Основные организационно-правовые формы государственного управления

Процесс государственного управления имеет своим содержанием деятельность субъектов административного права, которая осуществляется посредством определенных административно-правовых форм, процедур и методов.

**Формы государственного управления -** это внешнее практическое выражение управленческой деятельности в конкретных действиях, совершаемых субъектами управления.

Другими словами, административно-правовая форма - это юридическое выражение конкретных действий и решений органов государственной администрации и иных субъектов административного права в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Она представляет собой юридически значимые способы реализации субъектами административного права своих полномочий, прав и обязанностей, отражающих особенности их правового статуса.

Сказанное свидетельствует о том, что форма управленческой деятельности выражает её содержание. Фактически речь идёт о том, как осуществляется сама управленческая деятельность. Все формы управленческой деятельности прямо или косвенно предопределены в своей основе нормами, с помощью которых государство регламентирует деятельность государственного аппарата.

Форма государственного управления есть объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то в зависимости от того, какие формы использованы, в значительной мере зависит успех управленческой деятельности. Выбор формы управления предопределяет целесообразное выполнение функции управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени. Закономерности:

**Форма должна соответствовать характеру данной функции. Форма должна соответствовать компетенции.**

Должна соответствовать особенностям конкретного субъекта управления.

Соответствовать целям данного воздействия (надобность в данных юридических последствиях).

Общепризнанная классификация форм управленческой деятельности в юридической литературе отсутствует, при этом существует многообразие форм их направленности и различное конкретное содержание. Однако, несмотря на неоднозначную интерпретацию, различают правовые и неправовые формы управления. Чаще всего различают в зависимости от их характера, однако этот критерий не всегда чётко выдерживается.

Правовой считается деятельность, которая непосредственно влечет определенные правовые последствия и осуществляется на основе довольно полного юридического оформления.

**Неправовыми формами деятельности исполнительной власти считаются организационные действия и материально-технические операции. Они тоже осуществляются в рамках действующего законодательства, но часто такая деятельность правом регламентируется лишь, в общем. Главная же их особенность состоит в том, что эти действия непосредственно юридических последствий не влекут.**

Чаще всего встречаются такие организационные действия, как проведение совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета, организация демонстраций, пресс-конференций, встреч с трудовыми коллективами, представителями общественных объединений.

Разделение форм управления на правовые и неправовые, представляется несколько условной и недостаточной.

Ведь на самом деле все формы государственного управления - правовые (нормативные акты, издание индивидуальных актов, заключение административных договоров и др.) и неправовые (осуществление организационных действий, совещания, семинары и другие материально-технические действия) - в определенном смысле являются правовыми, имеющими соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых они не могут возникать, функционировать и применяться на практике.

**Правовое начало так или иначе заложено в любой из названных форм независимо от того, причисляются ли они по существующим классификациям к правовым или неправовым, что, конечно, не означает отсутствия различий между ними. Такие различия существуют, они достаточно заметны и существенны.**

Главное же состоит в том, что при непосредственном применении они не создают юридических последствий, прямо не связаны с совершением юридически значимых действий, хотя оказывают серьезное влияние на указанные последствия и действия, являются нередко их условием, предпосылкой. Например, чтобы коллегиальный исполнительный орган принял квалифицированное и обоснованное решение, необходимо тщательно и всесторонне подготовить заседание, совещание, семинар участников такого органа с целью обеспечения принятия эффективного решения (постановления либо другого правового акта).[1]

Исходя из сказанного, представляется целесообразным более широкое определение административно-правовых форм управления как совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т.п.), которые служат осуществлению, реализации целей, задач, функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права.

**Для реализации своих властных полномочий в процессе государственного управления органы исполнительной власти используют такие правовые формы как:**

1) издание административно-правовых актов (правовых актов управления);

2)  заключение договоров (например, административных договоров, международных соглашений);

3) совершение иных юридически значимых действий, вызывающих определенные правовые последствия (составление отчетов, регистрация фактов, выдача справки о месте работы, составление административных протоколов и т.д.).

Для достижения стоящих перед ними задач субъекты исполнительной власти издают огромное число правовых актов. С их помощью устанавливаются новые юридические нормы, изменяются или отменяются старые (правотворческая деятельность), формируются новые правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие (правоприменительная деятельность).

С каждым годом расширяется договорная практика субъектов исполнительной власти. Если в прошлом они в основном были стороной в трудовых отношениях (коллективных, трудовых договорах), то теперь они заключают много административных договоров (соглашения между разными субъектами управления, контракты о службе в милиции, вооруженных силах и т. Д.).

И хотя при вступлении в гражданско-правовые сделки они выступают в другом качестве, действуют как юридические лица, их участие в гражданско-правовых договорах можно рассматривать как вспомогательную деятельность, способствующую выполнению их основной - управленческой функции.

Принятие и исполнение административно-правовых актов является одной из основных форм реализации исполнительной власти. В процессе государственного управления возникает потребность в конкретизации норм законов, которая и осуществляется путем издания административных актов. Они служат для установления правовых норм либо для разрешения индивидуальных юридических ситуаций путем применения правовых норм. Издание и исполнение этих актов - важная часть управленческого процесса, направленного на осуществления функций исполнительной власти.

Критерием понятийного аппарата акта государственного управления является юридически властный, организационный, подзаконный характер, сферы и субъектов применения.

