Лекция . Административно-правовые формы.

План:

*7.1. Понятие административно-правовых форм*

*7.2. Виды административно-правовых форм.*

*7.3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение.*

*7.4. Виды правовых актов управления.*

*7.5. Действие правовых актов управления.*

*7.6. Административно-правовой договор.*

7.1. Понятие административно-правовых форм

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, т.е. соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к деятельности исполнительных органов государственной власти, повседневно и многообразно ее реализующих.

Изложенная позиция позволяет определить сущность и провести видовую классификацию специфической научно-практической категории - форм реализации исполнительной власти.

Что понимается под ними? В общенаучном толковании "форма" органически связана с иной категорий такого же плана, а именно - с "содержанием". В таком аспекте под формой понимается тот или иной вариант выражения содержания. Применительно к 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.

Каждый орган исполнительной власти либо его представитель (должностное лицо) в силу закрепленной за ними компетенции имеют возможность действовать тем или иным образом в тех или иных конкретных ситуациях. Превращение такой возможности в реальность предполагает в обязательном порядке совершение ими определенных активных действий (например, принятие решения, рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, осуществление регистрационных или контрольно-надзорных действий и т.п.). Подобные действия выражают содержание государственно-управленческих функций, в них реализуется компетенция данного субъекта управления. Но что означает их совершение? Придание им того или иного варианта внешнего выражения. Только выраженные подобным образом они становятся реальным, т.е. работающим средством решения управленческих задач и функций.

Однако действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Особое значение при этом имеет тот факт, что в таком выражении прежде всего нуждаются те из них, в которых заключено непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие того или иного субъекта исполнительной власти на соответствующий объект. Иначе цель управления вообще не достигается.

Исполнительные органы, однако, осуществляют многие действия, непосредственно не связанные с управляющим воздействием. Например, это действия, обеспечивающие подготовку указанного воздействия либо его эффективность, сбор информации о результатах управляющего воздействия (разработка проектов управленческих решений, контроль за выполнением принятых и т.п.).

Сочетание действий различного назначения придает механизму исполнительной власти состояние постоянного "движения", позволяет ему практически реализовать свое конституционное назначение.

Внешнее выражение этих действий осуществляется по-разному.

Если субъект исполнительной власти выполняет функции непосредственно управляющего воздействия, его действия подобного рода всегда получают свое внешнее выражение "за пределами" его аппарата, т.е. в его взаимодействии с объектами управления (например, с нижестоящими исполнительными органами, общественными объединениями, гражданами и т.п.). Если же его действия такого рода воздействие не осуществляют, они также должны получить соответствующее внешнее выражение, т.е. в тех или иных отношениях преимущественно внутриорганизационного или же внутриаппаратного характера. Но и они различны по своему назначению.

Так, к их числу относятся управленческие действия, совершаемые повседневно в интересах организации и обеспечения порядка работы данного исполнительного органа, т.е. нормального взаимодействия всех структурных подразделений аппарата данного органа и его административного персонала. Фактически - это действия, совершаемые руководителем исполнительного органа, адресуемые подчиненным работникам его служебного аппарата. Но это не исключает того, что управленческие действия такого рода воплощаются в отношениях, выходящих за рамки служебного аппарата органа (например, проведение инструктивного совещания с работниками нижестоящих органов или служб и т.п.).

Важное значение имеют и последствия совершаемых внешне выраженных управленческих действий. В одних случаях они вызывают прямые последствия юридического характера, а в других - не вызывают таковых.

Очевидно, что в первом случае имеются в виду действия, непосредственно реализующие управляющее воздействие (внеаппаратное и внутриаппаратное).

Таким образом, говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

а) форм реализации исполнительной власти;

б) форм внутриаппаратной работы.

Главенствующее значение в механизме функционирования исполнительной власти принадлежит первым, так как они выражают внешнее юридическое воздействие. В них внешнее выражение фактически получает сама исполнительная власть со всеми своими атрибутами. Это - формы управления в собственном смысле.

Обобщая изложенные положения, можно утверждать, что под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Если такого рода управленческие действия вызывают последствия юридического характера или же имеют определенное юридическое значение, их обобщенно можно обозначить в качестве административно-правовых форм.

7.2. Виды административно-правовых форм

Формы управленческой деятельности многообразны. Следовательно, единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Формы управленческой деятельности требуют в необходимых случаях определенной юридической регламентации.

Регламентация форм управленческой деятельности осуществляется административно-правовыми нормами. Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица). Это, например, положения о министерствах, должностные инструкции и т.п. Внутриорганизационная деятельность субъектов исполнительной власти может регламентироваться административно-правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах, посвященных, например, организации делопроизводства.

