

**ТЕМА: ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И
ДИСЦИПЛИНЫ В
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Владимир – 2011

© Владимирский филиал
РАНХиГС при Президенте РФ

Учебные вопросы:

1. Правоохранительная деятельность как средство обеспечения дисциплины и законности в обществе и государстве;

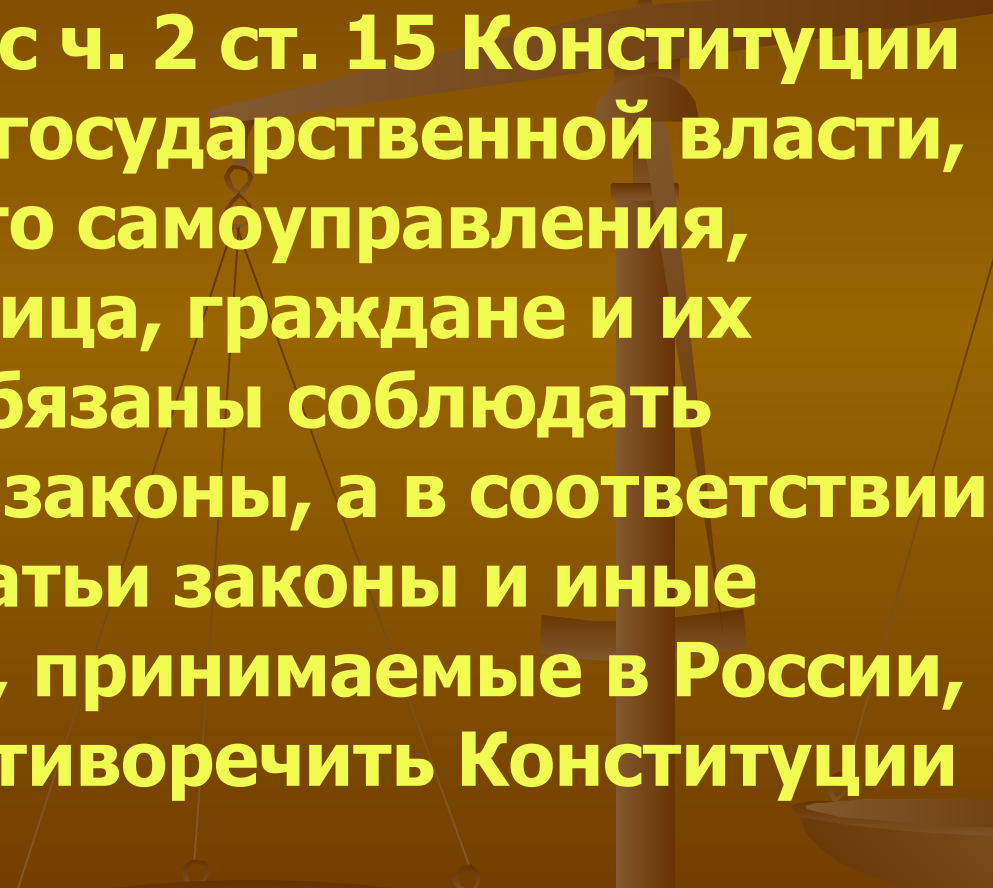
2. Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления).

Рекомендуемая литература:

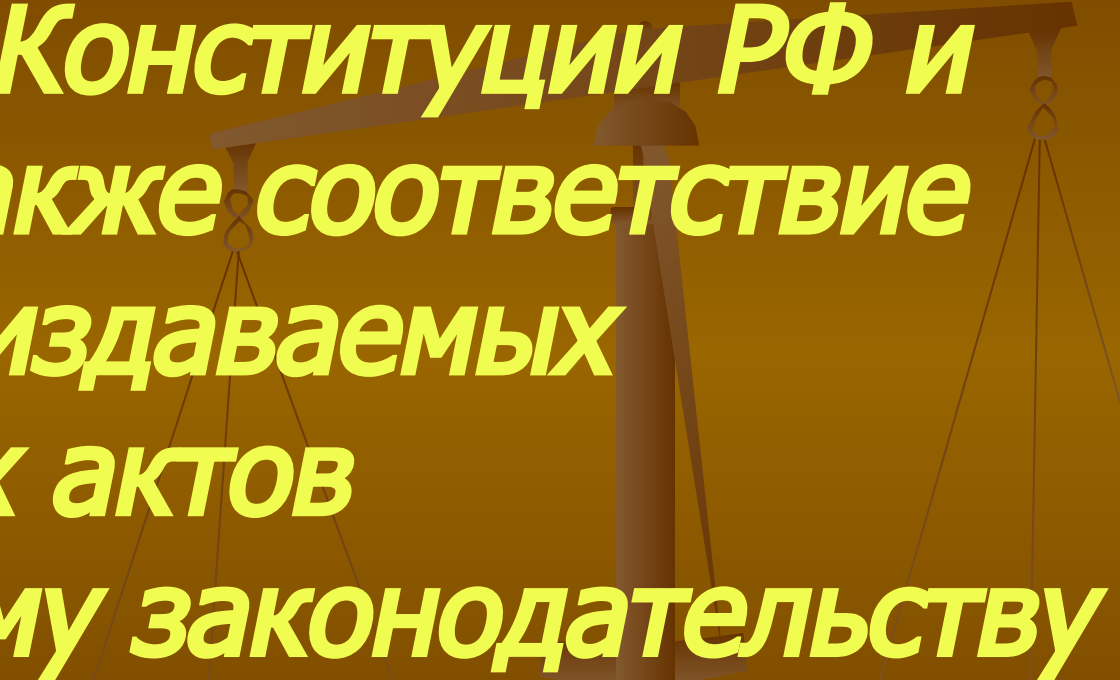
1. **Административное право:** Учебник / под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М.: Юристъ., 2006. - 728 с.
2. **Конин Н.М.** Административное право России: Учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 448 с.; ISBN 5-482-00411-2
3. **Бахрах Д.Н.** Административное право России: Учебник для вузов. -М.: Издательство Норма, 2002. - 640.
4. **Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.** Административное право. - М.: ООО «ТК Вельби»., 2002. - 480 с.

Понятие законности и способы ее обеспечения в деятельности органов исполнительной власти

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а в соответствии с ч. 1 той же статьи законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны.



Сущность законности - это
соблюдение Конституции РФ и
законов, а также соответствие
всех других издаваемых
нормативных актов
действующему законодательству



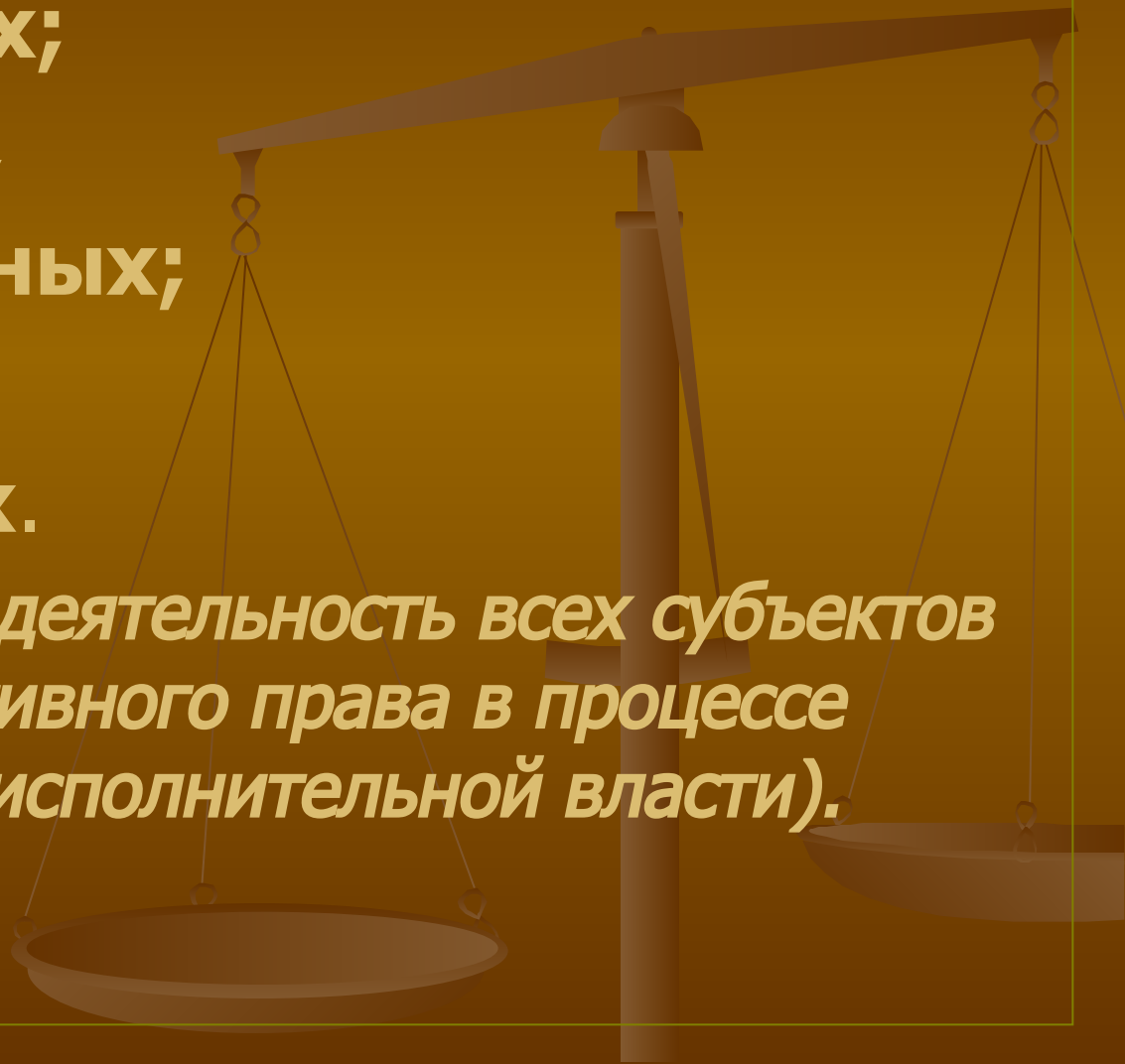
Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт:

- **общеобязательность** законов для всех без исключения граждан, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц;
- **единство законности**, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории РФ;
- **недопустимость противопоставления законности и целесообразности**, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности;
- **неразрывная связь законности и правовой культуры населения**;
- при любом управленческом решении **законность должна быть выражением справедливости**;
- **законность** в государственном управлении торжествует лишь в том случае, **если ее нарушение влечет неизбежность ответственности** или другой адекватной реакции государства на противоправное поведение;

Законность в России обеспечивается системой **гарантий**:

- **Экономических;**
- **Политических;**
- **Организационных;**
- **Юридических;**
- **Общественных.**

(На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти).