**Административно-правовой акт - это основанное на законе официальное юридически-властное решение полномочного субъекта исполнительно-распорядительной деятельности, принимаемое в одностороннем волевом порядке с соблюдением определенной формы и процедуры и направленное на установление административно-правовых норм или на возникновение, изменение либо прекращение административно-правовых отношений в целях реализации управленческих задач и функций исполнительной власти. Акты управления обладают характерными чертами:**

1. является правовой формой управленческого решения;
2. выражает юридически значимое волеизъявление субъекта исполнительной власти в виде предписания, обязательного для адресата;
3. официальный характер правового акта состоит в том, что он издается от имени определенной структурной единицы государственного аппарата, выражает волю государства, влечет служебные последствия;
4. издается в одностороннем порядке, т.е. выражает волю только одной стороны - субъекта исполнительной власти;
5. носит подзаконный характер, т.е. должен издаваться в соответствии с законом;
6. является решением полномочного органа исполнительной власти, принимаемым по вопросам и в пределах его компетенции определенной законом;
7. устанавливает в сфере ведения конкретного субъекта исполнительной власти обязательные правила поведения либо регулирует конкретные управленческие отношения и решает индивидуальные административные дела;
8. принимается с соблюдением определенных установленных процедур. Решение субъекта власти становится правовым актом, когда оно надлежащим образом оформлено;
9. несоблюдение содержащихся в нем юридически властных предписаний влечет ответственность виновной стороны;
10. может быть в установленном законе порядке опротестован или оспорен.

**Каждый административный акт имеет свое содержание и форму. Содержание административного акта включает три основных элемента:**

1)  волеизъявление уполномоченного органа, которое не должно выходить за пределы его компетенции (это волеизъявление должно быть свободным, т.е. не формироваться под влиянием обмана, заблуждения или принуждения);

2)    юридическое существо этого волеизъявления (назначить, установить, разрешить, предоставить, отозвать, лишить, наказать и т.д.);

3) условия, обязательства и поручения, сопровождающие основное решение.

Форма административного акта - это внешнее выражение содержащейся в нем воли, мотивов и целей его принятия. Эта форма может быть представлена в виде указов, постановлений, распоряжений, приказов, указаний, инструкций, положений и т.д.

Административный акт только тогда выполняет свое властное предназначение в процессе государственного управления, когда он действует.

**Действие административного акта выражается в том, что он обладает юридической силой, выступает обязывающей или управомочивающей формой действий субъекта исполнительной власти и вызывает те юридические последствия, ради которых он был издан. Для того чтобы административный акт обладал юридической силой, он должен отвечать определенным требованиям:**

* правовой акт управления не должен противоречить Конституции Республики Казахстан;
* правовой акт не должен ограничивать или нарушать установленные государственными законами права и законные интересы граждан, общественных объединений, предпринимательских и коммерческих организаций, фирм и иных ассоциаций и объединений этого рода;
* в издании акта должны применяться лишь те его наименования, которые предусмотрены законодательством и издаваемым данным органом исполнительной власти правовым актом;
* необходимо строго и неукоснительно соблюдать установленный порядок подготовки, обсуждения и принятия правовых актов управления. К числу конкретных требований, относящихся к данному пункту, могут быть отнесены: соблюдение коллегиальности, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами, соблюдение предусмотренных реквизитов, т.е. штампов, печатей, подписей, бланков органа, издающего акт, подписей исполнителей, сроков исполнения и др.;
* правовой акт управления должен быть издан полномочным органом (органом исполнительной власти, органом управления предприятия, хозяйственного объединения, учреждения, соответствующим должностным лицом) и в пределах его компетенции.

**Нарушение данных требований является основанием для признания административных актов незаконными, т.е. не имеющими юридической силы. Акты государственного управления отличаются от других актов иных органов. Акт от закона отличается тем, что носит подзаконный характер, издается на основе и во исполнение закона. Закон имеет высшую юридическую силу. Под юридической силой акта того или иного органа понимается его соотношение с правовыми актами других органов.**

Юридическая сила правовых актов государственных органов определяется местом этих органов в государственном аппарате и полномочиями по осуществлению функций государства, однако, это не означает большую или меньшую значимость этих актов. Степень юридической силы актов, это не только мера обязательности исполнения, а вопрос внутреннего взаимоотношения, взаимосвязей актов между собой. Высшая юридическая сила закона проявляется в том, что никакой акт управления не может отменить или изменить закон. Законом же может быть оказано влияние на акт (отмена и т.п.).

**Правомочие на признание акта незаконным имеют:**

1)    орган исполнительной власти - автор акта может признать неправомерность и отменить его;

2)   вышестоящие органы исполнительной власти, наделенные правом отмены неправомерных актов нижестоящих органов государственной администрации (Президент, Правительство и т.д.);

3)  судебные органы (общий и арбитражный суды, Конституционный Суд Республики Казахстан).

Признание акта незаконным осуществляется в двух основных формах:

1) признание неправомерного акта недействительным - недействительный административный акт не порождает юридических последствий с момента его принятия;

2)      признание такого акта недействующим - недействующий административный акт не порождает юридических последствий с момента вступления решения суда по данному акту в законную силу либо с момента вступления решения в законную силу решения административного органа о его отмене.