Наиболее значимы формы, связанные с реализацией правоприменительных, правоустановительных и правоохранительных функций исполнительной власти; они вызывают наиболее существенные юридические последствия. Их регламентация имеет важнейшее значение с позиций обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

Классификация форм управленческой деятельности может проводиться по различным основаниям. Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение на правовые и неправовые. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве административно-правовых форм управления. Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов исполнительной власти, совершение которых непременно влечет за собой наступление определенных правовых последствий. Они являются административно-правовыми формами в собственном смысле, т.е. формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически властных полномочий. Это прежде всего правовые акты. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Например, это проведение семинаров, совещаний, инструктивных сборов, обработка получаемой информации и т.п., т.е. осуществление различного рода организационных действий либо материально-технических операций (экспедиция, транспорт, охрана и т.п.).

Однако изложенные положения не являются безоговорочными. Так, наряду с принятием правовых актов нередко называют "совершение других юридически значимых действий". Очевидно, что их "юридическая значимость" заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки с места работы и т.п.). Поскольку издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, постольку интерес представляет существо иных действий субъектов исполнительной власти такого же правового значения.

Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают действия иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию; выдавать официальные документы типа прав на вождение транспортных средств и т.п. Конечно, юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу правовых форм отнести: издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта. В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти.

Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе элементами такого процесса не являющиеся, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т.п.). Но именно в силу этого вряд ли допустимо отнесение к такого рода действиям, например, выписку врачом листка временной нетрудоспособности, которая, конечно, юридически значима, но данное действие совершает не представитель исполнительной власти и не в целях ее реализации.

Исполнительная же власть с учетом ее особенностей реализуется только ее субъектами (а не аппаратными подразделениями совещательного, подготовительного и иного вспомогательного типа) и только в правовых формах. Но это, конечно, не умаляет значимости неправовых форм.

Как правило, в числе форм управленческой деятельности называют: издание нормативных актов; издание индивидуальных (административных) актов; совершение иных юридически значимых действий, заключение договоров; осуществление организационных действий; выполнение материально-технических (организационно-технических) операций.

Относительно организационно-технических или материально-технических операций (действий) следует иметь в виду, что последние вообще не могут рассматриваться в качестве форм управленческой деятельности. Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, проверка, экспедиция, транспорт, охрана и т.п.), а форма выражения - неправовая. Реализацию исполнительной власти в прямом смысле они, конечно, не выражают; осуществляют их не управленческие работники, а нередко обслуживающий персонал. Но в целом они не могут быть исключены из перечня форм управленческой деятельности, т.е. понятия, более широкого по своему смыслу, чем собственно реализация исполнительной власти.

Природа организационных действий и их назначение совершенно иные. Их совершают государственные служащие - административно-управленческие работники, в действиях которых находит свое практическое выражение повседневная работа, возложенная на данный исполнительный орган. Это - специалисты, исполнители, функционеры, т.е. оперативный персонал данного органа, работающий под непосредственным руководством со стороны должностного лица, возглавляющего этот исполнительный орган. Они занимают служебные должности в его аппарате, закрепляющие соответствующие функции и полномочия каждого из них. В определенном объеме они совершают юридически значимые действия, но не облеченные в форму правовых актов управления. Поэтому эти их действия могут быть отнесены к правовым формам государственно-управленческой деятельности, но далеко не во всех случаях - к формам реализации исполнительной власти. Как правило, совершаемые ими действия замыкаются в границах аппарата данного исполнительного органа (например, инспектор либо иного рода специалист структурного подразделения аппарата такого органа). В некоторых случаях такой работник наделяется компетенцией внешне властного характера (например, главный бухгалтер, руководитель департамента министерства).

Внутриаппаратные действия либо предшествуют реализации исполнительной власти, либо являются следствием, вытекающим из процесса такой реализации, либо, наконец, служат одним из вариантов этой реализации в пределах компетенции определенного должностного лица.

Все они могут быть как правовыми, так и неправовыми.

Таким образом, классификационный подход к формам управления подводит к выводу о наличии правовых либо неправовых форм. Реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме. Внутриорганизационная деятельность может быть выражена в обеих формах.

Административно-правовые формы могут быть классифицированы по ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т.е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

к) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

л) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

м) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах и совещаниях, в моделировании, в делопроизводстве и т.п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления.

7.3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Наиболее значимые качества, определяющие юридическую природу правового акта управления, следующие:

а) представляет собой юридический вариант управленческого решения. Путем его издания исполнительный орган (должностное лицо) решает тот или иной вопрос (общий или индивидуальный), возникающий в процессе его деятельности, в интересах реализации задач и функций исполнительной власти;

б) издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством либо административно-правовыми нормами;

в) это юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение властная природа государственно-управленческой деятельности;

г) представляет одностороннее волеизъявление указанного субъекта, предопределенное началами, характеризующими исполнительную власть в целом;

д) содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата; он императивен;

е) определяет правила должного поведения в сфере государственного управления;

ж) может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа;

з) он подзаконен, т.е. может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения;

