СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Понятие и виды форм реализации исполнительной власти

Понятие, виды и юридическое значение правовых актов управления

Требования, предъявляемые к правовым актам управления

Административно-правовые договоры (соглашения)

Заключение

Список используемой литературы

Введение

В России формируется правовое государство, которое должно представлять собой систему органов и институтов, обеспечивающих нормальное функционирование гражданского общества на основе права, защиту прав и свобод каждого гражданина, подъем экономики и духовный прогресс народа.

Сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции и конституционных законах. Государственная власть опирается на законодательство, государственный аппарат, материальные ресурсы, денежные средства, механизмы убеждения и принуждения. При этом она должна быть носительницей определенной идеи, иметь нравственное оправдание, обладать легитимностью, то есть общественным признанием.

Согласно ст. 10 и 11 Конституции, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе принципа разделения властей — на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти ее субъектов.

Функциями органов законодательной власти являются:

законодательная, то есть подготовка и принятие законов, и контрольная в отношении органов исполнительной власти в тех пределах, которые установлены Конституцией (ст. 101, 103, 114).

Органы судебной власти призваны в соответствии со ст. 118 Конституции рассматривать конституционные, уголовные, гражданские и административные дела. Кроме того, судебная власть осуществляет контроль за законностью в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, представителей власти. Порядок реализации этой функции определен рядом законов.

Что же касается исполнительной власти, то на эту ветвь государственной власти возложена организационно-управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая определенными органами государства и должностными лицами на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата. Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлены Правительству, федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных должностных лиц.

Деятельность указанных органов по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством ранее называлась государственным управлением.

После юридического закрепления разделения государственной власти на три ветви - законодательную, исполнительную и судебную - вместо понятия «государственное управление» употребляется понятие «исполнительная власть». Вместе с тем в законодательстве федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации называются также органами, осуществляющими государственное управление. Хотя понятия эти близки, поскольку исполнительная власть реализуется в виде государственного управления, однако следует учитывать, что понятие «государственное управление»— более широкое по сравнению с понятием «исполнительная власть», так как некоторые управленческие функции наряду со своей главной функцией выполняют и другие органы государственной власти. Так, органы судебной власти наряду с осуществлением правосудия — своей главной функцией — одновременно при рассмотрении конкретных дел осуществляют контроль за законностью актов органов исполнительной власти и внутреннее управление: руководят деятельностью аппаратов судов и других судебных работников.

Понятие и виды форм реализации исполнительной власти

Каждый вид государственной деятельности характеризуется определенными внешними проявлениями и регламентируется соответствующими нормативными правовыми актами. Принцип разделения властей предполагает как различное функциональное назначение каждой ветви единой государственной власти, так и различия в принимаемых ими правовых актах. Например, деятельность органов законодательной власти заключается в принятии законов и постановлений, обязательных для исполнения на конкретных территориях. Правосудие, осуществляемое судом, завершается вынесением приговоров, решений, постановлений, определений и т.д.

Исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти и их должностными лицами, может выражаться в издании подзаконных актов и других действиях, характеризующих их как субъектов внешних и внутриорганизационных управленческих отношений. Внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица в рамках своей компетенции называется формой управления.

Формы управления различаются:

в зависимости от объекта управления (вида правоотношений) – на внешнюю (при выполнении органом исполнительной власти своих задач и функций по отношению к внешним участникам управленческих общественных связей) и внутреннюю (при решении своих внутриорганизационных вопросов);

по способу выражения – на словесную (письменная и устная) и 'конклюдентную (с помощью условных знаков, изображений);

по характеру вызываемых последствий – на правовые и неправовые.

Правовые формы связаны с изданием таких правовых актов управления, которые влекут возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений между субъектом и объектом управления либо имеют иное правовое значение. Основными и наиболее значимыми правовыми формами реализации исполнительной власти являются принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов и издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов в случае применения норм права к конкретным индивидуумам. Поэтому последние акты и называются индивидуальными. Но органами исполнительной власти на основе действующего законодательства могут совершаться, кроме того, действия, имеющие иное правовое значение, например: представление обязательных отчетов; осуществление обязательной государственной регистрации; выдача документов, подтверждающих наличие специального права (в частности, на вождение транспортных средств).

Неправовые формы реализации исполнительной власти именуются так потому, что не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий, – они не порождают, не изменяют и не прекращают административно-правовые отношения. Однако их роль велика, поскольку они обеспечивают выполнение органами исполнительной власти своих государственно-властных полномочий. Неправовые формы осуществления исполнительной власти могут предшествовать правовым, сопутствовать им либо следовать за ними.