Многочисленную группу субъектов права составляют:

- **органы исполнительной власти;**
- **администрация государственных объединений, предприятий, учреждений и организаций.**

(Они не только исполняют и применяют законы, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.)

Дисциплина и законность как основа правопорядка в обществе и государстве

Правопорядок – это основанная на законе и праве деятельность всех субъектов права, соблюдающих требования дисциплины и законности

Дисциплина включает в себя два элемента:

1. *Наличие определенной системы правил, норм поведения;*
2. *Практическое соблюдение этих правил всеми обязанными субъектами, которым они адресованы*

В зависимости от того, **кто, где и для кого** устанавливает дисциплинарные правила, можно понятие дисциплины

дифференцировать по следующим признакам:

- **Субъектному** (гражданская, общественная, государственная дисциплина);
- **Отраслевому** (производственная, исследовательская, учебная, лечебная, информационная дисциплина);
- **Функциональному** (исполнительскую, трудовую, технологическую, финансовую, бухгалтерскую, штатную, учетно-статистическую дисциплину).

Категория **государственной дисциплины** тесно связано с понятием **законности** как *обязательного требования соответствия решений и действий всех субъектов любых правоотношений действующему законодательству и важнейшему принципу деятельности всего государственного аппарата и всех органов власти.*

Под государственной дисциплиной понимается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей.

Важнейшими элементами содержательной характеристики категорий законности и государственной дисциплины являются:

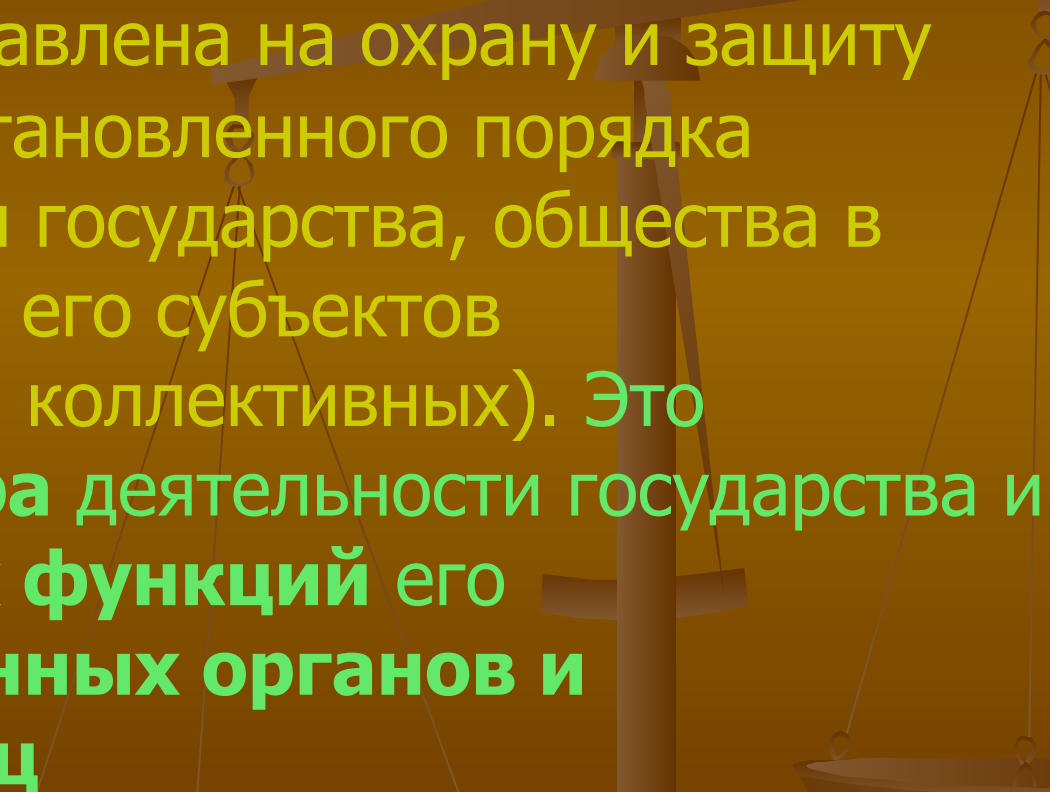
- Режим **состояния законности и дисциплины** в жизнедеятельности общества и государства;
- Способы **обеспечения режима законности и государственной дисциплины** на том или ином этапе исторического развития страны.

(В России действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти).

Правоохранительная деятельность государства как средство поддержания режима законности и дисциплины в гражданском обществе и государстве

Правоохранительная деятельность

государства направлена на охрану и защиту законодательно установленного порядка жизнедеятельности государства, общества в целом и отдельных его субъектов (индивидуальных и коллективных). Это **важнейшая сфера** деятельности государства и одна из **основных функций** его **специализированных органов и должностных лиц**



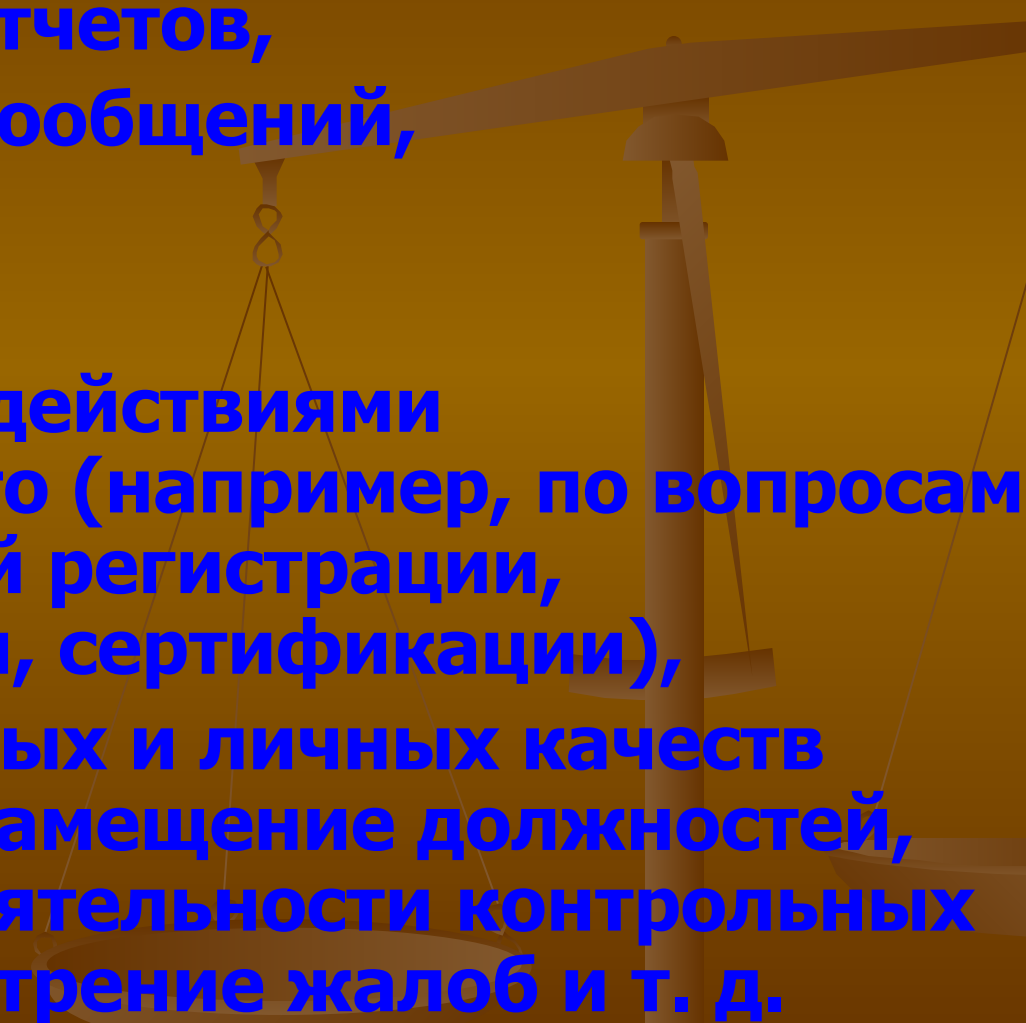
Контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

- **Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти** заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы (законодательной, исполнительной, судебной власти) используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц **какие-либо нарушения законности.**

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками:

- между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.
- объектом контроля является как **законность**, так и **целесообразность деятельности контролируемого**, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации;
- **контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого;**
- **в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.**

Формы контрольной деятельности весьма разнообразны:

- заслушивание отчетов,
 - информации и сообщений,
 - проверки,
 - экспертизы,
 - наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации),
 - изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т. д.
- 

От того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают

- *КОНТРОЛЬ*
- *предварительный,*
- *текущий и*
- *последующий.*



Контроль, осуществляемый за органами исполнительной власти со стороны других органов

- (законодательной, судебной власти, общественных организаций), именуется **внешним**, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы — **внутренним**.

Надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля.

- **Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности.**
- **Оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности.**
 - **При надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.**

Различаются два вида надзора:

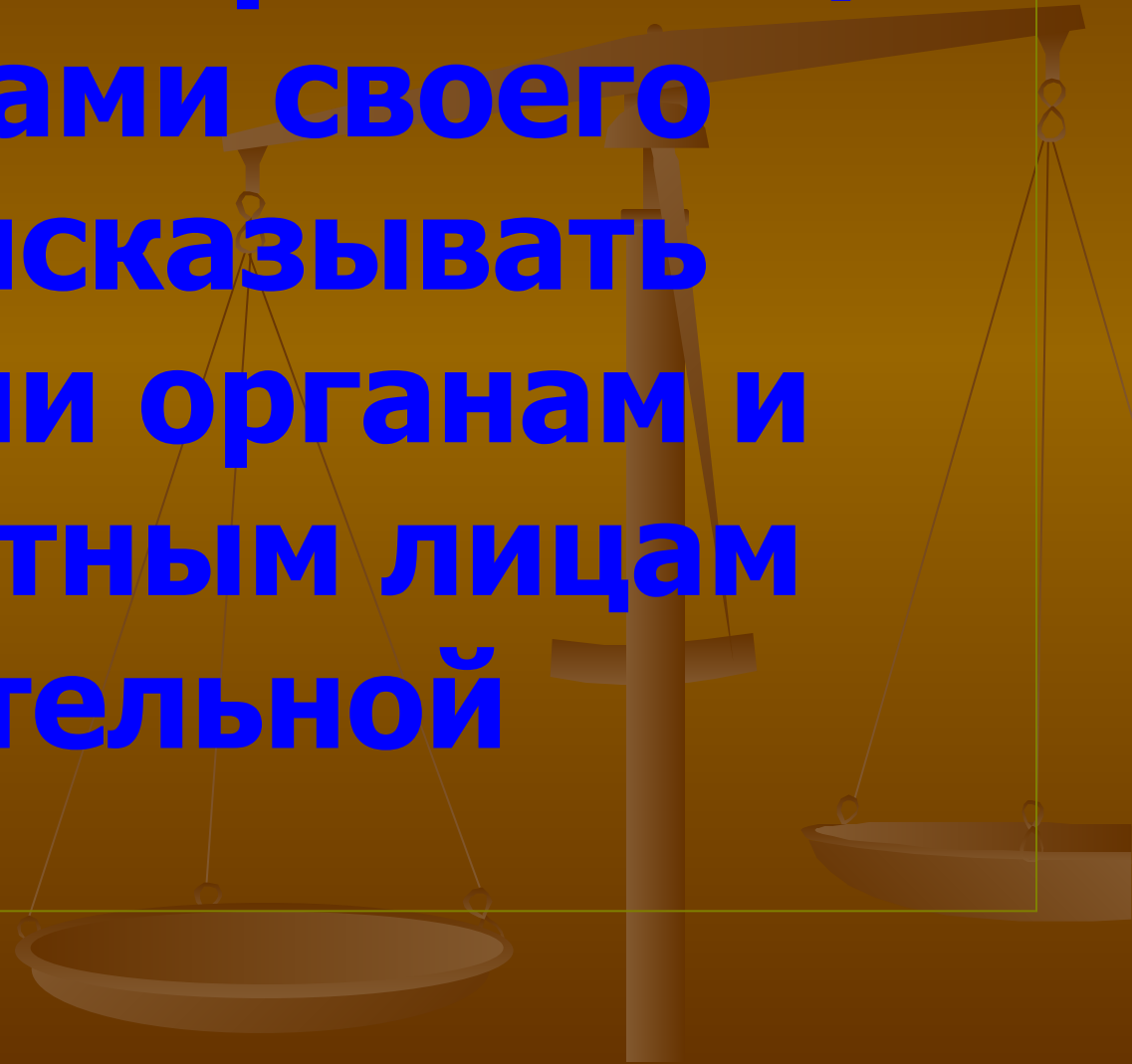
- Прокурорский;

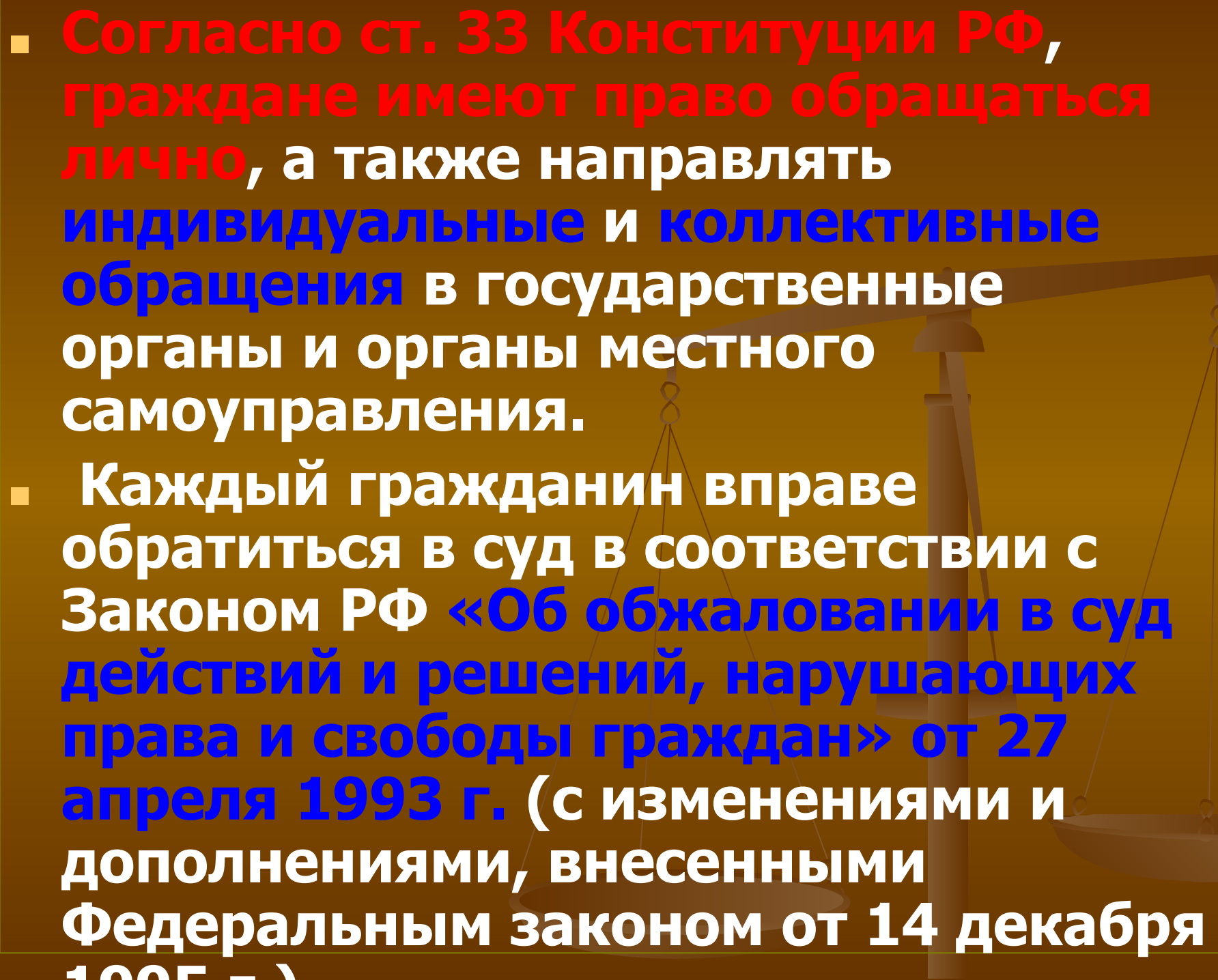
- Административный.



■ **Под обжалованием**

понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти.



- 
- A faint, stylized image of a balance scale is visible in the background, symbolizing justice and law. The scale is positioned on the right side of the slide, with its central pillar and pans extending across the frame.
- Согласно ст. 33 Конституции РФ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.
 - Каждый гражданин вправе обратиться в суд в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г. № 199-ФЗ)

2. Государственный контроль и его ВИДЫ

- Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные институты, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля:
- 1) президентский контроль;
- 2) контроль органов законодательной (представительной) власти;
- 3) контроль органов исполнительной власти;
- 4) судебный контроль.
- **Основные цели контроля** — соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Контроль в сфере правопорядка:

- **Контроль в сфере правопорядка осуществляют министерства внутренних дел, юстиции, в сфере природопользования, производства и реализации сельскохозяйственной продукции — Министерство природных ресурсов, Министерство сельского хозяйства.**

■ Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции

- (например, Государственная жилищная, хлебная инспекции),
- специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД).

Судебный контроль:

- Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Правовой основой является Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г.

- Им определяются:
- виды, порядок создания и упразднения судов;
- основные принципы их деятельности.
- Кроме ныне действующих судов, в субъектах Федерации могут учреждаться специализированные федеральные суды по рассмотрению:
 - гражданских и административных дел,
 - конституционный (уставный) суд субъекта Федерации. Для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.
 - Мировые судьи рассматривают, кроме гражданских и административных дел, также уголовные дела, по которым наказание предусмотрено до двух лет лишения свободы.
 - Институт мировых судей только формируется, но во многих субъектах РФ они уже начали функционировать.

Судебная власть — неотъемлемый элемент правового государства.

- **Судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти.**
- **Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти.**



Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о *судебном контроле* за исполнительной властью.

- **В современный период возможность гражданам беспрепятственно обращаться в суд за защитой своих прав предоставлена принятым 27 апреля 1993 г. Законом РФ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.**
- **Суду стали подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.**

Полномочия

Конституционного Суда РФ

- **Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ** в сфере исполнительной власти и порядок их осуществления определены **Конституцией и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г [1]**. Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.
- **[1]** СЗ РФ 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции.

- Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции **нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации**, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов, **разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов**. Возможно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Акты или их отдельные положения (нормы, статьи), признанные неконституционными, утрачивают силу.
- Конституционный Суд, выявив конкретные нарушения Конституции и законодательства, действующего на территории России, своим представлением может обратить на это внимание органа исполнительной власти и должностных лиц. Представление должно быть рассмотрено субъектом, которому оно адресовано, не позднее чем в месячный срок со дня его получения; Конституционный Суд незамедлительно уведомляется о результате рассмотрения представления и мерах по его реализации.

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции.

- Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов, разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Возможно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и ее должностных лиц. Акты или их отдельные положения (нормы, статьи), признанные неконституционными, утрачивают силу.
- Конституционный Суд, выявив конкретные нарушения Конституции и законодательства, действующего на территории России, своим представлением может обратить на это внимание органа исполнительной власти и должностных лиц. Представление должно быть рассмотрено субъектом, которому оно адресовано, не позднее чем в месячный срок со дня его получения; Конституционный Суд незамедлительно уведомляется о результате рассмотрения представления и мерах по его реализации.
- Решение Конституционного Суда по спору о компетенции между органами исполнительной власти является основанием для отмены или изменения нормативных актов, определяющих компетенцию этих органов.

Толкование Конституции РФ, данное Конституционным Судом РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (ст. 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

- Согласно Конституции РФ Конституционный Суд действует лишь по запросам и жалобам, он лишен права начинать дела по собственной инициативе.
- Поводом к рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде является обращение (запрос, ходатайство) к нему: Президента, палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.
- Жалобы граждан рассматриваются в случаях нарушения их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле.

Формы контроля **судов общей юрисдикции** за деятельностью органов исполнительной власти имеют свои особенности:

- **Основной задачей судов общей юрисдикции является:**
 - **рассмотрение уголовных;**
 - **гражданских;**
 - **административных и иных дел.**
 - **Контрольная же функция осуществляется ими не отдельно, а в процессе рассмотрения этих дел.**

По административным делам (мелкое хулиганство, мелкое хищение, налоговые правонарушения и др.)