и) занимает определенное место в иерархической системе такого рода актов, что означает соответствие акта данного органа исполнительной власти (должностного лица) актам вышестоящих звеньев системы исполнительной власти;

к) представляет собой юридическую разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе деятельности исполнительных органов (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, докладные записки, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и т.п.) выражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение, но не превращаются тем самым в правовые акты управления со всеми присущими им юридическими качествами;

л) как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления;

м) с учетом ранее изложенных его качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта, его обсуждения, экспертизы, утверждения и проч. Общие правила такого рода, к сожалению, отсутствуют; существуют правила ведомственного характера либо предусматривающие процедуру подготовки и утверждения управленческих актов применительно к отдельным органам исполнительной власти (например, они содержатся в Регламенте Правительства РФ, в Положении о подготовке проектов его постановлений и распоряжений);

н) может быть в установленном действующим законодательством или подзаконными административно-правовыми нормами порядке опротестован или обжалован;

о) в случае несоблюдения содержащихся в нем юридически властных предписаний вызывает особое юридическое последствие правоохранительного характера, а именно наступление ответственности виновной стороны (как правило, наступает дисциплинарная или административная ответственность).

Таким образом, правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций исполнительной власти.

В таком понимании этот вид юридических актов опосредует взаимоотношения между сторонами управленческих отношений, точнее - между управляющей и управляемой сторонами, между субъектами и объектами управления.

В правовых актах управления решаются многие вопросы детализации и конкретизации общих правовых норм, содержащихся в правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти.

Правовые акты управления по масштабности их действия не ограничиваются сферой государственного управления. В ряде случаев с их помощью регламентируются отдельные стороны общественных отношений, составляющих предмет не административного, а иных отраслей российского права. В наибольшей степени это касается финансовых отношений, частично трудовых, земельных и др. В частности, именно на их основе возникают налоговые, природоохранительные правоотношения.

Правовые акты управления отличаются от актов судебных органов государственной власти своим преимущественно позитивным характером, выражающимся в том, что с их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти с целью упорядочивающего воздействия на различные стороны государственной и общественной жизни. Судебные акты имеют ярко выраженный юрисдикционный характер; для управленческих актов юрисдикция не является приоритетной. Кроме того, правовые акты управления не могут отменить либо изменить судебные акты, в то время как последние такую возможность в отношении их имеют. Наконец, правовые акты нередко играют роль доказательств в судебном процессе (например, по жилищным, трудовым, административным делам).

7.4. Виды правовых актов управления

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

Основной критерий их классификации - юридические свойства актов.

В соответствии с ним правовые акты управления подразделяют на нормативные и индивидуальные.

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

Нормативные акты 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 управленческих нормативных актов существенна, что находит свое выражение в их содержании.

Такого рода правовыми актами:

а) обеспечивается механизм реализации конституционного статуса граждан и общественных объединений (например, о свободе совести и вероисповеданий, об образовании и т.п.);

б) конкретизируются нормы высшей юридической силы, т.е. содержащиеся в законодательных актах. Например, на основании Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" последним был утвержден Регламент Правительства, конкретизирующий и детализирующий общие нормы, содержащиеся в названном Законе;

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

г) проводятся в жизнь различного рода социально-экономические программы. Например, программы приватизации, демонополизации и т.п.;

д) определяется организационно-правовой статус звеньев исполнительного аппарата, непосредственно подведомственных Президенту или Правительству РФ (аналогичные акты принимаются на нижестоящих уровнях государственной организации России). Например, положения о министерствах и федеральных службах России;

е) устанавливаются необходимые ограничения и запреты, возлагаются специальные обязанности или предоставляются специальные права, реализуемые в сфере государственного управления. Например, о чрезвычайном положении, о въезде в Российскую Федерацию и выезде из нее;

ж) определяется порядок совершения определенных действий (процедур) исполнительно-распорядительного характера. Например, о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций; о проведении государственного ветеринарного надзора; о планировании и финансировании деятельности казенных заводов; о лицензировании; о порядке подготовки правовых актов и т.п.;

з) формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений. Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т.п.;

и) осуществляется охрана установленного в сфере государственного управления порядка отношений. Например, о дисциплинарной и административной ответственности.

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

Таким образом, нормативными актами решаются наиболее важные, принципиальные управленческие проблемы. Это их качество, например, ярко выражено в Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации", который решениям, имеющим нормативный характер или наиболее важное значение, отводит приоритетное значение по сравнению с решениями по оперативным и другим текущим вопросам.

Полномочия исполнительных органов (должностных лиц) по изданию нормативных административно-правовых актов определяются 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 расширены правоустановительные полномочия соответствующих органов исполнительной власти.

