

Министерство образования и науки Российской Федерации

Уральский институт коммерции и права

Кафедра: Административное право

Курсовая работа

Правовые акты государственного управления

Выполнил:

студент 2 курса

Колобова Ирина Леонидовна

Ирбит 2013 г.

Оглавление

Введение

1. Понятие, юридическое значение правовых актов управления
2. Требования, предъявляемые к актам государственного управления
3. Функции правовых актов управления: действие их во времени и пространстве
4. Виды правовых актов государственного управления
5. Условия эффективности актов управления

Заключение

Список нормативно правовых актов

Литература

Введение

В теории административного права институт правового акта управления (административного акта) является одним из центральных, ибо в его рамках осуществляются все важнейшие функции государственного управления (или публичного управления вообще). Правовые акты управления составляют важнейшую правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления. правовой акт административный юридический

Акты управления принимаются органами исполнительной власти, однако они могут также приниматься государственными органами, относящимися к другим ветвям государственной власти, -- органами законодательной и судебной власти. В последнем случае акты управления (приказы, распоряжения, инструкции) направлены на разрешение внутриорганизационных проблем и вопросов в системе этих органов; они принимаются руководителями органов законодательной власти, прокурорами, председателями судов.

Судьи принимают также постановления в результате рассмотрения отнесенного к их компетенции в области административной юрисдикции дела об административном правонарушении. В настоящее время назрела необходимость создания в высших учебных заведениях специального учебного курса по проблеме административных

правовых актов. Традиционно в учебниках отечественного административного права используется термин "правовые акты управления", реже - "административные акты". Западноевропейская административно-правовая наука и законодательство оперируют понятием "административные акты". Административные акты -- это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса; они являются сущностью административного права.

Под правовыми актами управления понимают, основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации.

Исходя из такого определения актуальность выбранной мной темы, заключается в том, что данный вид юридических актов опосредует взаимоотношение между управляющей и управляемой сторонами регулируемых управленческих отношений, между субъектами и объектами управления.

Создается впечатление, что будто бы эти акты предназначены для решения лишь управленческих задач, для регулирования только управленческих отношений. Между тем ими могут устанавливаться нормы, как публичного, так и частного права. Такой специфический характер данной деятельности и определяет актуальность выбранной мной темы.

В теоретическом плане, рассмотрение данной деятельности проблемы необходимо для более глубокого изучения научных основ правовых актов управления.

С практической точки зрения, раскрываемая в моей работе тема, позволит мне применять полученные знания в дальнейшем обучении, а также и в работе по полученной профессии.

1. Понятие, юридическое значение правовых актов управления

Правовые акты управления являются основной юридической (административно - правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Понятие «правовые акты» используется в ст. 15 Конституции РФ, в ч. 1 которой установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

При помощи этих актов органы исполнительной власти в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения, организуют хозяйственную, государственную, культурную и общественно - политическую жизнь, охраняют общественный порядок и государственную безопасность, защищают законные права и свободы граждан общественных и государственных организаций.

В отличие от других форм государственного управления правовые акты управления имеют ярко выраженное юридическое значение.

С помощью правовых актов проявляется властная воля аппарата органов исполнительной власти. Они, юридически закрепляют действия органов управления. Поэтому юридическим основанием издания акта управления является компетенция органа управления, которая определена в установленном порядке.

Объем и содержание компетенции органа управления определяют содержание и юридическую силу принимаемых ими правовых актов управления.

Нужно отметить, что все акты управления независимо от того, каким органом принят тот или иной акт, издаются только на основании и во исполнение закона и тем самым являются подзаконными.

Таким образом, правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее, юридически властное волеизъявление полномочного объекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно - управленческой деятельности [1].

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, природоохранные правоотношения.

Существует ряд отличий правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных организаций.

1. Отличие акта управления от закона.

Акт государственного управления, так же как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения. Но акт государственного управления имеет силу лишь в том случае, если он издан в соответствии с законом, на основе и во исполнение закона, в целях его реализации.

Закон при этом имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Если акт управления противоречит закону, то он признается ничтожным[2].

2. Акты государственного управления отличаются и от судебных актов.

Акты государственного управления издаются преимущественно и главным образом не в связи с нарушением права, а в целях организации общественных отношений в различных областях общественной жизни. С их помощью организуется процесс функционирования механизма исполнительной власти. 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, административным делам)

3. Акты государственного управления отличаются и от актов общественных организаций.

Акты, совершаемые общественными организациями, обязательны к исполнению только, в пределах этих организаций и имеют силу лишь для их членов.

