам своей ком¬петенции вправе принимать постановления, обязательные для ис¬полнения всеми министерствами, другими органами исполнитель¬ной власти, предприятиями и учреждениями независимо от их ве¬домственной подчиненности. Аналогичную юридическую силу имеют нормативные акты некоторых других исполнительных органов с межотраслевой и отраслевой компетенцией.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) харак¬тер. По своему юридическому содержанию это — распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выраже¬ние конкретные юридически-властные волеизъявления соответству¬ющих субъектов исполнительной власти. Конкретность таких во¬леизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, то есть их адресатом являет¬ся определенное лицо (лица); в-третьих, они являются юридичес¬кими фактами, вызывающими возникновение конкретных админи¬стративно-правовых отношений. В качестве наиболее показатель¬ного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномоч¬ного органа (должностного лица) о наложении на виновного в со¬вершении административного правонарушения административно¬го наказания.

Индивидуальные акты наиболее распространены в практике государственно-управленческой деятельности, так как они в наи-большей степени отвечают ее исполнительному назначению и яв¬ляются важнейшим средством оперативного решения текущих воп¬росов управления. Кроме того, именно индивидуальные акты обес¬печивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) фун¬кции административного права и исполнительной власти.

Индивидуальные акты всегда являются актами применения административно-правовых норм. Но этим их служебная роль не исчерпывается. Они используются также и для реализации норм ряда других отраслей российского права (например, финансового, земельного, трудового и т. п.). Тем не менее главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие норматив¬ным административно-правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными. Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служеб¬ных отношений, должны основываться на нормах, содержащихся в Федеральном законе "Об основах государственной службы РФ"1.

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуаль¬ных правовых актов связывают с установлением обязанностей, зап¬ретов, разрешений и дозволений. Тем самым создается впечатле¬ние, что юридическое содержание нормативных актов свободно от них, что не соответствует действительности. В нормативных актах прежде всего формулируются административно-правовые дозволе¬ния, предписания и запреты, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно приме¬няются к конкретным лицам. Правовые акты управления могут классифицироваться и по другим основаниям (критериям). Об их масштабности, то есть тер¬риториальной распространенности, уже говорилось. Иногда в од¬ном административно-правовом акте могут сочетаться черты нор¬мативности и индивидуальности, т,о есть нормы "переплетаются" с предписаниями индивидуального характера. Например, принима¬ется решение о преобразовании действующего исполнительного органа или об образовании нового, причем одновременно в этом решении (акте) фиксируется в нормативном порядке его организа¬ционно-правовой статус, а также конкретное лицо назначается его руководителем. Такого рода акты называются смешанными, при¬чем иногда их выделяют в самостоятельный вид правовых актов наряду с нормативными и индивидуальными. Для этого, однако, до¬статочных оснований не имеется. Поскольку индивидуальные пред¬писания в подобных случаях "сопровождают" нормативные, по¬стольку для определения юридической природы акта необходимо ориентироваться на его преобладающее качество, а именно — на нормативность.

Помимо нормативных и индивидуальных иногда упоминаются общие акты, содержащие общие кратковременные предписания (на-пример, о переносе выходного дня) либо общие требования (напри¬мер, экономить ресурсы). Однако перенос выходного дня — типич¬ный пример индивидуального управленческого решения, а призыв к экономии ресурсов — вообще не имеет юридического значения. •

Интерес представляет классификация административно-пра¬вовых актов по их наименованию. Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименова¬ния, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права. Последние, как правило, содержатся в положениях о соответству¬ющих органах (например, в положениях о министерствах).

Прежде всего правовые акты по вопросам организации испол-нительной власти издает Президент РФ. Например, он назначает на должность и освобождает от должности заместителей Предсе¬дателя Правительства, федеральных министров, формирует Адми¬нистрацию Президента, назначает и освобождает своих полномоч¬ных представителей, высшее командование Вооруженных Сил и т. п. (ст. 83 Конституции РФ). Эти его действия оформляются ука¬зами, а по некоторым вопросам — распоряжениями (ст. 90 Консти--туции РФ). \*

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конститу-ционным законом о Правительстве последнее на основании и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных ука¬зов Президента издает постановления и распоряжения (ст. 115 Конституции РФ), причем подчеркивается, что постановления но--сят нормативный характер, а распоряжения — индивидуальный. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 ав¬густа 1997 г., утвердившим "Правила подготовки нормативных пра¬вовых актов федеральных органов исполнительной власти и их го-сударственной регистрации"1 указанные органы могут издавать постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, по-ложения. Им запрещено издавать правовые акты в форме писем и телеграмм. Единообразного решения этого вопроса нет. На практи¬ке некоторые исполнительные органы часто свои властные волеизъ-явления облекают в форму служебных писем и даже телеграмм, что свидетельствует о недобросовестном отношении с их стороны к ус-тановленным вариантам правовых актов управления.

Как правило, ведомственные акты имеют обязательную силу для всех подразделений соответствующей системы. Иногда такого рода правовые акты обязательны для физических и юридических лиц независимо от ведомственной подчиненности и форм собствен¬ности2.

Аналогичны наименования административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик в составе РФ (см. ст. 120 Конституции Республики Татарстан).

Главы других субъектов РФ, их администраций, исполнитель¬ной власти издают постановления и распоряжения (см. ст. 46 Ус¬тава Свердловской области).

По Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" высшие должностные лица субъектов, его высший исполнительный орган издают указы (постановления), распоряжения (ст. 22).

Руководители иных исполнительных органов субъектов РФ издают акты в формах, определенных в нормативных правилах, актах, устанавливающих статус соответствующих органов.

Следует отметить, что несмотря на то, что местное самоуправ-ление не является элементом реализации государственной власти, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"3 содержит норму, в которой говорится о пра-вовых актах,- осуществляющих функции его органов и должностных лиц. Наименование их определяется уставом муниципального обра-зования. Поскольку эти органы и лица не являются представите¬лями государства, налицо — делегация юридически-властных фун¬кций негосударственным формированиям.

В зависимости от способа охраны правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т. п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисципли¬нарной либо административной ответственности. К числу первых от¬носятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управленческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя. Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие общеобяза¬тельные правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации, незави¬симо от их служебной или ведомственной подчиненности, то есть на третьих лиц. Это — правовые акты управления с административ¬ной санкцией.

Правовые акты управления (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. В этом смыс¬ле такого рода акты индивидуализированы. Практика государствен¬но-управленческой деятельности не исключает возможности изда¬ния совместных правовых актов двух (или более) органов или дол¬жностных лиц. Например, это — совместные приказы двух или не¬скольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации и т. п.