Нормативные акты могут иметь общефедеральное, республиканское, краевое, областное и т.п. значение, т.е. издаваться исполнительными органами всех субъектов Федерации и действовать в соответствующих границах. Вместе с тем нормативные акты могут издаваться исполнительными органами различного уровня, наделенными отраслевой (ведомственной) или межотраслевой компетенцией. В специально предусмотренных административно-правовыми нормами случаях нормативные акты отраслевого характера могут быть юридически обязательными и за пределами данной отраслевой системы. Например, Правительством РФ установлено, что Федеральная антимонопольная служба по вопросам своей компетенции вправе принимать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, другими органами исполнительной власти, организациями независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности. 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) характер. По своему юридическому содержанию это - распорядительные правовые акты. В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти. Конкретность таких волеизъявлений (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, т.е. являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных административно-правовых отношений. В качестве показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о назначении виновному в совершении административного правонарушения административного наказания.

Индивидуальные акты распространены в практике государственно-управленческой деятельности, так как они в наибольшей степени отвечают ее исполнительному назначению и являются важнейшим средством оперативного решения текущих вопросов управления. Кроме того, именно индивидуальные акты обеспечивают реализацию юрисдикционной (правоохранительной) функции 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 права (например, финансового, земельного, трудового). Тем не менее главным требованием, предъявляемым к их изданию, является их соответствие нормативным административно-правовым актам. В противном случае они не могут быть признаны действительными. Например, индивидуальные акты, издаваемые по конкретным вопросам государственно-служебных отношений, должны основываться на нормах, содержащихся в Федеральном законе "О системе государственной службы Российской Федерации".

Иногда по юридическим последствиям издание индивидуальных правовых актов связывают с установлением обязанностей, запретов, разрешений и дозволений. В нормативных актах прежде всего формулируются административно-правовые предписания, запреты и дозволения, а также условия их использования, в то время как в индивидуальных актах они непосредственно применяются к конкретным лицам.

Правовые акты управления могут классифицироваться и по другим основаниям (критериям).

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

В настоящее время используются следующие официальные наименования правовых актов управления:

1) указы и распоряжения Президента РФ (ст. 90 Конституции РФ);

2) постановления и распоряжения Правительства РФ (ст. 115 Конституции РФ);

3) постановления, приказы, распоряжения, инструкции, правила, положения, уставы, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;

4) указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ.

Как правило, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения являются нормативными актами управления. Издание правовых актов нормативного характера в виде писем и телеграмм не допускается.

Следует отметить, что, несмотря на то, что местное самоуправление не является элементом реализации государственной власти, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <\*> содержит норму, в которой говорится о правовых актах органов и должностных лиц, осуществляющих его функции. Наименование их определяется уставом муниципального образования. Поскольку эти органы и лица не являются представителями государства, налицо делегирование юридически властных функций негосударственным формированиям.

В зависимости от способа охраны правовых актов управления от нарушений (например, неисполнение, недобросовестное исполнение и т.п.) можно выделить акты, охраняемые мерами дисциплинарной либо административной ответственности.

К числу первых относятся правовые акты, адресуемые нижестоящим исполнительным органам, а также подчиненным управленческим работникам, на которых распространяется дисциплинарная власть руководителя.

Ко второй группе относятся правовые акты, содержащие общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, действие которых распространяется на лиц и организации независимо от их служебной или ведомственной подчиненности, т.е. на третьих лиц. Это - правовые акты управления с административной санкцией. Перечень вопросов, по которым могут устанавливаться такого рода правила, определяются в Кодексе РФ об административных правонарушениях. Право на их издание принадлежит органам исполнительной власти общей компетенции (правительства, администрации).

Правовые акты управления (нормативные и индивидуальные) издаются исполнительными органами (должностными лицами) в соответствии с закрепленной за ними компетенцией. Практика государственно-управленческой деятельности не исключает возможность издания совместных правовых актов двух (или более) органов или должностных лиц. Например, это - совместные приказы двух или нескольких федеральных или республиканских министерств, двух или нескольких глав краевой, областной администрации и т.п.

Предусмотрено коллегиальное и единоличное принятие управленческих правовых актов. Применительно к актам Правительства РФ принятые соответствующие нормы - это коллегиальное принятие решений. В других же случаях - не всегда. Например, министерство действует на основе единоначалия, а его руководитель несет персональную ответственность за состояние порученной отрасли. Но в министерствах есть коллегии и советы, роль которых в принятии управленческих решений велика.

7.5. Действие правовых актов управления

1. Правовые акты управления только тогда выполняют свою служебную роль, когда они действуют, т.е. вызывают те юридические последствия, ради достижения которых издаются (принимаются) исполнительными органами (должностными лицами). Имеется в виду либо нормативное регулирование общественных отношений в сфере государственного управления, либо создание системы административно-правовых отношений.