Акты государственного управления исходят от государственного органа. Этот орган или его должностное лицо в издаваемом акте обращается ко второй стороне от имени государства, наделившего данный орган определенным кругом прав и обязанностей. Поэтому предписания, содержащиеся в акте государственного управления, носят характер постановлений государственной власти. Неисполнение их влечет применение мер государственного характера.

4. Акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от обычных служебных документов.

Документы, имеющие юридическое значение (например: акт ревизии, свидетельство о рождении, диплом об образовании, протокол об административном правонарушении и т.п.), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Поэтому они не являются юридическими актами.

Что же касается служебных документов (справки, докладные записки, стенограммы совещаний, заключение должностного лица и т.п.), то они не имеют юридического значения, но они являются источником информации. Но на основе служебных документов, так же как и на основе документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления.

Правовые акты управления, являясь наиболее четко выраженной формой реализации компетенции, т.е. юридически властных полномочий исполнительных органов (должностных лиц), занимают определенное место в иерархической системе подобного рода актов, производной от управленческой иерархии (управленческой вертикали). Правовые акты нижестоящих исполнительных органов (должностных лиц) должны издаваться, основываясь на правовых актах вышестоящих органов исполнительной власти.

2. Требования, предъявляемые к актам государственного управления

В литературе можно встретить весьма интересные мнения по проблеме требований к актам управления. Например, Д. Н. Бахрах и С. Д. Хазанов вопрос о требованиях, относящихся к правовым актам управления, рассматривают через призму условий эффективности актов государственной администрации и их качества. "Качество самих актов -- результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты". К таким требованиям, по мнению Д. Н. Бахраха и С. Д. Хазанова, относятся:

- 1) целесообразность административного акта, его полезность с точки зрения публичных интересов (научная обоснованность, соответствие реальной обстановке, своевременное принятие, комплексность в решении вопроса, квалификация и профессионализм должностных лиц);
- 2) - законность (наличие компетенции, у его автора;
 - соответствие акта закону по существу;
 - соответствие цели закона;
 - принятие его в установленный законом срок, соблюдение процессуальных правил

издания административного акта);

3) организационно-технические требования (здесь же приводятся требования к культуре оформления акта: лаконичность, соблюдение грамматических норм и правил, структура документа и т. д.).

В качестве основных требований к актам управления В. М. Манохин выделяет следующие:

- 1) требования, относящиеся к разработке и принятию актов управления;
- 2) требования к вступлению их в действие;
- 3) требования к содержанию и форме акта управления.

Главным требованием, относящимся к акту управления, является его законность, причем имеется в виду соблюдение не только материальных, но и процессуальных административно-правовых норм в процессе подготовки, принятия и исполнения акта управления. Однако требования к правовому акту управления могут и не носить юридического характера, а касаться формальной стороны акта управления как юридического документа (например, соблюдение правил русского языка).

Законность правовых актов управления должна обеспечиваться, т. е. на всех этапах их подготовки и принятия должны создаваться условия для их действия и достижения соответствующих целей управления. Иными словами, акт управления должен издаваться на основе закона и во исполнение требований законодательных актов. Если акт управления не соответствует закону, то он должен быть отменен в рамках существующих процедур. Понятие "законность правовых актов управления" конкретизируется следующими требованиями:

1. Правовой акт должен соответствовать положениям законов и быть направлен на достижение той цели, которую ставил перед собой законодатель, принимая тот или иной закон. Административный акт не может противоречить Конституции РФ, международным договорам, конституциям и уставам субъектов Федерации, действующему законодательству, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, законодательным актам субъектов Федерации.

2. Правовой акт управления должен основываться на конституционном и дополнительном договорном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, между федеральными органами исполнительной власти и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ; акты органов местного самоуправления также должны издаваться в рамках установленных предметов ведения и полномочий.

А. И. Елистратов в идее законной цели административного акта видел возможность и для развития всего публичного права. Он писал: "Судья, призванный к толкованию цели закона, неизбежно поднимается от формул закона к тем общественным интересам, которым должен служить закон. Соответствие административного акта задачам общественного служения становится для него высшим критерием при определении правомерности акта. ...Если административное право будет развиваться в этом направлении, то в конечном итоге не парламент, а именно суд окажется центральным стержнем правопорядка публичных служб". Значение проблемы соблюдения цели закона при издании административного акта неизмеримо