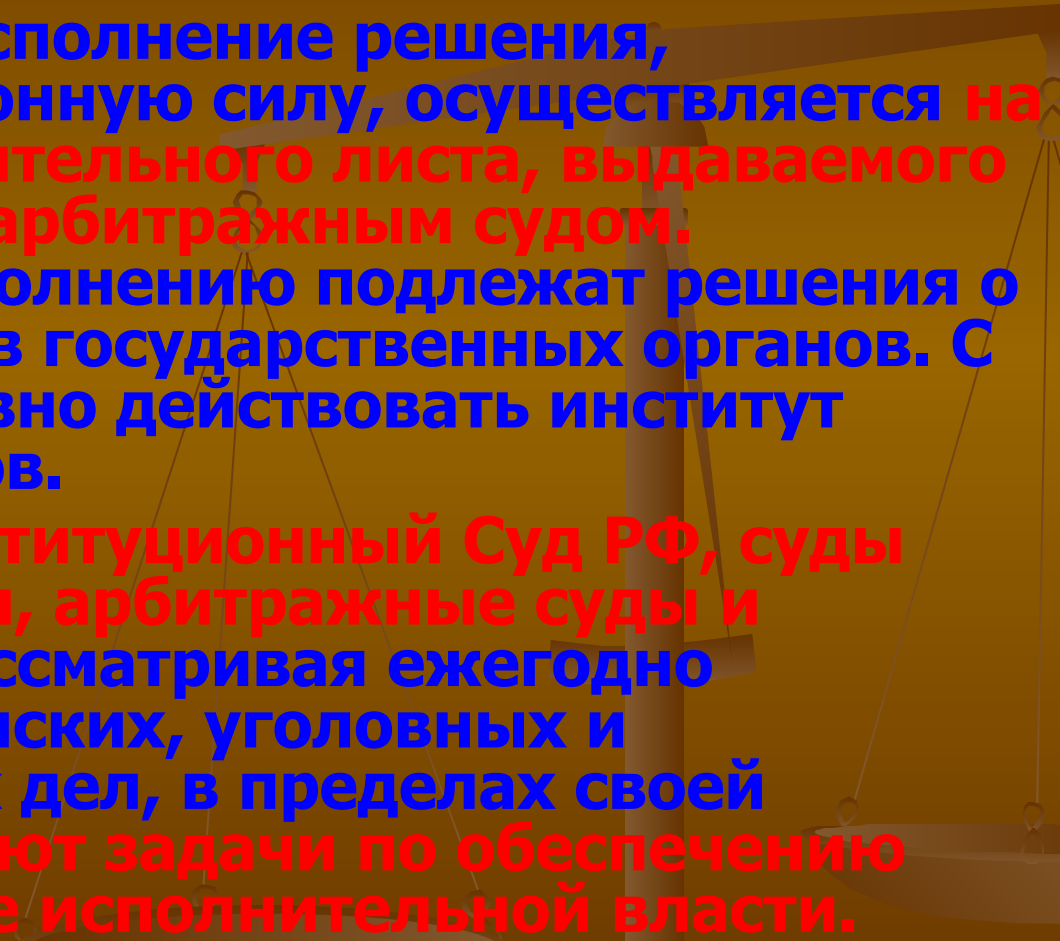
- **Суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности и применяет предусмотренные законом административные наказания.**
- **При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные нарушения.**

В условиях рыночной экономики особую роль играет система *арбитражных судов*.

- Этот вид правосудия позволяет установить жесткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства, защитить интересы предпринимателей.
- Контроль за деятельностью органов исполнительной власти арбитражные суды осуществляют в специфической форме на основе Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 26 апреля 1995 г. [1] на основе Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 26 апреля 1995 г. [1]. и АПК РФ, принятого 5 мая 1995 г. [2]

Арбитражный суд осуществляет судебную власть при разрешении возникающих в процессе предпринимательской деятельности споров, вытекающих из административных правоотношений:

- о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;
- об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом;
- о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и **иными** органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания;
- о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного акта и др.

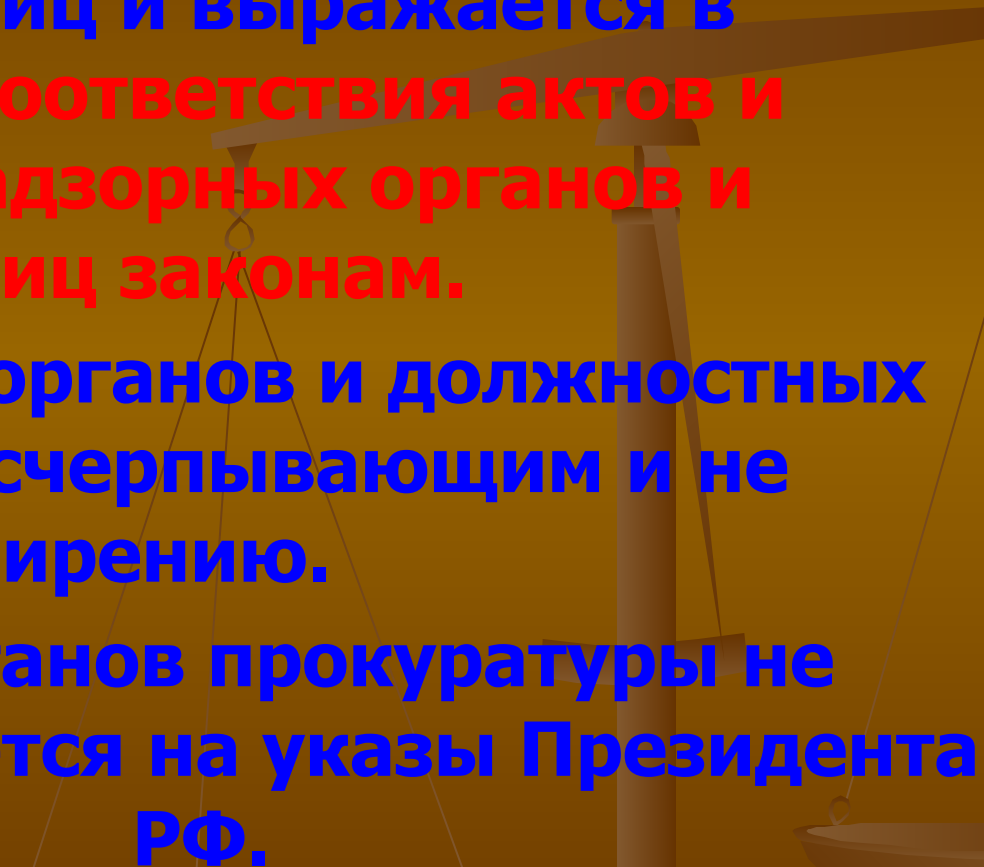
- 
- Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны.
 - Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом. Немедленному исполнению подлежат решения о незаконности актов государственных органов. С 1997 г. начал активно действовать институт судебных приставов.
 - Таким образом, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды и мировые судьи, рассматривая ежегодно миллионы гражданских, уголовных и административных дел, в пределах своей компетенции решают задачи по обеспечению законности в сфере исполнительной власти.

3. Прокурорский надзор

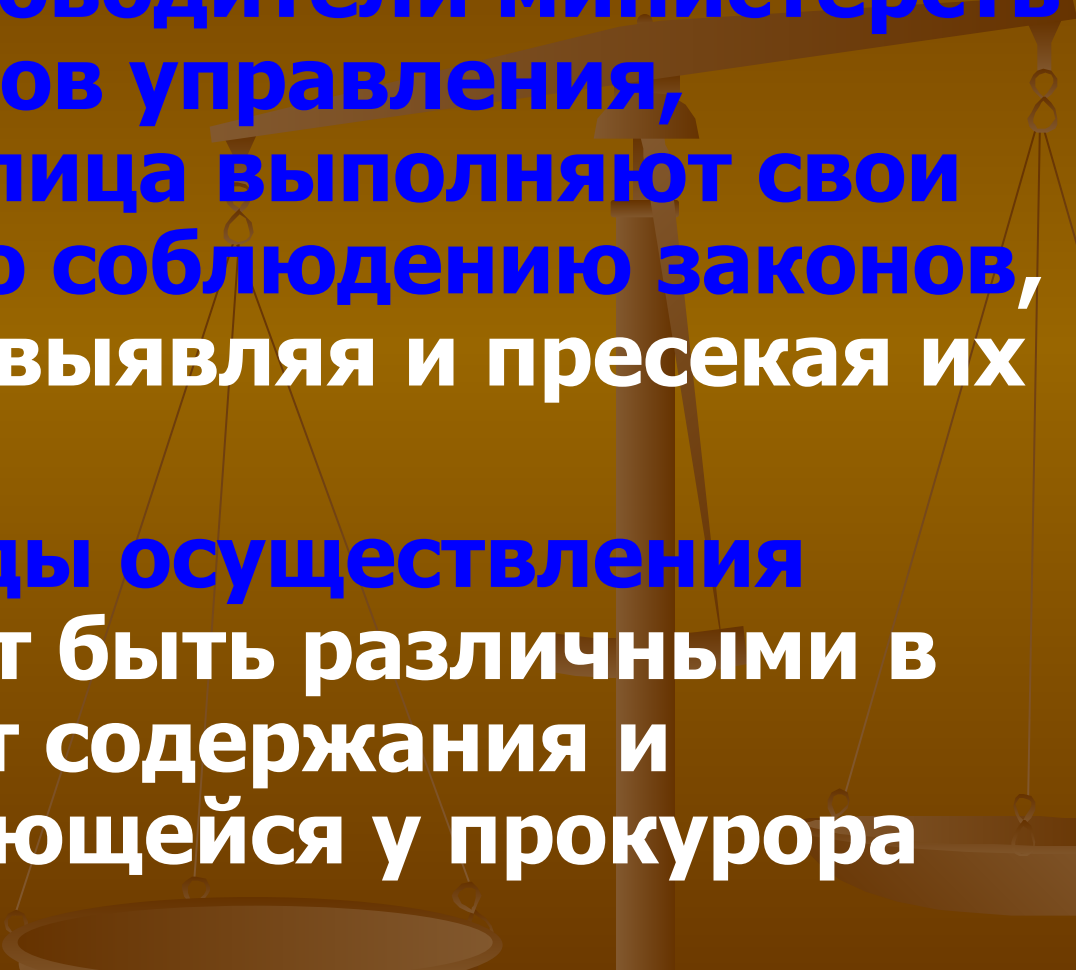
- **Прокуратура РФ** — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция.
- **Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.**
- **Сущность прокурорского надзора состоит в действиях прокуроров по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений законов государственными и общественными образованиями.**

Предмет прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти в рамках **общего надзора** определен Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (в редакции Федерального закона от 10 февраля 1999 г.)¹.