Действующим в указанном смысле является акт, обладающий определенным правовым свойством, а именно - юридической силой, под которой понимается его способность выступать в роли административно-правовой формы реализации исполнительной власти (государственного управления). Данное условие в принципе считается соблюденным в любом случае издания правового акта, ибо на него распространяется презумпция действительности (правильности). Такая презумпция справедлива, поскольку имеются в виду волеизъявления субъектов, осуществляющих государственную власть, выражающих его волю и интересы. Отсюда вывод: акт действует либо до истечения установленного срока его "жизни", либо до его официального изменения или отмены. Поэтому, как правило, правовой акт приобретает юридическую силу с момента издания или опубликования, если особо не оговорен иной порядок приведения его в действие (например, устанавливается определенный срок вступления его в юридическую силу).

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. <\*> определен порядок опубликования и вступления в силу актов Президента и Правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Официальному обязательному опубликованию подлежат все постановления и распоряжения Правительства, кроме актов или их отдельных положений, содержащих государственную тайну. В течение десяти дней после дня подписания они публикуются в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации".

Нормативные акты Президента РФ вступают в силу одновременно на всей территории страны по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты вступают в силу со дня подписания. Семь дней - срок вступления в силу актов Правительства России, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан и т.п.; иные его акты вступают в силу со дня подписания. Может быть установлен и иной порядок вступления в силу названных правовых актов.

Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, имеющие межведомственный характер, затрагивающие статус физических и юридических лиц и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, подлежат обязательному официальному опубликованию (кроме содержащих государственную тайну) в газете "Российские вести" в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в "Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти". Правовые акты названных органов, не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Вступление же их в силу определяется истечением десяти дней после дня официального опубликования, если ими не устанавливается другой порядок вступления в силу. Таким образом, законная сила правового акта управления определяется двумя формальными моментами: подписание и официальное опубликование.

2. Важнейшим условием юридической силы правового акта является его соответствие установленным требованиям, предъявляемым как к его юридическому содержанию, так и к порядку принятия (издания). Сущность этих требований заключается в обеспечении законности правовых актов управления. Конечно, это общее требование, вытекающее из подзаконности государственно-управленческой деятельности. Оно может быть конкретизировано.

Так, с позиции юридического содержания правовой акт управления должен отвечать следующим основным требованиям:

а) соответствовать Конституции РФ, действующему законодательству, нормативным актам Президента РФ;

б) основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти РФ и аналогичными органами субъектов Федерации;

в) учитывать правовые акты вышестоящих исполнительных органов;

г) издаваться полномочным органом исполнительной власти (должностным лицом), т.е. в рамках закрепленной за ним компетенции;

д) издаваться с соблюдением установленной для него формы и процедуры подготовки, принятия и издания;

е) быть юридически обоснованным, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа (должностного лица). В силу этого в нем должны быть четко выражены цели издания, а также основания и юридические последствия;

ж) акт не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;

з) акт не должен ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

Естественно, что самым значительным требованием, пронизывающим содержание каждого из перечисленных, является недопустимость нарушений установленных и гарантированных Конституцией РФ, а также конституциями и уставами субъектов РФ демократических прав и свобод человека и гражданина.

К правовым актам управления могут предъявляться и иные требования, влияющие на их качество. Например, требования оптимальности, четкого и ясного изложения, соблюдения установленных реквизитов, соблюдение коллегиальности, если таковая официально предусмотрена для издания акта.

Правовые акты управления независимо от их юридического содержания (правило поведения или конкретное предписание) не являются актами законодательного характера, что не умаляет их значения в системе правового регулирования общественных отношений и оправдывает строгие требования, предъявляемые к ним, поскольку от их соблюдения либо несоблюдения прямо зависит юридическая сила этих правовых актов, т.е. их действие.

В связи с изложенным важное значение приобретают следующие два конституционных правила.

Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции РФ). В иных случаях при наличии противоречий действуют федеральный закон или нормативный акт федерального органа исполнительной власти.

Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий права, свободы и обязанности граждан, не может применяться, если он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к порядку издания правовых актов. В их числе, например, необходимость согласования проектов актов с заинтересованными сторонами; соблюдение установленного официально наименования акта; наличие установленных реквизитов (штампы, печати, подписи, исполнители, сроки исполнения, контроль за исполнением и т.п.).

Важное значение для механизма действия правовых актов имеют установленные процедуры, в рамках которых осуществляется их подготовка, издание и вступление в законную силу. В данном случае акцент должен быть сделан на подготовке проектов актов, их обсуждении, визировании и правовой экспертизе, процедуре принятия, подписания и т.п.

3. Несоблюдение установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов дает основания для признания их недействительными. Однако до наступления такого рода юридического последствия, влекущего за собой утрату актом юридической силы, возможны некоторые варианты более "мягкого" влияния на его судьбу.

Это: внесение соответствующих изменений и дополнений в текст ранее изданного правового акта, что встречается довольно часто в управленческой практике; новая редакция акта; прекращение действия акта (утрата им силы) ввиду принятия нового акта по данному вопросу; истечение срока действия акта.