возрастает в настоящее время, в условиях развития в стране рыночных отношений, углубления кризиса в сфере администрации, отсутствия четких правил администрирования, широкого распространения коррупции среди субъектов публичного управления. В таких обстоятельствах административный акт может издаваться в угоду всевозможных амбиций политических деятелей, в защиту региональных интересов при полном пренебрежении интересами страны. Известны многочисленные случаи, когда органы государственного контроля или надзора "по - заказу" осуществляют проверки некоторых юридических лиц, когда главы регионов (главы областных и краевых администраций) принимают решения о запрете вывоза с территории соответствующего субъекта Федерации товаров, которые там производятся, причем камуфлируют они свои административные решения конкретными "легитимными" целями, например:

- поступившая в налоговую полицию информация стала основанием для проверки того или иного юридического лица (на самом деле имела место попытка "при помощи государства" и его органов ликвидировать конкурента);
- на территории субъекта Федерации, был введен карантин, в связи с обострением санитарно - эпидемиологической обстановки в регионе (на самом деле преследовалась цель устранения товарооборота и вывоза из региона различных товаров).

3. Правовой акт управления должен учитывать также положения нормативных актов вышестоящих органов исполнительной власти, т. е. он не должен им противоречить, а, наоборот, развивать и обеспечивать их реальное действие.

4. Акт управления должен издаваться при соблюдении нормативно установленного порядка его подготовки, издания, государственной регистрации (если это требуется), вступления в силу и опубликования; в данном случае речь идет о соблюдении условий, положений и требований управленческого процесса. Правовой акт управления может быть принят и введен в действие при условии соблюдения процедуры подготовки и рассмотрения проекта акта, его принятия и опубликования; при издании коллегиальным органом должны соблюдаться правила коллегиального обсуждения, принятия решения, специального голосования (соблюдения требований при вынесении самого решения). От качества административно-процессуального правового регулирования административных актов в итоге зависит их обоснованность, целесообразность, важность и полезность в процессе обеспечения публичных интересов, чем лучше процессуальные формы подготовки и исполнения акта управления, тем большего социального эффекта он достигает, тем эффективнее и обоснованнее он является. Процессуальные требования и правила разработки и принятия правовых актов управления обуславливают в итоге правильность и эффективность административных актов.

5. Правовой акт управления издается уполномоченным органом исполнительной власти или должностным лицом только в пределах предоставленной им компетенции; правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать предусмотренную в законодательных и иных нормативных актах компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы публичного

управления; в случае нарушения требования юридической обоснованности административного акта возникает формальное несоответствие положений законов и самого акта управления, а также опасность нарушения прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Право принимать административные акты имеют только те субъекты управления, которым поручено это делать или которым предоставляется такая возможность законодательством (или возлагается такая обязанность). Требования наличия компетенции субъекта управления в вопросах издания административного акта некоторыми авторами считается главным, так как нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочия субъектов публичного управления.

6. Правовой акт управления должен быть юридически обоснованным, т. е. иметь четкие основания для его издания, а также цели и задачи, которые нужно выполнить, средства, которые необходимы для реализации актов управления; следует предусматривать и последствия принятия акта управления, а также возможные сложности в его осуществлении. При необходимости проекты правовых актов управления должны рассматриваться специалистами, экспертами, специальными коллегиальными образованиями.

7. Правовой акт управления не должен ограничивать либо нарушать гарантированные действующим законодательством права и законные интересы граждан, общественных объединений, негосударственных коммерческих организаций.

8. Должна соблюдаться:

- установленная форма акта управления, со всеми его реквизитами (разумная структура акта и его грамотная разбивка на конкретные части, разделы, главы, параграфы, пункты и т. п.;
- хороший стиль изложения, ясность, четкость и лаконичность текста;
- отсутствие слов и терминов, допускающих двусмысленное толкование или понимание акта; правильное грамматическое оформление; отсутствие других ошибок; наличие подписей, регистрационного номера, даты принятия;
- публикация на специальных бланках, содержащих все необходимые атрибуты;
- четкость печатей;
- установление срока исполнения и ответственных за исполнение, а также механизма контроля).

Соблюдение формальных требований к акту управления не следует недооценивать, так как от этого зависит дальнейшее действие принятого административного акта. В литературе называют такого рода требования "организационно-техническими", "культурой оформления административного акта".

Установленная форма издания акта управления и соблюдение всех ее реквизитов -- это обязательное требование, установленное в Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утвержденной приказом Федеральной архивной службы России от 27 ноября 2000 г. № 68).

Инструкция определяет, что документ должен иметь следующие обязательные реквизиты: наименование федерального органа исполнительной власти -- автора

документа; название вида документа или унифицированной формы документа; заголовок к тексту; дата; индекс; текст (его составляющие части); визы, подпись, отметка об исполнении документа и направлении его в дело. В процессе подготовки и оформления состав реквизитов может быть дополнен другими реквизитами, если этого требует назначение документа, его обработка и т. д. Например, ведомственные нормативные акты, подлежащие государственной регистрации, должны иметь реквизит "номер государственной регистрации". В указанной инструкции подробно рассматриваются вопросы оформления реквизитов документа, указываются поисковые системы по документам, приводятся правила подготовки и оформления документов, определяется порядок контроля за их исполнением, передачи дел на архивное хранение и т. д.