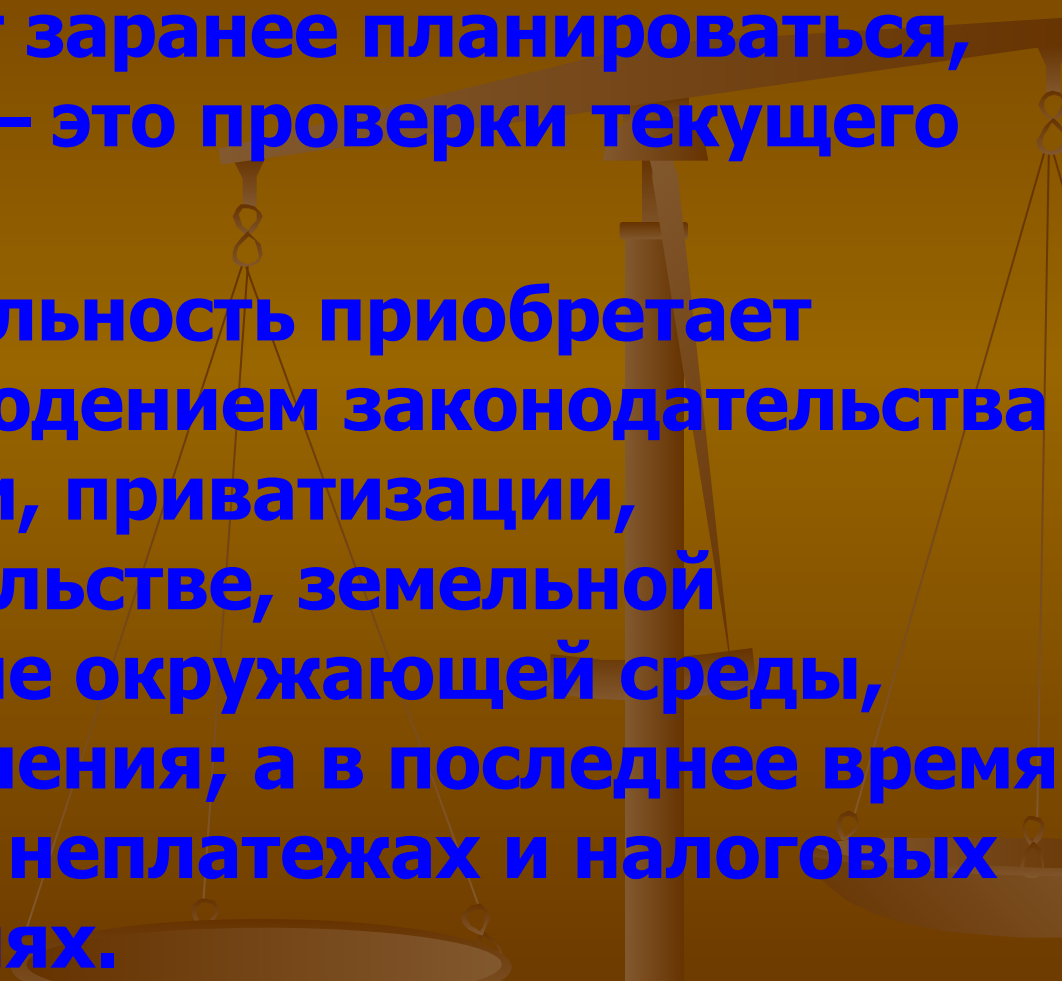
- **во-первых**, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- **во-вторых**, соответствие законам издаваемых ими правовых актов;
- **в-третьих**, соблюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений;
- **в-четвертых**, исполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции и осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами от 21 июля 1997 г. «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». (См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590, 3591).

- 
- **Общий прокурорский надзор распространяется лишь на действия и акты перечисленных органов и должностных лиц и выражается в установлении соответствия актов и действий поднадзорных органов и должностных лиц законам.**
 - **Перечень этих органов и должностных лиц является исчерпывающим и не подлежит расширению.**
 - **Надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ.**

- В случае несоответствия постановлений Правительства Конституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор страны, как это предусмотрено ч. 3 ст. 24 Закона, информирует об этом Президента.
- **Цель информации** — обеспечить условия для принятия мер по приведению данного акта в соответствие с законом.
- [См.:] СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; 2000. № 2. Ст. 140.

- 
- **Основное внимание органы прокуратуры сосредоточивают на осуществлении действенного надзора за тем, как руководители министерств и других органов управления, должностные лица выполняют свои обязанности по соблюдению законов, своевременно выявляя и пресекая их нарушения.**
 - **Формы и методы осуществления проверок** могут быть различными в зависимости от содержания и характера имеющейся у прокурора информации.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

1. Проверки могут заранее планироваться, но в основном — это проверки текущего характера.
 2. Большую актуальность приобретает надзор за соблюдением законодательства о собственности, приватизации, предпринимательстве, земельной реформе, охране окружающей среды, занятости населения; а в последнее время — о коррупции, неплатежах и налоговых правонарушениях.
- 

Второе важное направление деятельности прокуратуры — это надзор за соответствием законам актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами.

Эти акты носят подзаконный характер и создаются в целях реализации законов, содержащихся в них положений:

- **Несоответствием закону актов поднадзорных органов и должностных лиц считаются: отсутствие предусмотренных в законе фактических обстоятельств, являющихся основанием для издания соответствующих подзаконных актов;**
- **издание подзаконного акта во исполнение отмененного либо утратившего силу закона;**
- **произвольное толкование или умышленное искажение положений закона, обусловившее принятие противоречащего ему подзаконного акта;**
- **несоблюдение правил, сроков, формы и процедуры издания нормативных актов.**

Третий элемент предмета общего прокурорского надзора — надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

- **Его особенностью является то, что надзор осуществляется за деятельностью по этому вопросу не только федеральных министерств и ведомств, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления, военного управления, контроля, их должностными лицами, но также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.**
- **При осуществлении возложенных на него функций прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок их защиты; принимает меры по предупреждению и пресечению таких нарушений, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.**

Законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности:

- **1. Протест прокурора** — это его реагирование на противоречащий закону правовой акт поднадзорного органа или должностного лица. Протест приносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, издавшим этот акт, либо в суд. В протесте прокурор вправе требовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом.
- Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Федерации или органа местного самоуправления — на ближайшем заседании.
- При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения прокурору сообщается незамедлительно в письменной форме.
- Если протест рассматривается коллегиальным органом, о дне его заседания сообщается прокурору, принесшему протест, чтобы он мог лично поддержать протест.

- **2. Представление прокурора** готовится на основе материалов прокурорских проверок и преследует цель устранения нарушений законов, причин нарушений и способствующих им условий. Каждое представление индивидуально по своему содержанию. Оно вносится в орган или должностному лицу, правомочным устранять нарушение закона, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры и о результатах сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне его заседания.
- 

3. Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении подлежит рассмотрению и исполнению уполномоченным на то органом или должностным лицом в установленный законом срок. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

- **4. Предостережение о недопустимости нарушения закона объявляется прокурором должностным лицам в целях предупреждения правонарушений при наличии данных о готовящихся противоправных деяниях.**

4. Административный надзор

- **Административный надзор** как способ обеспечения законности и дисциплины представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих особо важное значение для общества и государства.

Понятие административного надзора, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии.

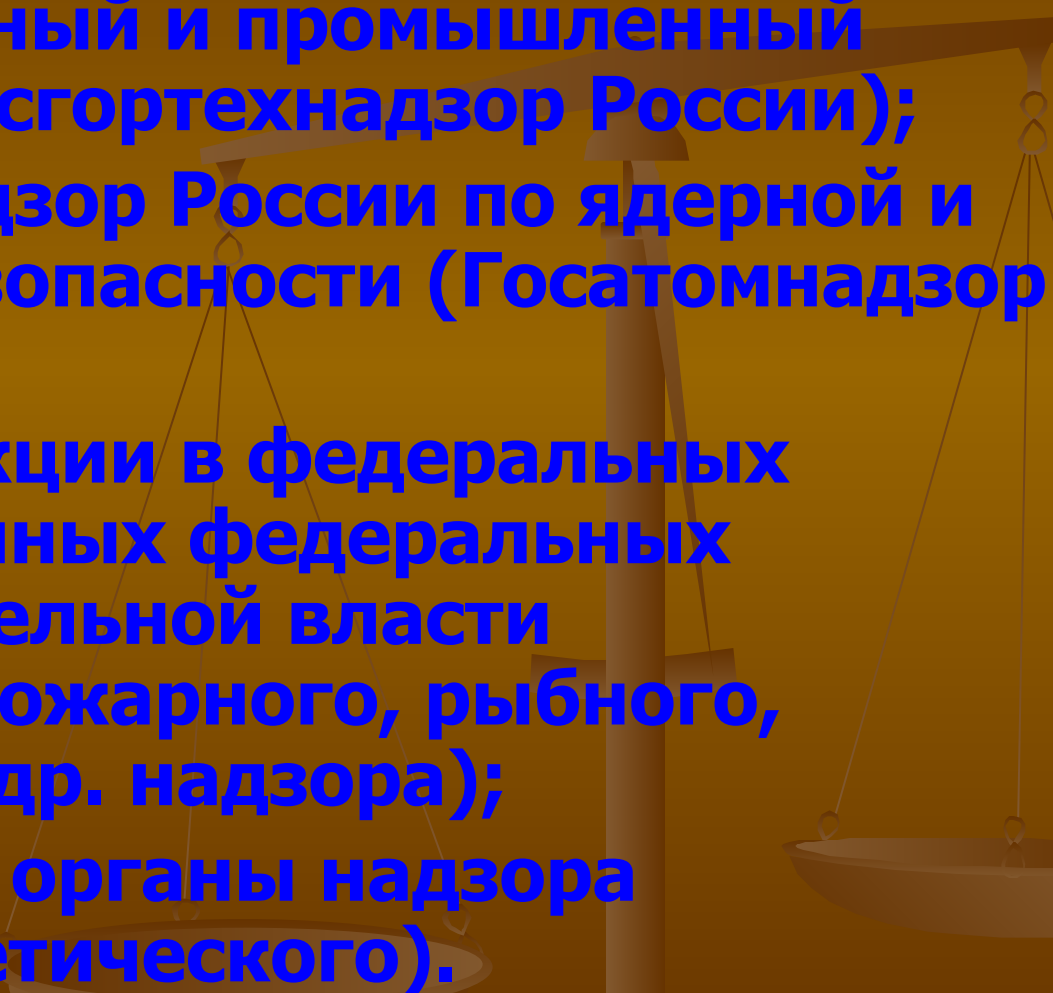
- По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля.
- Другие обосновывают позицию о том, что административный надзор — это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.
- Однако имеются все основания провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, «развести» эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Административный надзор как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