Наиболее существенно признание акта недействительным по различным обстоятельствам негативного характера. Действующее законодательство РФ, а также соответствующие административно-правовые нормы предусматривают, что такого рода утрата правовыми актами управления юридической силы возможна лишь в одном случае, а именно - когда данный акт отменяется в установленном порядке. Однако при этом надо учитывать тот факт, что отмена акта возможна по инициативе исполнительного органа (должностного лица), издавшего его, а не в силу того, что в нем обнаружены те или иные отклонения от установленных требований.

Отмена правового акта управления в любом варианте означает, что он перестает порождать те юридические последствия, ради достижения которых был издан. Налицо - его юридическая ничтожность. В силу этого в научной литературе выделяют группу ничтожных актов, подлежащих безусловной отмене, ибо в них ничтожно само юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти. Однако сама по себе ничтожность акта не обнаруживается. Она выявляется в результате контрольно-проверочных действий, т.е. далеко не всегда в момент издания правового акта. Чаще всего в качестве примера ничтожных актов приводят те из них, которые издаются с явным нарушением компетенции данного исполнительного органа (должностного лица). Но некомпетентность, проявленная при этом, чаще всего обнаруживается в дальнейшем, например по протесту прокурора, по жалобе гражданина, по реакции вышестоящего исполнительного органа и т.п.

Поэтому отмена правовых актов является, как правило, результатом оспаривания их юридического содержания. На этой основе и выделяются достаточно отчетливо оспоримые акты. Их оспаривание означает процедуру поиска доказательств, свидетельствующих о том, что юридическое содержание актов дефектно. Признание оспоримых правовых актов управления недействительными, что влечет за собой их отмену, вовсе не является обязательным результатом оспаривания. Возможны варианты, когда оспаривание бездоказательно, а потому оно на юридическую судьбу данного акта не оказывает никакого воздействия. Но возможны и иные результаты. В любом случае признание либо непризнание оспоримого правового акта недействительным осуществляется в официальном порядке.

Известны следующие наиболее типичные варианты оспаривания правовых актов управления.

1. Опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов (должностных лиц) органами прокуратуры. Так, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях постановление по делу может быть опротестовано прокурором. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене постановления о назначении административного наказания, либо оставлен без удовлетворения.

2. Обжалование. Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов (должностных лиц). Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, нарушающих их права и законные интересы.

Следует учитывать, что как обжалование, так и опротестование актов управления не влекут за собой признания их недействительными.

Жалоба и протест могут быть удовлетворены, что лишает соответствующий акт юридической силы. Но они могут быть оставлены и без удовлетворения.

Законодательство предусматривает ряд случаев обжалования и отмены правовых актов управления в рамках федеративных отношений. Так, решения Правительства РФ, нарушающие права органов исполнительной власти субъектов Федерации, могут быть обжалованы законодательными (представительными) органами государственной власти последних в Конституционный Суд РФ или в Высший Арбитражный Суд РФ (в соответствии с их компетенцией). Решения краевой, областной администрации могут быть обжалованы в судебном порядке гражданами, общественными объединениями, а также нижестоящими исполнительными органами.

Конституция РФ подчеркивает роль Конституционного Суда в решении вопросов о юридической силе правовых актов. В частности, он разрешает дела о соответствии Конституции нормативных указов Президента и постановлений Правительства РФ, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Акты или отдельные их положения могут быть признаны неконституционными; они утрачивают свою юридическую силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ). Полномочиями по отмене правовых актов управления наделены суды общей юрисдикции, а также арбитражные суды (признание недействительными индивидуальных актов).

Законодательством, а также подзаконными административно-правовыми нормами в ряде случаев предусмотрен порядок отмены правовых актов субъектов исполнительной власти либо предусмотрены иные варианты воздействия на их юридическую силу. При этом не во всех случаях имеет место результат оспаривания. Так, постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены последним (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Правительство РФ вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов РФ (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты федеральных органов, подведомственных ему. Акты этих органов, подведомственных Президенту РФ, отменяются последним.

Законодательные (представительные) органы субъектов РФ вправе обратиться к высшему должностному лицу или в органы исполнительной власти субъекта с предложением или о внесении изменений в издаваемые ими правовые акты, либо об их отмене, а также обжаловать их в судебном порядке (включая и Конституционный Суд РФ).

Главы исполнительной власти субъектов РФ наделены полномочиями по отмене (или приостановлению) нормативных и иных актов органов исполнительной власти субъектов.

Кроме отмены правовых актов, законодательство и административно-правовые нормы предусматривают возможность приостановления их действия или исполнения.

Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Временно, т.е. до определенных выводов по причинам, вызвавшим приостановление, прекращается его действие или исполнение. Затем, уже в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов управления следующие.

1. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам (ст. 85 Конституции).

2. Правительство РФ вносит предложения Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

3. Принесение протеста прокурора на постановление о назначении административного наказания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста.