9. В случае если это необходимо, нормативные акты управления должны пройти государственную регистрацию.

10. Должен соблюдаться порядок опубликования и вступления в силу правовых актов управления, который устанавливается соответствующими органами в различных положениях. В них могут быть кардинально установлены сроки вступления акта управления в силу, действующие одинаковым образом для всех такого рода актов; могут быть предусмотрены и иные сроки вступления в силу. Акты управления должны быть опубликованы в соответствующих изданиях, о чем, как правило, говорится в соответствующих правовых актах, посвященных процедуре их опубликования и вступления в силу. Одним из важнейших требований является своевременное доведение административных актов до исполнителей и общественности, заинтересованных лиц. В дальнейшем они должны быть включены в принятый документооборот и делопроизводство.

Если при издании и исполнении актов управления требования, предъявляемые к ним, не выполняются, то законность административных актов может быть поставлена под сомнение. Тогда возникает потребность в приведении акта управления в соответствие с требованиями законов. Несоблюдение требований может повлечь за собой признание акта управления ничтожным, т. е. не подлежащим исполнению с момента его издания. В остальных случаях правовой акт управления считается оспоримым и вопрос о его отмене решается в рамках процедуры административного или судебного обжалования участниками административно-правовых отношений либо прокурором.

Хорошим примером обоснованных требований к акту управления является государственная регистрация административных актов и их юридическая экспертиза на этой стадии. В регистрации нормативного акта управления может быть отказано в случае, если такой акт:

- 1) ущемляет установленные законодательством права граждан либо возлагает на них, не предусмотренные законодательством обязанности;
- 2) выходит за пределы компетенции органа (или должностного лица), его издавшего;
- 3) не согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами, когда такое согласование в соответствии с законодательством является обязательным.

3. Функции правовых актов управления: действие их во времени и пространстве
Функция правового акта управления -- это регулирующее воздействие на публичные управленческие отношения, которое обеспечивает достижение целей и решение задач управления посредством издания административного акта.

При издании административного акта установленные в нем нормы воздействуют на само публичное управление.

В зависимости от характера такого воздействия можно выделить следующие функции административного акта:

1. Функция обеспечения публичных интересов.

Само административное право в первую очередь призвано выражать, защищать и обеспечивать публичные интересы. Акты управления как главная форма управления предназначены для реализации интересов всего общества, его социальных групп, интересов самого государства и граждан. Принимая административные акты, органы исполнительной власти, прежде всего, руководствуются интересами граждан, общества и государства в целом. Иными словами, на обеспечение публичных интересов «работает» сам управленческий процесс, т. е. процесс принятия и исполнения административных актов.

2. Материальноправовая регулирующая (функция регулирования).

Административный акт на основе законов устанавливает конкретные отношения, предоставляет индивидуальным субъектам конкретные возможности и варианты поведения в сложившейся обстановке. Реализуя или применяя конкретные нормы закона, административный акт способствует достижению определенного результата. Регулирующая функция административного акта особенно ярко проявляется тогда, когда, например, администрация (орган управления, должностное лицо) с помощью акта управления налагает на гражданина не предусмотренную законами обязанность.

3. Управленческо - процессуальная функция.

Российским законодателем в определенной степени уже установлена процедура подготовки, издания, государственной регистрации, опубликования и вступления в силу административных актов. Но поскольку правила, касающиеся управленческих процедур, принимаются самыми различными органами публичной власти, которые по-разному понимают такие процедуры, то юридическая сила подобных актов ослабляется множеством проблем управленческого процесса, требующих кардинального разрешения.

4. Исполнительная функция административного акта заключается в том, что она обеспечивает практическое осуществление государственного управления посредством реализации управленческих действий и правового установления порядка их совершения.

5. Административно-процессуальная функция (в смысле оспаривания в суде незаконных действий и решений администрации).

В данном случае речь фактически идет об охранительной функции, ибо современная теория административного акта устанавливает реальную возможность судебного оспаривания любого акта управления, нарушающего права и свободы как

физических, так и юридических лиц. Там, где существует возможность принятия или издания акта управления, там обязательно должен быть установлен институт судебного оспаривания этого административного акта. Иными словами, последний изначально (в силу своей «властной» юридической природы) содержит в себе функцию судебной защиты (в общем плане, функции правоохраны, защиты правопорядка, прав и свобод граждан). Выполняя данную функцию, правовые акты управления создают почву для формирования системы административной юстиции (административного судопроизводства) -- важного правового средства устранения ошибок в административном правотворчестве.