Одной из неправовых форм является осуществление организационных действий, которые составляют значительную часть повседневной работы органов исполнительной власти. Это разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, обеспечение сочетания коллегиальности и единоначалия, изучение и обобщение опыта работы, подбор кадров и т.д. и т.п.

Другой неправовой формой реализации исполнительной власти является выполнение материально-технических действий. В управленческой деятельности они носят вспомогательный характер. Это сбор и анализ информации, проведение исследований и разработок, подготовка к изданию и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т.д.

Большинство организационных и материально-технических действий совершают государственные служащие, замещающие ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы, а также другие специалисты и вспомогательный персонал органа исполнительной власти. Конечно, деление всех форм управления по любым основаниям условно, так как они тесно взаимосвязаны, переплетены одна с другой. Но все же они различны по своему юридическому значению. Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Понятие, виды и юридическое значение правовых актов управления

Посредством правовых актов управления как нормативного, так и индивидуального характера реализуется компетенция органов исполнительной власти в правовой форме. Актом управления признается подзаконное, официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу, отнесенному к его компетенции, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.

Подзаконность акта исполнительной власти означает, что его юридическая сила ниже, чем закона, поскольку он принимается на основе и в соответствии с действующими законами, должен соответствовать по содержанию, форме и порядку издания установленным требованиям. Например, ст. 115 Конституции определяет, что Правительство издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных актов Президента.

Официальность акта исполнительной власти состоит в том, что решение принимается органами или должностными лицами не от своего имени, а от имени государства. Во всех случаях воля, выраженная в актах управления, является государственной. Они издаются в процессе реализации государственной власти, государственно-властных полномочий. Отсюда – властный характер акта управления, обязательность содержащихся в нем предписаний. Неисполнение или ненадлежащее исполнение этих требований влечет соответствующую юридическую ответственность.

С точки зрения содержания, акт исполнительной власти – это управленческое решение, касающееся задач и функций исполнительной и распорядительной деятельности. Субъекты управления принимают такие акты в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферами. К числу рассматриваемых актов относятся только правовые акты управления, а именно акты, издание которых влечет юридические последствия в виде установления (изменения, отмены) правовых норм или установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти. В этом заключается отличие правовых от неправовых норм осуществления исполнительной власти (организационных действий и материально-технических операций).

Акты исполнительной власти издаются ее субъектами и выражают их односторонне-властные решения, отличаясь, таким образом, например, от договоров, являющихся результатом соглашения сторон правоотношения. Односторонние действия выражают волю лишь одной стороны – органа исполнительной власти. Эта воля распространяется, естественно, лишь на подчиненные, подведомственные или подконтрольные (поднадзорные) данному органу управления объекты. Момент властности в актах управления выражен в наибольшей степени, что находит отражение в таких терминах, как «обязать», «запретить», «приказываю» и т. п.

Акты исполнительной власти отличаются от других правовых документов как по внешнему оформлению, так и но наименованию и процедуре принятия. Принимаются они только по вопросам исполнительной и распорядительной деятельности и только н пределах соответствующей компетенции. Издаются они, как правило, в качестве письменного документа. Однако возможен и устный вариант, например в виде команд в системе военного управления. В определенных случаях используются условные знаки, изображения, например, запрещающие движение транспорта или предупреждающие о какой-либо угрозе техногенного характера.

Виды правовых актов управления классифицируются: по юридическим свойствам; по органам, издающим акты, и их компетенции; по наименованию актов; по территории и сроку их действия.

По юридическим свойствам правовые акты, как уже отмечалось, подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правоюридическим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Например, ст. 4 Правил, утвержденных постановлением Правительства от 4 сентября 1995 г., устанавливает, что проект перечня сведений, составляющих государственную тайну, разрабатывается экспертной комиссией и представляется на утверждение руководителю соответствующего государственною органа, который решает вопрос о целесообразности засекречивания самого перечня. А постановлением Правительства от 6 ноября 1998 г. внесены изменения в ряд постановлений Правительства в связи с принятием Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации».

Нормативные акты управления детализируют законы, содержат механизм их реализации, организуют функционирование органов исполнительной власти, регулируют их взаимоотношения с другими участниками управленческих отношений. Нормативные акты управления устанавливают или изменяют общие правила поведения, которые носят безличный характер и рассчитаны на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям, например, правила приватизации государственных предприятий, правила дорожного движения, правила противопожарной безопасности, правила стандартизации и определения качества продукции, правила воинского учета, таможенные правила и многие другие. В ряде случаев на основе нормативных актов управления возникают правоотношения других отраслей права (финансового, трудового, природоохранительного и др.). Особо следует выделить нормативные акты управления, предусматривающие административную санкцию за их нарушение. Все эти нормативные акты являются одним из важнейших источников права. Без них невозможно функционирование органов исполнительной власти и всего государственного аппарата в целом.