7.6. Административно-правовой договор

Существует ли административно-правовой договор в практике государственно-управленческой деятельности и, если да, то какова его роль в реализации исполнительной власти? Проблема эта дискуссионна; до сих пор термин "административные договоры" в законодательстве не употребляется.

В процессе функционирования исполнительных органов государственной власти действительно иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными объединениями.

Это - новое, еще недостаточно осмысленное явление, поскольку природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически властных волеизъявлений субъекта исполнительной власти, а договорные связи исходят из равенства их участников. Если же такого рода управленческие связи существуют, то их логично отнести к числу горизонтальных, которые, как уже было установлено, не способны быть формой реализации исполнительной власти. Приводимые иллюстрации (совместные решения двух министерств, вневедомственная милицейская охрана на основе договорных отношений и т.п.), как правило, подтверждали такой вывод.

Дальнейшее развитие механизма государственно-управленческой деятельности в условиях постепенного перехода к рыночным отношениям, совершенствования принципа федерализма вновь выдвигает проблему административно-правовых договорных отношений на позиции одной из актуальных, выражающих, в частности, процесс эволюции административно-правовых форм реализации исполнительной власти или же управленческих функций. Все чаще при характеристике взаимоотношений между различными субъектами исполнительной власти, между ними и негосударственными формированиями используется термин "соглашения". Однако в буквальном смысле в подобных случаях еще нет возможности для такого юридического паритета, который характерен для гражданско-правовых отношений, как равенство сторон. Далеко не всегда некоторые элементы подобного рода проявляются в сфере государственного управления прямо. Даже при условии категорического утверждения жизненности административно-правовых договоров (соглашений) характер их настолько различен, что не дает оснований для единообразного их толкования; отдельные элементы соглашений могут быть обнаружены в отношениях между соподчиненными сторонами управленческих отношений, а отдельные - в отношениях между несоподчиненными и т.п.

Договорные связи в сфере государственного управления пока еще не получили как своего четкого определения, так и должного юридического оформления. Можно обнаружить лишь отдельные элементы, свидетельствующие о наличии некоторых признаков договоров.

Но можно ли квалифицировать их в качестве сложившейся самостоятельной правовой формы реализации исполнительной власти наряду с правовыми актами управления? А ведь о них говорится именно в таком аспекте.

Обычно утверждают, что исполнительные органы заключают сделки, которые служат якобы одним из средств реализации ими управленческих задач и функций. В действительности же, речь идет о типичных гражданско-правовых сделках (например, покупка инвентаря и оборудования, заключение договоров на предмет проведения исследовательских работ и т.п.). Очевидно, что никакого отношения к правовым формам реализации исполнительной власти такого рода соглашения не имеют, так как исполнительный орган здесь не выступает в качестве носителя и выразителя юридически властных полномочий. Налицо чисто вспомогательное по отношению к основной управленческой деятельности соглашение, не влияющее на ее природу. Нет здесь и административно-правовых связей.

Из гражданско-правовых договоров могут возникать определенные последствия внешне административно-правового характера (например, административные штрафы за нарушение договора перевозки), однако это не превращает возникающие отношения да и сам договор перевозки в административно-правовые категории. Невозможно четко разграничить административно-правовые и гражданско-правовые элементы и в нормативном материале по управлению федеральным имуществом, по осуществлению инвестиционного налогового кредита, по охране органами внутренних дел народно-хозяйственных и культурных объектов и т.п. В то же время выявляется соотношение названных элементов, что свидетельствует о реальном проникновении административно-правовых начал в сферу действия норм смежных отраслей российского права. И это подтверждается практикой применения нормативного материала, например, о поставках продукции, о налогах, о предварительных соглашениях об условиях поступления на службу, на работу, о порядке использования и охраны природных ресурсов и т.п.

В приведенных и иных примерах налицо сочетание административно-правовых, гражданско-правовых, финансово-правовых, природоохранных элементов. И даже государственные контракты (договоры), государственные заказы - не чисто административно-правовые договоры, а смешанные варианты правовых отношений, предусматривающие гражданско-правовую ответственность.

Таким образом, договорные связи, даже если они развиваются в сфере государственного управления, не приобретают автоматически характер административно-правовых. Тем более они не выступают в качестве самостоятельных форм управленческой деятельности, например наряду с изданием односторонних правовых актов управления. Такого рода договоры носят, как правило, комплексный характер, регулируются в межотраслевом масштабе, а потому не могут выражать задачи и функции исполнительной власти, отождествляться по своей юридической роли с правовыми (двусторонними) актами управления.