Правовой акт порождает предусмотренные им правовые последствия с момента его вступления в силу. Именно этот момент является началом действия правового акта управления, хотя по своему существу понятия "вступление в силу" и "действие" являются не совпадающими понятиями. Акт может действовать во времени, пространстве, по кругу лиц и т. д., сохраняя одну и ту же юридическую силу. Вступление правового акта управления в силу регламентируется нормативными правовыми актами, которыми предусматривается необходимость его предварительной регистрации, официального опубликования в установленном порядке.

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания в Собрании законодательства РФ и "Российской газете".

Акты Правительства РФ подписываются его Председателем. Датой Их официального опубликования считается дата первой публикации текста акта в одном из официальных изданий РФ. Постановления Правительства РФ подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования.

Официальному опубликованию нормативных правовых актов, иных федеральных органов исполнительной власти и определенных ведомств (Центрального банка, Пенсионного фонда, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования, Государственной хлебной инспекции при Правительстве РФ) должна предшествовать их государственная регистрация в Минюсте России. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты:

- а) содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах РФ; механизм реализации прав, свобод и обязанностей;
- б) устанавливающие правовой статус организаций: типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных

федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающих правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции;

в) имеющие межведомственный характер, т. е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти) нормативный правовой акт.

Указанные нормативные правовые акты, прошедшие регистрацию, подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" и в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в течение десяти дней после дня их регистрации. Нормативные правовые акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, влекут правовые последствия, как не вступившие в силу. Следовательно, они не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих отношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На такие акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Обычно с учетом официального опубликования решается вопрос о моменте вступления их в силу, т.е. о начале их действия. По общему правилу, вступают в силу:

а) акты Президента РФ (указы и распоряжения), имеющие нормативный характер - по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования;

б) постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, -- не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ и его распоряжения вступают в силу со дня их подписания;

в) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, -- по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Иной порядок вступления в силу нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти может быть установлен самими актами.

Порядок официального опубликования и вступления в силу правовых актов управления субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ с соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства.

Действие правового акта управления

Как уже отмечено, вступление правового акта в силу означает начало его действия. Его предписания становятся обязательными для тех, на кого распространяется его действие. Его соблюдение, а в установленных случаях и применение являются обязательными для государственных органов и физических лиц до тех пор; пока он не отменен или не изменен в законном порядке.

Однако действие правового акта определяется не только его обязательным характером, но и пространственными и временными пределами.

Действие правовых актов управления в пространстве.

Пространственные пределы действия правовых актов управления определяются государственным и административно-территориальным устройством РФ. Согласно Конституции РФ акты Президента РФ - обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 90), Правительства РФ - обязательны к исполнению в РФ (ст. 115). Нетрудно заметить, что конституционные формулировки сферы действия актов Президента РФ и Правительства РФ различаются, однако юридически необъяснимо, в чем различие в данном случае действия на "территории" РФ и "в РФ", они не выражают различий в их юридической силе.

Нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти также действуют на всей территории РФ.

Правовые акты управления субъектов РФ, по общему правилу, действуют на всей территории данного субъекта либо ее части, определенной в самих актах. В исключительных случаях и условиях правовые акты управления одного субъекта РФ могут действовать на территории других субъектов. Так, в соответствии с ФЗ от 8 августа 2001 г. "О лицензировании отдельных видов деятельности" деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта РФ, может осуществляться на территориях иных субъектов РФ при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Правовые акты органов местного самоуправления действуют на территории соответствующего муниципального образования.

От территориальных пределов следует отличать сферу действия правовых актов управления. Действие правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а на уровне субъектов РФ -- правовые акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов РФ не ограничивается какими-либо сферами: они могут быть изданы по любому вопросу их компетенции, а пределы действия -- определены в самих актах.

Что касается правовых актов ведомственных и межведомственных органов, то они, в зависимости от их компетенции, могут иметь сугубо ведомственное либо вневедомственное значение. Однако, в своем большинстве, правовые акты таких органов бывают, в основном, двух видов:

а) имеющие исключительное ведомственное значение (многие из них не подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию). Их индивидуальны, в том числе юрисдикционные акты, всегда являются ведомственными.

б) распространяющиеся на не подведомственные им предприятия, учреждения, организации, а также физических лиц, например, акты федеральных министерств - для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами. Именно такого рода правовые акты управления федеральных органов

исполнительной власти подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию.

