

**Краткое изложение содержания выступления Ломакиной В.Ф. - старшего научного сотрудника сектора административного права Института государства и права РАН, кандидата юридических наук, доцента на тему: «Формы административного регулирования» на международной конференции, проходившей в Институте государства и права РАН (2 - 4 декабря 2009 г).**

В науке административного права проблемы, касающиеся понятия, сущности и видов административно-правовых форм деятельности органов исполнительной власти и других органов, осуществляющих функции публичной власти, недостаточно разработаны. Существует множество различных позиций относительно понятия данной категории, классификации административно-правовых форм. Дискуссионный характер также носят вопросы о понятии, признаках, содержании и видах административного договора.

Вместе с тем, несмотря на разнообразие в подходах к вышеназванным проблемам, большинство ученых (Ю.М. Козлов, М.В. Пучкова, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева и др.) единодушны, в частности, при определении основных признаков данной дефиниции и признании правовых форм в качестве основных форм деятельности органов исполнительной власти. Полагаем возможным присоединиться к их мнению о том, что форма государственного управления – это внешне выраженное действие органа исполнительной власти (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции, направленное на реализацию функций и методов государственного управления и вызывающее определенные юридические последствия.

По признаку наличия или отсутствия юридических последствий выделяются две большие группы форм управления: 1. правовые; 2. неправовые. Именно в правовых формах реализуется исполнительная власть в Российской Федерации. К ним относится издание нормативных и иных

правовых актов управления, заключение административных договоров, совершение иных юридических действий (выдача лицензий, осуществление регистрационных и разрешительных действий и др.). Неправовые формы имеют вспомогательный характер, с их помощью обеспечиваются необходимые условия для эффективного осуществления функций исполнительной власти. К ним относятся, например, такие действия, как проведение совещаний, проверок, ведение статистического и бухгалтерского учета и др.

Действия субъектов исполнительной власти по изданию административно-правовых актов управления занимают ведущее место в системе правовых форм. Именно в такой форме в максимальной степени выражаются государственно-властные полномочия органов исполнительной власти. Эти органы издают многочисленные и разнообразные по характеру и содержанию административно-правовые акты. С помощью нормативных правовых актов конкретизируются нормы законов, первичным образом осуществляется правовое регулирование отдельных не установленных на законодательном уровне общественных отношений в различных сферах государственного управления. В целях реализации законов субъекты исполнительной власти принимают значительное число индивидуальных правовых актов управления, на основе которых возникают, изменяются и прекращаются отношения в сфере управления.

В условиях перехода к рыночной экономике расширяется практика возникновения договорных отношений между отдельными субъектами исполнительной власти, между ними и коммерческими и некоммерческими организациями. В связи с этим возрастает актуальность проблемы, связанной с признанием действий органов исполнительной власти по заключению административно-правовых договоров в качестве правовой формы государственного управления. Эта проблема носит дискуссионный характер, не все ученые склонны безоговорочно считать заключение подобных договоров одной из правовых форм управления. Некоторые авторы

рассматривают административно-правовые договоры как форму управленческих действий в системе, обеспечивающей управление. Другие полагают, что такие договоры могут выступать и как форма государственного управления, и как один из видов административно-правовых актов государственного управления. Так, отношения как договорные, возникают, например, в связи с заключением разного рода налоговых инвестиционных соглашений, государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд, концессионных договоров (подразумевающих передачу части функций местной администрации по обслуживанию местных нужд негосударственным субъектам) и т.п. сделок. В приведенных примерах налицо сочетание административно-правовых, гражданско-правовых, финансово-правовых элементов. Подобного рода договоры не являются в чистом виде административно-правовыми, они носят смешанный характер, в которых административно-правовые элементы проявляются частично и наряду с элементами других отраслей права. Чисто административно-правовые договоры имеют место в отношениях между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, например, соглашения о разграничении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В докладе анализируются и другие основания классификации правовых форм управления: в зависимости от юридического содержания, в связи с направленностью управленческого действия, а также сделан вывод об общих чертах, характеризующих формы государственного управления. Эти формы: являются способом внешнего выражения содержания деятельности органов государственного управления (их должностных лиц) и зависит от этого содержания; средством решения задач и функций субъектов государственного управления в рамках их компетенции; осуществляются в рамках, установленных нормативными правовыми актами; влекут или не влекут за собой юридические последствия и др.

Важнейшей административно-правовой формой реализации целей, задач и функций исполнительной власти и государственного управления в целом являются правовые акты управления. Эти акты наиболее многочисленны, поскольку в отличие от законов, призваны осуществлять более оперативное и конкретное правовое регулирование по вопросам, возникающим в повседневной управленческой деятельности. В правовых актах субъекты исполнительной власти либо устанавливают новые общие правила поведения, либо принимают предписания персонифицированного характера по конкретным обстоятельствам дела.

Правовые акты управления должны издаваться в соответствии с требованиями, предъявляемыми к их содержанию и порядку их издания. В докладе подробно изложены эти требования. Прежде всего, правовые акты должны издаваться на основании и во исполнение законов и правовых актов вышестоящих государственных органов. Акт управления может быть издан только органами государственной власти (должностным лицом), имеющим на это полномочие и в пределах закрепленной за ним компетенцией. Правовые акты управления должны основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Не допускается принятие акта коллегиальным органом при отсутствии кворума, а также издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм.

Несоблюдение хотя бы одного из юридических требований, предъявляемых к содержанию и порядку принятия правовых актов управления, является основанием либо для признания таких актов недействительными, ничтожными, либо оспоримыми. Ничтожные акты признаются недействующими и подлежащими безусловной отмене. Примером ничтожных актов является принятие их с нарушением компетенции органа исполнительной власти. Оспоримые акты порождают юридические последствия, но их правомерность ставится под сомнение и

вопрос о законности такого акта разрешается соответствующим органом по жалобе или протесту организации, должностных лиц и граждан.