Тем не менее некоторые свидетельства в пользу развития реальных договорных элементов административного типа найти можно. Под этим углом зрения прежде всего заслуживают внимания отдельные аспекты взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Очевидно, что исполнительные органы, будучи органами государственной власти, не исключены из договорного процесса по разграничению и передаче полномочий в рамках, например, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Именно на договорных началах определяются, в частности, исключительные предметы ведения и полномочия федеральных, в том числе и исполнительных, органов, а также предметы совместного ведения. В первом случае имеется в виду, например, управление федеральной собственностью, а во втором - разграничение государственной собственности. По взаимной договоренности федеральные и республиканские органы определяют статус федеральных природных ресурсов; для решения ряда вопросов на федеральном уровне требуется предварительное согласие (договорный элемент) республиканских органов. Особенностью такого рода отношений является то, что их административно-правовые аспекты сформулированы в рамках государственно-правовых отношений; реализуются же они в связях между конкретными органами исполнительной власти.

Примеры такого рода заслуживают большего внимания, поскольку в них административно-правовое начало выражается отчетливее, чем в отношениях смешанного типа (административно-гражданских, административно-трудовых, административно-финансовых и т.п.). Так, в Конституции РФ четко сформулировано, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий; органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. ч. 2, 3 ст. 78).

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" от 17 декабря 1997 г. предусматривает, что на его заседаниях принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов Федерации, что Правительство по соглашению с органами исполнительной власти субъектов может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции, а также законодательству. Специально подчеркивается, что Правительство осуществляет переданные ему полномочия на основании соответствующих соглашений, которые можно считать правовой формой реализации исполнительной власти.

Примечательно, что во всех приведенных случаях говорится не о собственно административных договорах, а об их косвенном или опосредованном характере. Тем не менее четко вырисовывается отличительный признак рассматриваемых соглашений: в них речь идет о полномочиях по реализации исполнительной власти.

В столь же опосредованной форме элементы административно-правовых договоров обнаруживаются при анализе ряда законодательных актов (например, о налогах, об управлении федеральным имуществом). Определенные элементы такого рода имеют место и в трудовом законодательстве (например, предварительное соглашение об условиях поступления на государственную службу).

Бесплатная лекция: "[32. Электрический ток, термины, воздействие на организм](https://studizba.com/lectures/3-bezopasnost-zhiznedeyatelnosti-i-ohrana-truda/63-lekcii-po-bzhd/958-32-elektricheskiy-tok-terminy-vozdeystvie-na-organizm.html)" также доступна.

В настоящее время такого рода соглашения заложены в основание контрактной системы замещения должностей в Вооруженных Силах, при формировании администрации государственных объединений и организаций. При этом контракт содержит не только обычные для трудовых отношений элементы, но и определяет объем исполнительных функций и соответствующих им полномочий, что весьма важно с административно-правовых позиций. В силу этого конкретная система заполнения вакантных должностей (государственная служба) требует после достигнутого предварительного соглашения сторон последующего одностороннего юридически властного решения полномочного исполнительного органа (должностного лица).

Оценивая проблему административно-правовых договоров (соглашений) в целом, можно утверждать, что они чаще всего и наиболее отчетливо выступают в роли юридических фактов особого рода, вызывающих возникновение административно-правовых отношений. Однако они предшествуют собственно юридически властной форме реализации исполнительной власти, сами таковой по своей сути не являясь. В случае заключения контрактов они требуют последующего юридически властного волеизъявления полномочного исполнительного органа (должностного лица); достижение соглашения между различными субъектами государственно-управленческой деятельности также затем требует соответствующего юридически властного оформления. В силу этого само соглашение непосредственно не порождает конкретные административные правоотношения, но способствует формированию сложного состава юридического факта: соглашение плюс последующее (как результат) правомерное действие властного субъекта управления в виде издания индивидуального правового акта (например, приказа о назначении на ту или иную должность). В других случаях результатом соглашения может быть издание нормативного административно-правового акта, что означает невозможность рассматривать соглашение как юридический факт.

Сейчас можно говорить о нескольких вариантах подхода к пониманию сути рассматриваемой проблемы.

1. Договоры (соглашения) смешанного типа, в рамках которых административно-правовые элементы проявляются частично и наряду с юридическими инструментами, используемыми иными отраслями российского права.

2. Договоры (соглашения) исполнительных органов с негосударственными субъектами по поводу реализации их субъективных прав (например, контракты по поводу службы), представляющие собой предшествующие принятию одностороннего юридически властного решения отношения типично горизонтального варианта. Исполнительный орган в такого рода соглашениях, тем не менее, в определенном объеме проявляет себя в качестве государственно-властного субъекта, т.е. он вправе в одностороннем порядке изменить условия договора или даже расторгнуть его, т.е. действовать в "вертикальном" варианте, что, однако, не изменяет саму природу договора, а, скорее, имеет отношение к его реализации. Значит, и данный тип договорных связей не является категорически административно-правовым.

3. Договоры (соглашения) между различными субъектами исполнительной власти по поводу объема полномочий по ее практической реализации. Это - собственно административно-правовые соглашения. Но они не порождают конкретных правоотношений, не подменяют собой правовые акты исполнительных органов, не являются собственно средством управляющего воздействия. Вообще же признание возможности не только горизонтальных, но и вертикальных договоров является предметом дальнейшего научного исследования.