Действие правовых актов управления во времени.

Они могут быть изданы на неопределенный и определенный срок действия, который может быть связан с наступлением тех или иных обстоятельств (отменой чрезвычайного положения и др.). На них распространяется общий правовой принцип: им регулируются отношения, возникшие после вступления их в силу. Они не имеют обратной силы. Однако по аналогии российского права следует исходить из того, что правовые акты, облегчающие положение субъектов, на которых распространяется их действие, имеют обратную силу, а ухудшающие ее -- не имеют.

4. Виды правовых актов государственного управления

Правовые акты управления могут быть классифицированы по различным критериям. По юридическим свойствам различают нормативные и индивидуальные (административные) правовые акты управления.

Нормативным правовым актом называется акт, содержащий юридические нормы. Следовательно, его сущность предопределяется юридическими свойствами правовой нормы, ее особыми регулятивными свойствами. Отсюда вытекают особое и многогранное значения нормативных правовых актов в регулировании общественных отношений в различных сферах, ибо могут содержать нормы различных, а не только административного, отраслей права.

В частности, нормативным актам принадлежит важная роль в организации и, особенно в непосредственном практическом осуществлении государственного управления.

С их помощью конкретизируется или устанавливается административно-правовое положение субъектов управленческих отношений, регламентируются взаимоотношения между ними. Они выступают правовой основой для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений и т. д.

Индивидуальные административные акты являются актами применения правовых норм. Сами они не содержат таких норм, представляют собой персонифицированные, принимаемые по конкретным вопросам, правовые предписания. Такие акты принимаются на основе общих правил, содержащихся в нормативных актах, и влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений. В этом смысле они -- разновидность юридических фактов.

Индивидуальные акты в большей степени, чем нормативные, отвечают требованиям оперативного управления, но их использование не должно вести к необоснованному администрированию.

Примером нормативных правовых актов являются правила приема в вузы, а индивидуального акта -- приказ о зачислении конкретного лица в вуз.

Юридическую природу нормативного правового акта определяет наличие в нем правовых норм, обязательных для исполнения, прежде всего теми, на кого распространяется их действие, а не его адресат, который может быть конкретным -- индивидуальным, например, законы и положения об отдельных органах

исполнительной власти имеют соответствующего конкретного (индивидуального) адресата, всегда являются нормативными правовыми актами.

Поэтому, следует признать ошибочными, хотя и редко встречающимися случаи, когда к нормативным не относятся правовые акты, содержащие нормы права, на том основании, что они адресованы индивидуальному субъекту.

По форме правовые акты могут быть устными и письменными.

В основном правовые акты управления имеют письменную форму, а устную форму имеют, в редких, предусмотренных нормами права, особых случаях, нуждающихся в немедленной реакции на ситуацию, на поведение гражданина, деятельность организации (устные приказы военачальников, других должностных лиц подчиненным, действующим в чрезвычайных ситуациях). Но такие случаи должны быть специально оговорены в нормативных правовых актах. Кроме того, акты коллегиальных органов могут быть только письменными.

Письменный акт -- это служебный документ, признаваемый правовым актом управления.

Под письменной формой акта понимается, прежде всего, его наименование, а также реквизиты, указывающие, по какому вопросу, кем, когда принят акт, место его принятия. Иногда предусматриваются реквизиты, выражающие требования к его содержанию (например, реквизиты постановления по делу об административном правонарушении -- ст. 29.10 КоАП РФ).

Наименования правовых актов с точки зрения их форм установлены нормативными правовыми актами.

Актами Правительства РФ являются постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, в форме распоряжений.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. (в ред. от 11 февраля 1999 г.) "Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов, федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" указанные в нем органы издают акты в виде, постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Перечни форм правовых актов, в которых они могут издаваться каждым органом исполнительной власти, часто не совпадают. Все они издают акты в виде приказов, инструкций, а некоторые из них издают акты иных наименований. Например, Минздрав России издает постановления, в частности, по санитарно-эпидемиологическим вопросам.

По ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной: власти субъектов РФ" высшие должностные лица субъектов РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ издают указы (постановления), распоряжения (ст. 22). Правовые формы актов управления иных органов исполнительной власти, субъектов РФ, устанавливаются их конституциями, уставами, законами и нормативными правовыми актами, устанавливающими правовое положение этих органов.

В действительности высшие должностные лица субъектов РФ издают указы (президенты), постановления и распоряжения, высший орган исполнительной власти субъекта РФ - издает постановления и распоряжения, а иные его органы -- обычно приказы и инструкции.