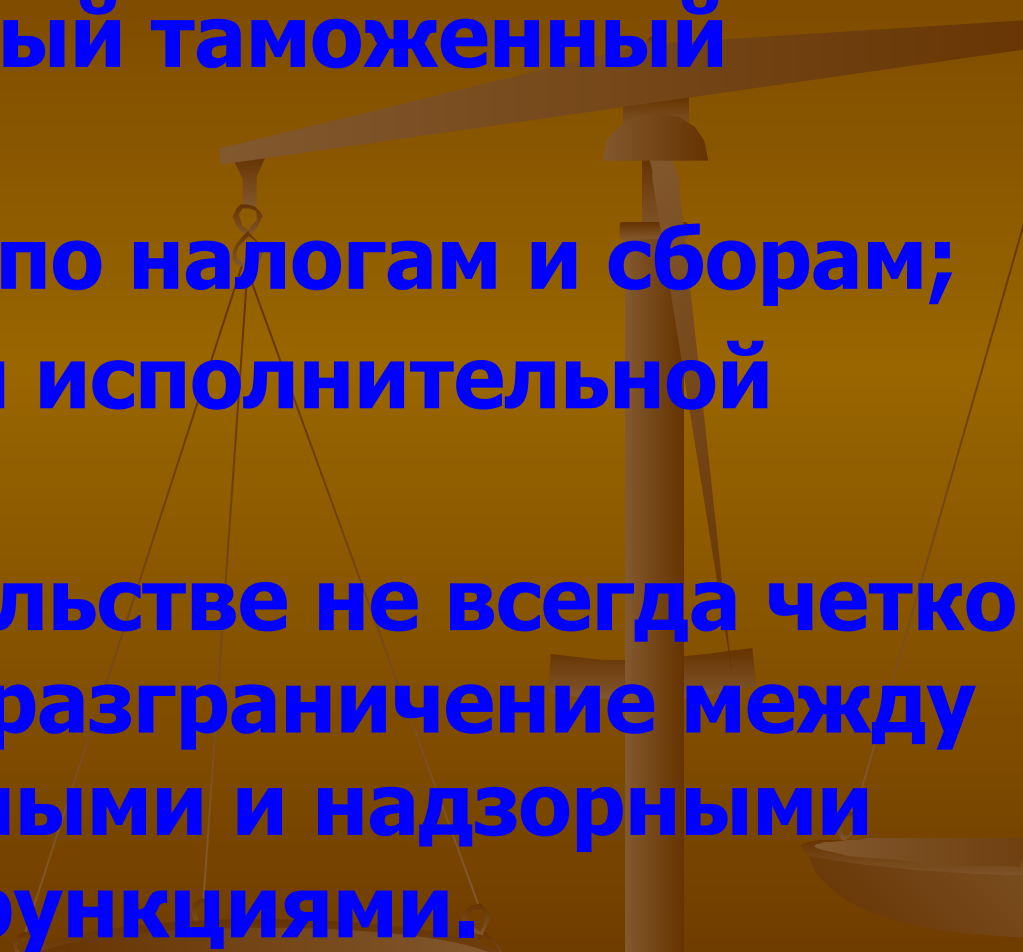
1. отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
2. возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
3. невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;
4. наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;
5. возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;
6. строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

- Административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности.

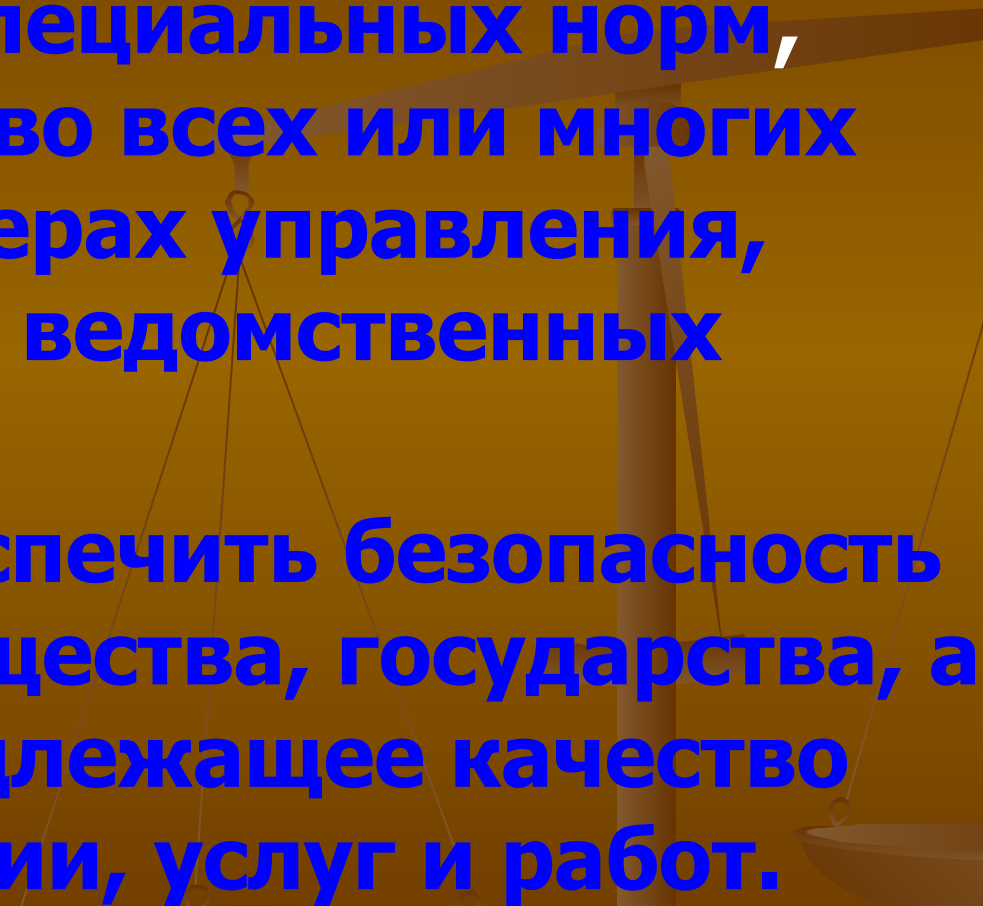
К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся:

- **Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России);**
 - **Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России);**
 - **Различные инспекции в федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти (ветеринарного, пожарного, рыбного, геодезического и др. надзора);**
 - **Территориальные органы надзора (например, энергетического).**
- 

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных:

- **Государственный таможенный комитет;**
 - **Министерство по налогам и сборам;**
 - **Другие органы исполнительной власти.**
 - **В законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.**
- 

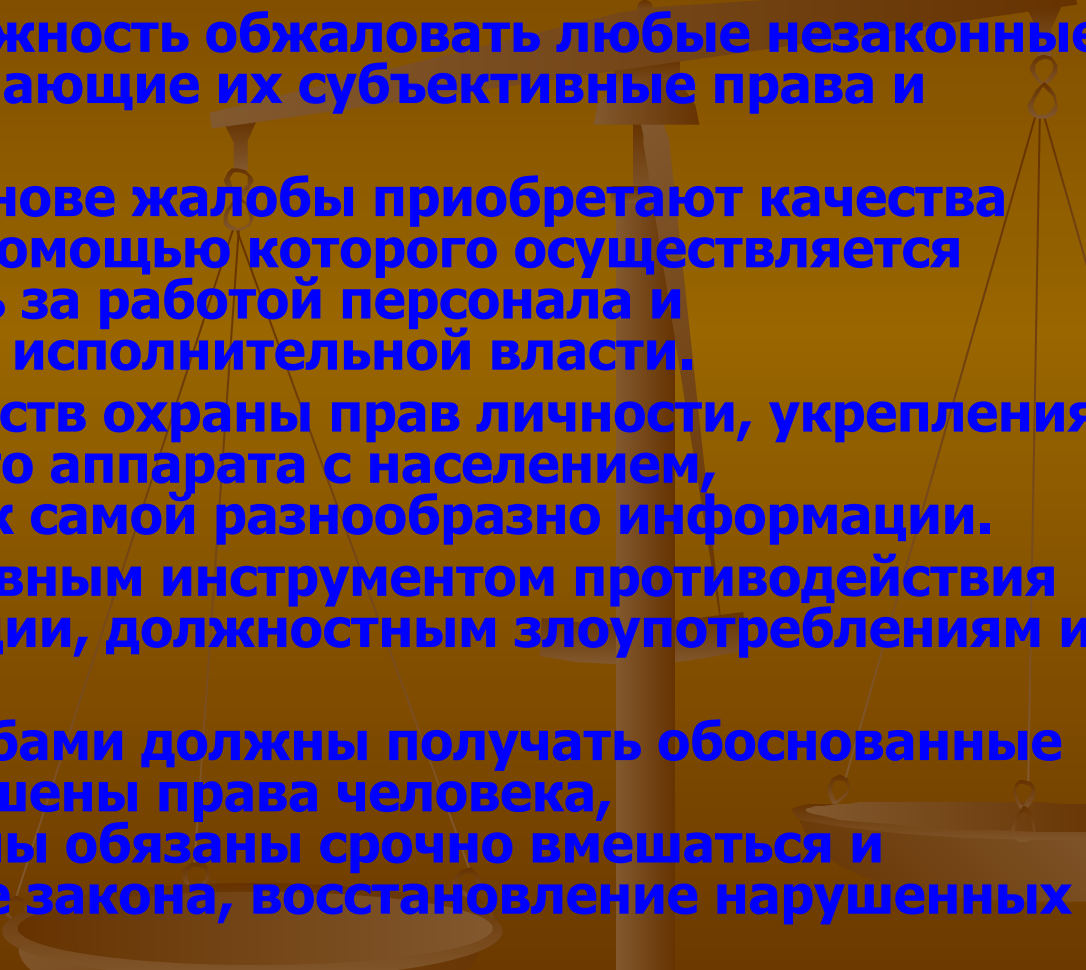
Деятельность органов административного надзора направлена на:

- **соблюдение специальных норм, действующих во всех или многих отраслях и сферах управления, независимо от ведомственных границ.**
 - **Цель — обеспечить безопасность граждан, общества, государства, а также надлежащее качество продукции, услуг и работ.**
- 

5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц

- Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями.
- Выступая в личном качестве как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности.
- Конституцией РФ установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45).
- Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Жалобы — это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод.

- **Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы.**
 - **Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти.**
 - **Жалобы — важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации.**
 - **Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям и правонарушениям.**
 - **Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона, восстановление нарушенных прав.**
- 

Существуют два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан — административный и судебный.

- Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение об Управлении Администрации Президента РФ по работе с обращениями гражданина. Оно призвано анализировать и обобщать вопросы, которые граждане ставят в письмах и на личном приеме; осуществлять оперативное и периодическое информирование Президента, Председателя Правительства, руководителей федеральных органов исполнительной власти о количестве, и характере обращений граждан; готовить на основе анализа и обобщения обращений граждан предложения об устранении причин, порождающих обоснованные жалобы; представлять необходимые материалы в целях освещения в средствах массовой информации итогов обращений граждан.

- В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов РФ при рассмотрении дел в Европейском суде по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного РФ в этом суде. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 29 марта 1998 г.2

- Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом, как правило, в отсутствие жалобщика, к тому же часто сотрудниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому обоснованные жалобы нередко остаются без удовлетворения, а виновные в этом должностные лица безнаказанными.

Судебному разрешению вопроса может предшествовать рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом, что создает возможность быстро исправить ошибку, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению государственных служащих к применяемым административным решениям.

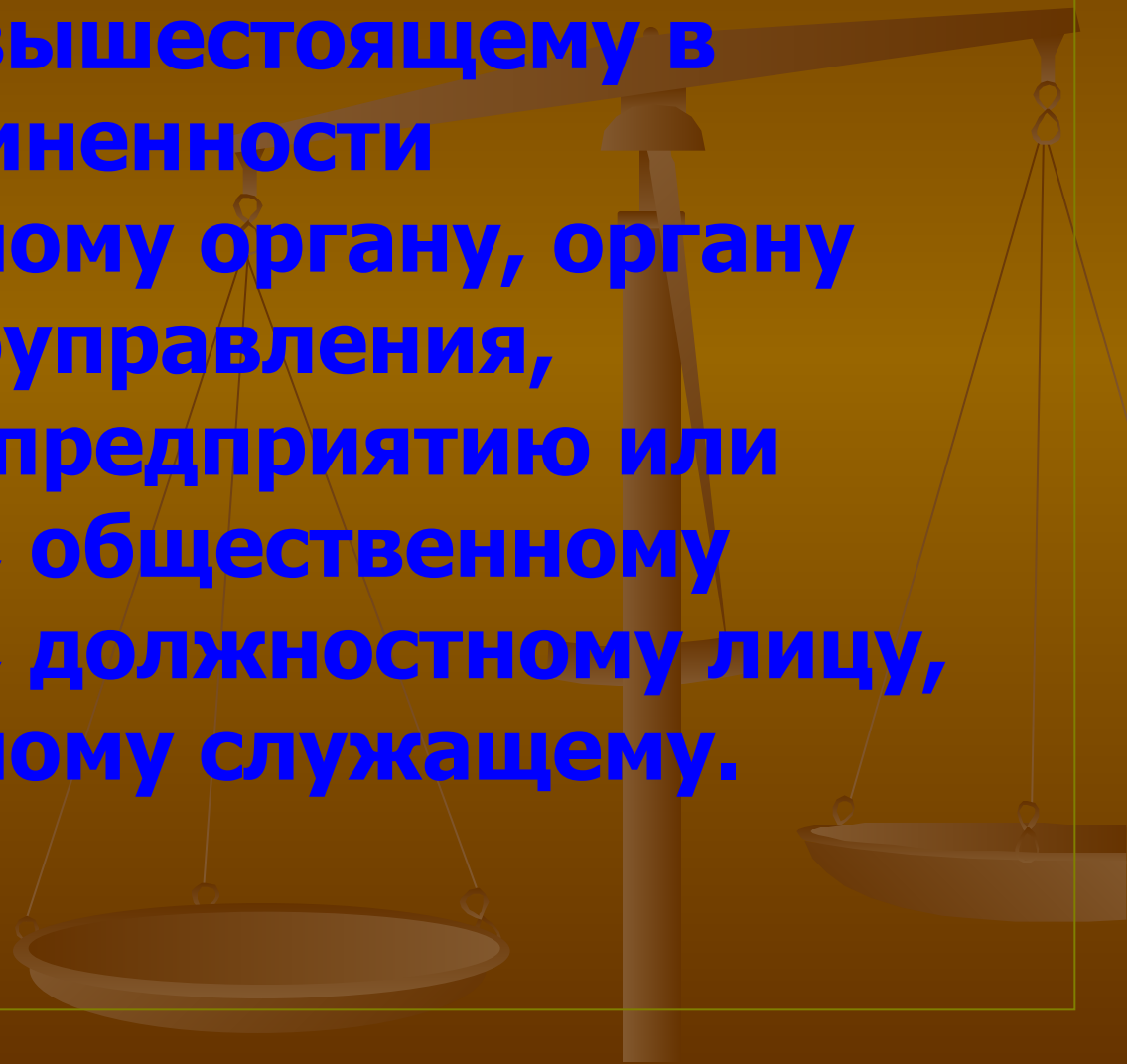
- **В суде гражданин выступает не в роли просителями, а в качестве истца, равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допущенные нарушения прав**

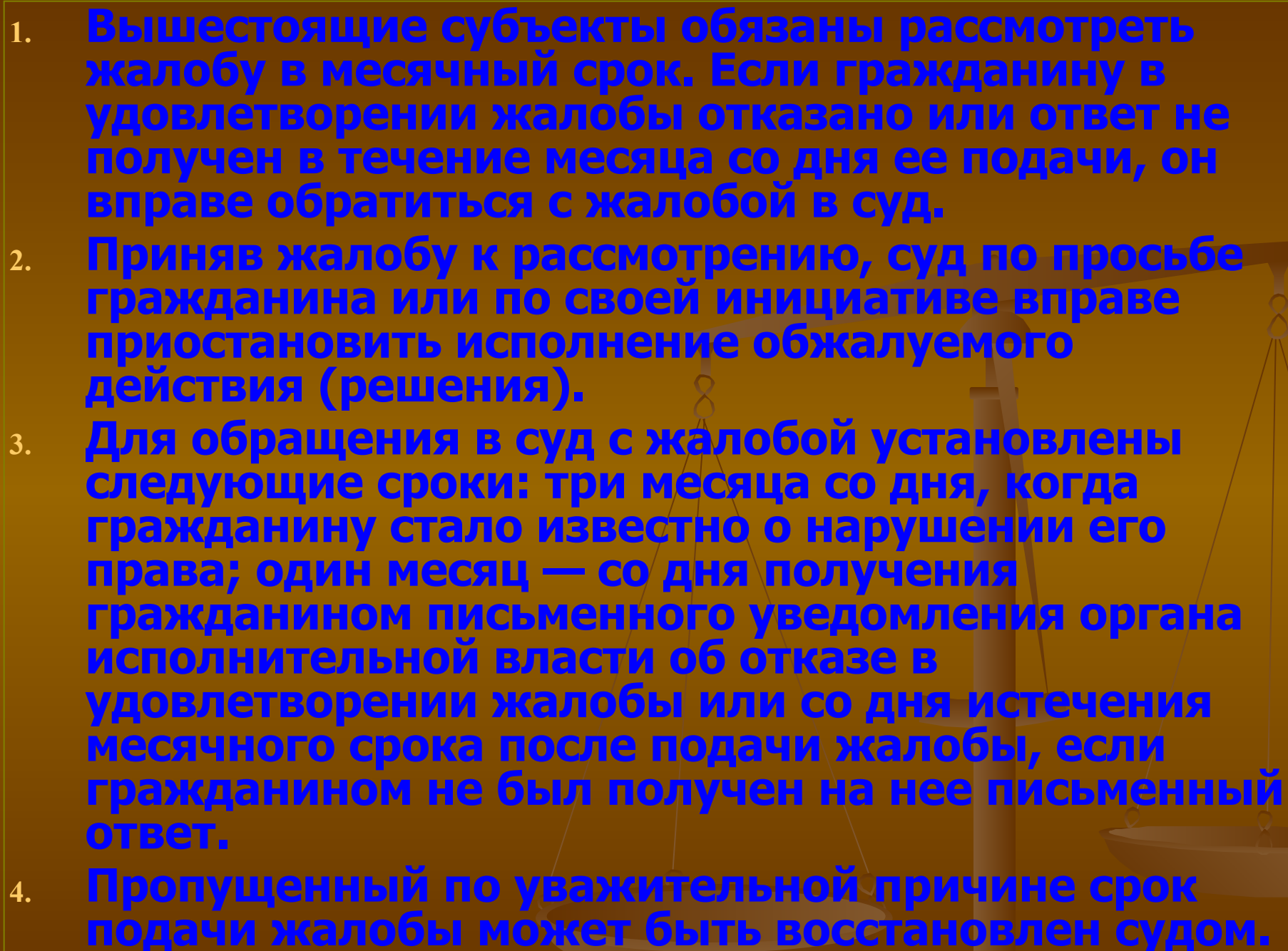
Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан от 27 апреля 1993 г.

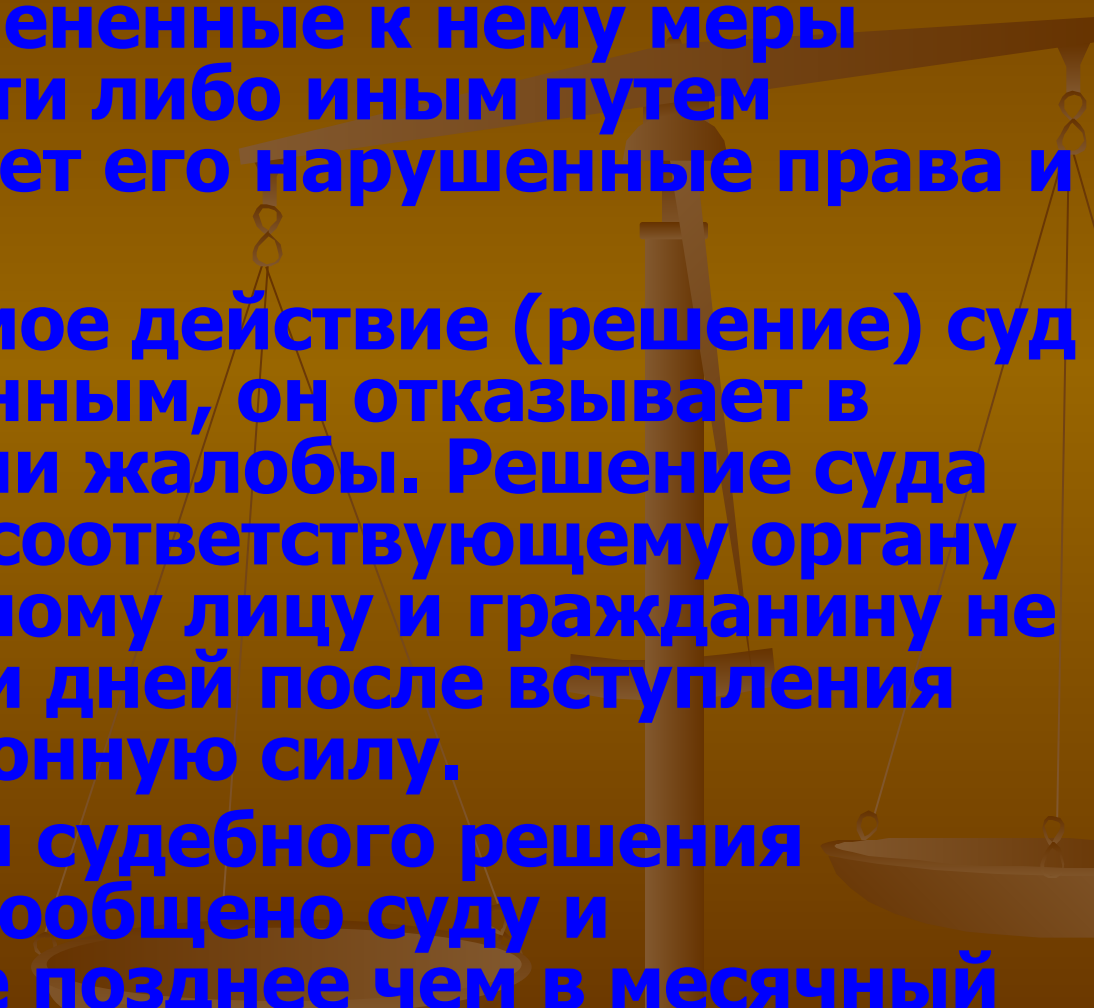
К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- 1. нарушены права и свободы гражданина;**
- 2. созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;**
- 3. незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.**
- 4. Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.**