Нормативные акты служат правовой основой для издания индивидуальных актов – актов правоприменения. Четкое определение свойств и признаков нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов позволяет правильно оценить роль и значение того или иного вида акта в механизме правового регулирования. Без уяснения четкого отличия нормативных актов от индивидуальных (ненормативных) немыслимы должное качество актов исполнительной власти, систематизация, публикация и введение в действие правовых норм, учет действующего нормативного материала.

Индивидуальные акты исполнительной власти не содержат общих правил, норм права. К таким актам относятся решения органов исполнительной власти по конкретным вопросам, входящим в их компетенцию. Это – акты применения норм права к конкретным лицам и случаям. Они выступают в качестве юридических фактов, если законодательство связывает с ними возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений. С их помощью формируется персонал аппарата управления, обеспечивается оперативное устранение недостатков, осуществляется воздействие на нарушителей государственной дисциплины и т.д. Например, юридическим фактом является издание приказа (распоряжения) о назначении гражданина России на государственную должность государственной службы, так как с этим фактом связывается возникновение у него определенного объема полномочий. Значение юридического факта имеет постановление соответствующего органа (должностного лица) о наложении административного взыскания налицо, виновное в совершении правонарушения.

Правовые акты управления могут издаваться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местной администрацией.

По компетенции (характеру разрешаемых вопросов) можно выделить акты органов исполнительной власти общей, межотраслевой (функциональной) и отраслевой компетенции.

По наименованию акты органов исполнительной власти и должностных лиц весьма разнообразны. Президент России издает указы и распоряжения; Правительство – постановления и распоряжения; федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные службы и иные федеральные органы исполнительной власти – постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения (нормативные акты), а также акты, изданные в ином виде, не имеющие нормативного правового характера (указания и др.). Руководители высших органов исполнительной власти субъектов Федерации (главы администраций) издают постановления и распоряжения, руководители органов администраций – приказы и указания; местные администрации – постановления, распоряжения, приказы.

Правовые акты управления классифицируются и по другим основаниям: по территории, сроку действия, по способу зашиты содержащихся в них требований и др.

Требования, предъявляемые к правовым актам управления

Важнейшими требованиями, предъявляемыми к правовым актам управления, являются их законность и целесообразность.

Законность актов означает, что:

всякий акт управления может быть издан лишь в пределах компетенции соответствующего органа;

предписания акта не могут противоречить нормам законов и актов вышестоящих органов исполнительной власти;

при издании акта должны применяться лишь те его формы и наименования, которые предусмотрены законодательством в отношении данного органа (соблюдение единых реквизитов);

должен соблюдаться установленный порядок подготовки, принятия и издания актов.

В соответствующих случаях правовой акт управления должен основываться на конституционном и договорном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти России и соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Статья 76 Конституции требует, чтобы законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не противоречили федеральным законам. При наличии противоречий действует федеральный закон или нормативный акт федеральных органов исполнительной власти. Во всех иных случаях действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации.

Акт управления не должен ограничивать или нарушать права и законные интересы граждан, негосударственных организаций и других участников административно-правовых отношений.

Целесообразность правового акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов. Поэтому акты управления должны быть научно обоснованными по содержанию и грамотными по форме. Они должны четко и ясно выражать цели издания, содержать точные сведения и проверенные факты. Крайне важно, чтобы они предусматривали и механизм их претворения в жизнь.

Чтобы обеспечить законность и целесообразность правовых актов исполнительной власти, действующее законодательство предусматривает определенный порядок их подготовки, принятия, опубликования, вступления в силу и действия.

Все правовые акты, вступившие в законную силу, обязательны для исполнения, за исключением тех, которые отменены в установленном порядке.

Не исключены оспариваемые акты управления. При обжаловании акт может быть признан или правомерным после устранения в нем недостатков, или недействительным. Акт отменяется в случаях: устарелости; незаконности; незаконности акта, положенного в его основу; нецелесообразности.

Статья 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» предусматривает, что Конституционный Суд по итогам рассмотрения дела о проверке конституционности нормативного акта государственной власти (в том числе по вопросам исполнительно-распорядительной деятельности) может принять решение о признании нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции. Это – основание отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом рассмотрения. Положения этих нормативных актов не применяются судами, другими органами и должностными лицами.

Статья 46 Конституции предоставляет гражданам право обжаловать в суд решения исполнительных органов и их должностных лиц. В этом случае, согласно ст. 7 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», суд, установив обоснованность жалобы, признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его права и свободы.

Правительство вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов Федерации (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты подведомственных ему федеральных органов. Акты этих органов, подведомственных Президенту, им и отменяются. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды вправе отменять только индивидуальные акты управления.