Необходимо подчеркнуть, что независимо от конкретного наименования нормативные правовые акты могут издавать не все органы управления. Так, постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. содержит прямой запрет структурным подразделениям, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, издавать нормативные правовые акты.

Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004г. № 314 нормативные правовые акты издают федеральные министерства; индивидуальные правовые акты -- федеральные службы, федеральные агентства.

Особой разновидностью правовых актов управления являются совместные акты, которые принимаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами субъектов РФ. Это легитимная форма взаимодействия (сотрудничества) таких органов. Формами совместных актов обычно являются приказы или инструкции. Другие государственные органы (их должностные лица), т. е. формально не отнесенные к органам исполнительной власти, издают правовые акты в формах, предусмотренных в актах, устанавливающих их правовое положение. Обычно это приказы, распоряжения ненормативного характера.

Помимо органов государственного управления правовые акты управления издаются также органами местного самоуправления, наименование которых определяется уставом муниципального образования. Данное право органов местного самоуправления, являющихся, как известно, субъектами публичной власти, предусмотрено в ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".

Специфические формы правовых актов представляют собой учредительные документы -- уставы (положения) государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Как известно, правовой статус юридических лиц, которыми являются и указанные предприятия и учреждения, устанавливается законами и учредительными документами. В литературе иногда все такие документы без достаточных юридических оснований характеризуются как сделки. Учредительные документы государственных и муниципальных юридических лиц утверждаются государственными и муниципальными органами в одностороннем властном порядке, их юридическое содержание не является результатом какого-либо соглашения.

Сомнительна также однозначная характеристика юридической, природы учредительных документов негосударственных коммерческих юридических лиц: учредительных договоров и уставов хозяйственных обществ, производственных кооперативов. Коллективная воля, выраженная при утверждении устава общества, кооператива, отличается от воли стороны сделки. Однако этот вопрос нуждается в изучении. Со значительной долей уверенности можно назвать сделкой договор простой* товарищества, но оно не является юридическим лицом.

В системе правовых актов важное место занимают локальные правовые акты. Ими признаются акты, издаваемые органами, должностными лицами предприятий, учреждений, организаций и регулирующие здесь внутренние общественные отношения. Такого рода акты нередко содержат и нормы административного права по вопросам их охраны, общественной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и др.

5. Условия законности и эффективности правовых актов органов управления
Главный критерий, которому должна удовлетворять вся деятельность и структура исполнительной власти, а значит, и ее решения - эффективность. Государственная администрация, ее правовые акты призваны своевременно и с наименьшими затратами добиваться наиболее полезных для граждан, общества и государства результатов, приносить стране пользу, оправдывающую те материальные и нематериальные затраты, которые вызваны ее существованием.

Эффективность АГА зависит от многих факторов: их качества, организации исполнения, стабильности обстановки, квалификации кадров и др. Качество самих актов - результат соблюдения их авторами ряда требований, которым должны соответствовать издаваемые ими административные акты.

Первое требование - целесообразность, полезность с точки зрения не личных, не аппаратных, а публичных интересов. В основе акта должно лежать общественное благо, а не каприз руководителя. Чтобы акт был целесообразным, он должен быть научно обоснован, соответствовать реальной обстановке, своевременно принят. В акте следует учесть и права человека, и уровень сознания, культуры масс, и плюрализм интересов, мнений, возможностей решения проблем, и существование механизмов саморегулирования. Очень важно также обеспечить комплексность в решении вопросов, учитывать ранее принятые акты.

Принимая сложные, и тем более уникальные решения, субъекты административной власти часто не имеют ни времени, ни возможности получить, обработать всю необходимую информацию, просчитать все возможные варианты действий и последствий. В ряде случаев решения принимаются в условиях дефицита информации, большей или меньшей неопределенности, связаны с административным риском. Поэтому огромное значение имеют квалификация, профессионализм должностных лиц, их знания, опыт, интуиция, мастерство, умение взять ответственность на себя.

Нецелесообразность акта может сделать его эффективность нулевой. Более того, исполнение такого решения может причинить огромный вред обществу, не сравнимый с затратами на подготовку, принятие и исполнение решения. Достаточно напомнить об ущербе, нанесенном непродуманными мерами, принятыми в 1985-1989 гг. по борьбе с пьянством, а затем отменой государственной монополии на производство спирта, алкогольной продукции, решением о вводе войск в Чечню, рядом актов о приватизации, налогообложении.

Акт государственной администрации должен быть законным. Это означает соблюдение ряда условий:

- наличие компетенции, у его автора;

- соответствие акта закону по существу;
- соответствие цели закона;
- принятие его в установленный законом срок;
- соблюдение процессуальных правил издания акта.

Нормы о компетенции определяют подведомственность дел, объектов и полномочия субъектов власти. Компетенция может быть постоянной и временной (в связи с временным замещением вышестоящего руководителя, делегированием полномочий, введением чрезвычайного положения). Определение компетенции - это разграничение труда по управлению и возложение решения дел на определенные органы, должностных лиц. Учитывая технические, профессиональные, экономические, политические условия, законодатель поручил им принятие соответствующих решений. И первый вопрос, который стоит перед тем, кто собирается издать акт, и перед тем, кто оценивает его законность, - это вопрос о компетентности автора решения.

Соответствие закону - по существу означает, что акт в целом, и все его части не выходят за рамки установленных, действующими правовыми нормами требований. Он должен не противоречить не только закону, но и решениям вышестоящих органов исполнительной власти. Индивидуальные административные акты, кроме того, не могут противоречить нормам, установленным этим же органом, заключенным договорам, решениям суда.

Субъект исполнительной власти обязан, издавая правовые акты, руководствоваться той целью, которую хотел реализовать законодатель (вышестоящий орган), предоставляя ему полномочия принимать решения. Если же автор акта, реализуя свои полномочия, преследует иную цель, - это называется превратным осуществлением власти, делает акт порочным. Например, введение карантина якобы в санитарных целях, а на самом деле для того, чтобы помешать вывозу сельхозпродуктов из региона.

Законность акта связана также с выполнением существенных процессуальных правил его принятия. В их числе наличие заключения специалистов (например, медицинского заключения при решении вопроса о направлении на принудительное лечение), предварительного предупреждения, наличие представления, заявления, жалобы, протеста как повода для начала соответствующей процедуры. Важно также соблюдение требований о кворуме, согласовании, последующем утверждении, регистрации, опубликовании или ином способе доведения акта до сведения граждан, организаций.

Одной из важнейших презумпций, лежащих в основе режима законности, является презумпция законности административного акта. В соответствии с нею он считается законным, если в установленном порядке официально не будет установлено иное. А значит, он должен исполняться, сомнения в его законности не препятствуют его действию. Презумпция законности акта исполнительной власти не действует при осуществлении правосудия: если законность акта имеет значение для дела, суд обязан проверить наличие этого признака.

Почему нужна презумпция законности? Потому что в правовой системе нормативные

и индивидуальные акты государственной администрации играют очень важную роль. Если бы каждому сомневающемуся было позволено, не исполнять административный акт, законность сразу бы рухнула, в стране воцарилась бы анархия. Конечно, среди таких актов есть и незаконные и их исполнение вредно для общества, но этот вред неизмеримо меньше вреда, причиняемого правовым нигилизмом, отказом от принципа законности.

Третий вид требований, предъявляемый к актам, государственной администрации, - организационно - технический. С некоторой долей условности можно говорить о требованиях к культуре оформления акта, выполнение которых - важное условие его эффективности. Это, прежде всего требования к языку акта. Он должен быть ясным, четким, лаконичным, понятным для тех, к кому он обращен. Безупречным должно быть его грамматическое оформление, любые ошибки могут исказить его смысл. Сложный акт должен быть озаглавлен, разбит на статьи, статьи и их части должны быть пронумерованы.

Культурность акта связана с его внешним оформлением: присвоением ему номера, наличием в тексте даты издания, сведений о том, где и кем он принят, подписей. Как правило, текст акта должен быть отпечатан. Письменные акты - особый вид служебных документов, и в ряде случаев они должны быть оформлены на специальных бланках, формулярах, иметь четкие оттиски штампов, печатей. Культура оформления акта предполагает также своевременное доведение надлежащим образом оформленных актов до сведения исполнителей и заинтересованных субъектов, правильное ведение делопроизводства и, в частности, хранение письменных актов.

Таким образом, целесообразность (полезность), законность и культурность правового акта - важнейшие условия его качества, его эффективности. И такие требования должны предъявляться к каждому решению административной власти.

Заключение

Рассмотрев данную тему можно с уверенностью сказать, что, не смотря на не достаточное количество материалов по данному вопросу, а также ограниченность доступа к другим источникам информации, цель, которую я ставила перед собой, при написании данной курсовой работы, достигнута:

- я уточнила для себя, и дополнила понятие об правовых актах управления и их особенности;
- рассмотрела классификацию и виды правовых актов управления;
- изучила организацию работы органов исполнительной власти и должностных лиц по принятию правовых актов управления, а также более подробно рассмотрела порядок опубликования, вступление в силу, действие правовых актов управления и утрату силы правовых актов управления....