Приостановление действия акта управления, т.е. временное прекращение его действия до повторного рассмотрения, производится тем органом, который не вправе отменить его. Например, согласно ст. 85 Конституции Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае противоречия их Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Правительство в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории страны в пределах своей компетенции вправе приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений правительств республик, входящих в состав Российской Федерации.

Согласно КоАП, исполнение постановления по делу об административном правонарушении может быть приостановлено в связи с подачей жалобы

Суд общей юрисдикции по просьбе гражданина, подавшего жалобу на решение исполнительного органа (должностного лица), или по собственной инициативе может приостановить исполнение обжалуемого решения.

Административно-правовые договоры (соглашения)

В последние годы появился новый вид актов, касающихся форм управленческой деятельности, – так называемые административно-правовые договоры (соглашения). К ним относятся: договоры, заключаемые в соответствии со ст. 11 Конституции о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; договоры (соглашения) между странами СНГ по различным вопросам управленческой деятельности; договоры (контракты) о приеме на государственную (в том числе военную) службу и др.

Статья 78 Конституции предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъекта Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, и наоборот.

24 июня 1999г. принят Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В нем определяются такие основные понятия, как предмет ведения, компетенция, полномочия органов, договор, соглашение. Договором называется правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, а соглашением – правовая форма передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации друг другу осуществления части своих полномочий.

Для административного права важно, прежде всего, то, что касается сферы исполнительной власти. Так, согласно названному закону, предметами соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации могут быть: передача осуществления части полномочий; условия и порядок их передачи; материально-финансовая основа их передачи; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения и иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.

К числу основных принципов разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров и соглашений законом отнесены принципы: конституционности; верховенства федеральной Конституции и федеральных законов; равноправия субъектов Федерации; недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Федерации; согласования интересов Федерации и ее субъектов; добровольности заключения договоров, соглашений; обеспеченности ресурсами; гласности заключения договоров, соглашений.

Закон определил также процедуру подготовки договора, соглашения; одобрения или отклонения проекта договора, соглашения; подписания, опубликования, вступления в силу, внесения изменений и дополнений в них.

Таким образом, из закона следует, что соглашение является самостоятельной правовой формой реализации исполнительной власти. При этом соглашение, проект которого одобрен Правительством РФ, подписывается руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, которое уполномочено субъектом Федерации на подписание соглашения. Разумеется, ни одна из сторон такого соглашения не выступает в роли субъекта управления по отношению к другой.

Договор же – это правовая форма регулирования взаимоотношений между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Он носит комплексный характер, так как выражает задачи и функции всех ветвей (законодательной, судебной, исполнительной) власти Федерации и ее субъектов, заключивших договор.

В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора, а оформляется поступление приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы. Следовательно, в этом случае договор сам по себе непосредственно не является юридическим фактом, т.е. не порождает конкретные государственно-служебные отношения. Он предшествует приказу, является предварительным соглашением для последующего издания того правового акта, который и послужит основанием вступления гражданина в должность с предоставлением ему общих прав и возложением на него обязанностей государственного служащего.

Согласно Федеральному закону от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе» и Указу Президента от 16 сентября 1999 г. «Вопросы прохождения военной службы», при поступлении граждан на военную службу в соответствующих случаях оформляется контракт с Министерством обороны или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором закон предусматривает военную службу, а зачисление на воинские должности, перемещение по службе и другие изменения в служебном положении производятся другими правовыми актами.

Заключение

Рассматриваемый вопрос является очень важными и приоритетным, как для человека, общества в частности, так и для государства в целом. В свою очередь государственные чиновники и должностные лица за другими направлениями своей деятельности, порой не уделяют должного внимания правам и свободам человека в государстве, а зачастую и просто игнорируют их. Поэтому каждому человеку необходимо быть пусть не профессионалом в этой области, но хотя бы знать общие положения, а также свои обязанности, дабы соблюдать их. Понятие форм и методов осуществления исполнительной власти, является отправной точкой и является основой этих знаний.

Реформы политической системы и экономики требуют того, чтобы аппарат управления стал действительно исполнительным и подконтрольным представительным органом, освободился от гипертрофированных властных полномочий, присвоенных в другие звенья государственного механизма - органы прокурорского надзора, правосудия – также находятся в определённых связях и соотношении с органами исполнительной власти (государственного управления).

Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст. (1993). - М., 2005.
2. Кодекс РФ об административных правонарушениях( 26.12.2001.) По состоянию на 1 марта 2005г.
3. Манохин, В.М. Российское административное право / В.М.Манохин Саратов: СГЛП, 2003.
4. Конин, Н.М. Российское административное право: курс лекций / Н.М. Конин. - М.: Юрист, 2004.
5. Административное право в вопросах и ответах: учебное пособие. Саратов: СВИ, 2005.
6. Административное право: Учебник /под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2004г.