- **Гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.**



- 
1. **Вышестоящие субъекты обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.**
 2. **Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).**
 3. **Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц — со дня получения гражданином письменного уведомления органа исполнительной власти об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.**
 4. **Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом.**

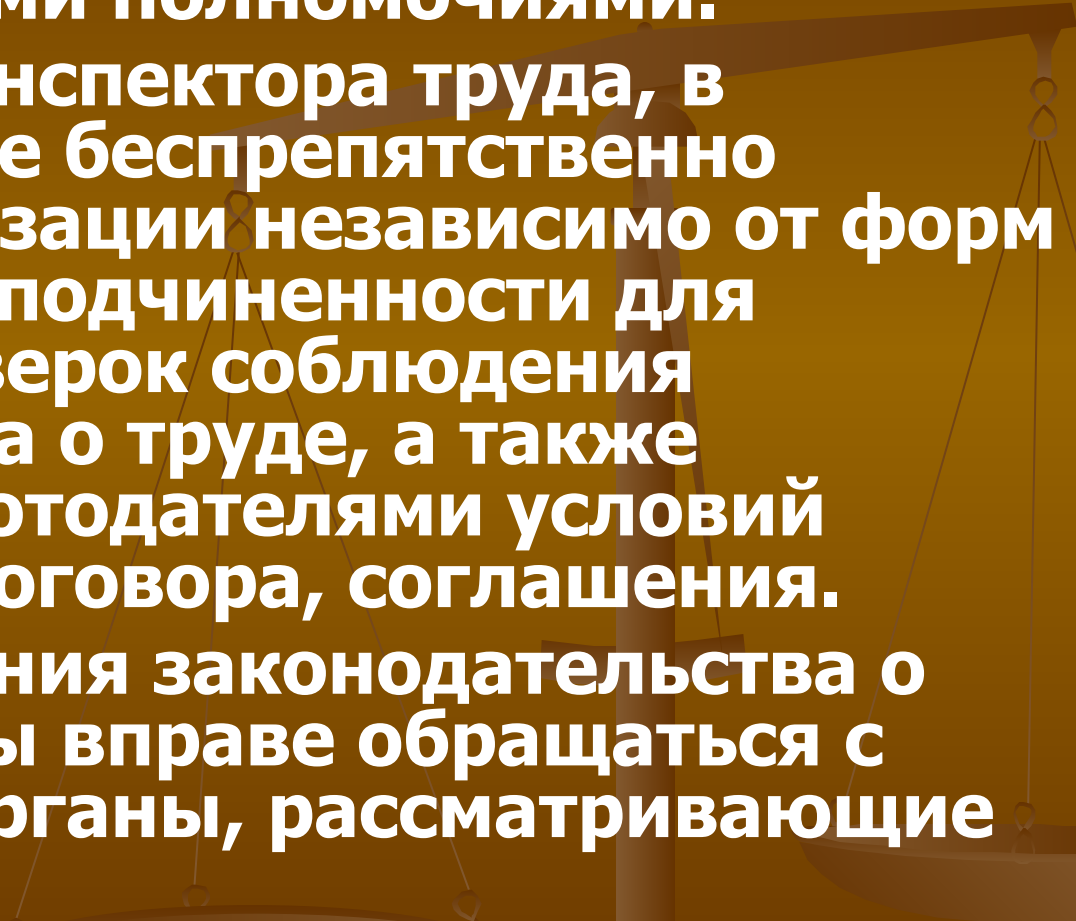
- 
- Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.
 - Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу.
 - Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

6. Общественный контроль

- Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства. Это, в частности, предполагает общественный контроль за органами государственного управления, за деятельностью государственного аппарата и должностных лиц.

Субъектами такого контроля являются:

1. **общественные объединения граждан** (политические партии, профессиональные союзы, молодежные и другие организации, органы общественной самодеятельности, трудовые коллективы);
2. **отдельные граждане**, выступающие как частные лица.
3. **Все эти субъекты выступают от имени общественности, а не государства.** Поэтому их контрольные полномочия, как правило, лишены юридически властного характера.
4. **Для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в деятельности органов исполнительной власти посредством использования мер общественного воздействия.**
5. **Как и государственный, общественный контроль опирается на правовые основы.**

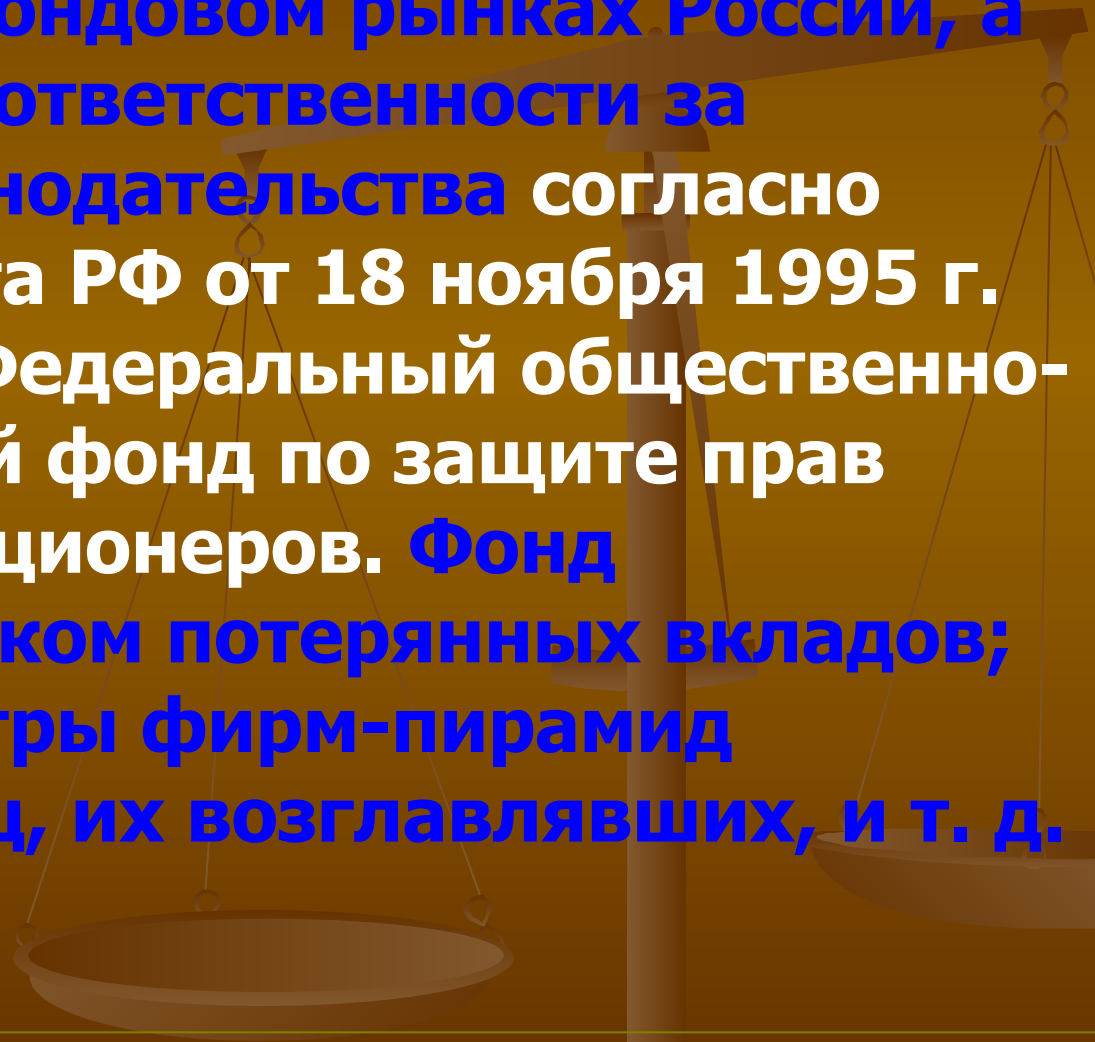
- 
- Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями.
 - Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности для проведения проверок соблюдения законодательства о труде, а также выполнения работодателями условий коллективного договора, соглашения.
 - В случае нарушения законодательства о труде профсоюзы вправе обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры.

Контрольные функции выполняют также общественные объединения потребителей (их ассоциации, союзы), создаваемые гражданами на добровольной основе.

Эти объединения, согласно Федеральному закону от 9 января 1996 г., содержащему новую редакцию Закона «О защите прав потребителей», в частности, вправе:

- 1. участвовать в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг) и соответствующих стандартов, а также проектов законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;**
- 2. проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;**
- 3. совместно с федеральными органами исполнительной власти участвовать в осуществлении контроля за применением регулируемых цен, вносить им предложения о мерах по повышению качества и изъятию из оборота товаров (работ, услуг), опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, и привлечению виновных к ответственности;**
- 4. обращаться в органы прокуратуры с просьбами принести протесты о признании недействительными актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, противоречащих законам, регулирующим отношения в области защиты прав потребителей;**
- 5. обращаться в суды для защиты прав потребителей.**

- **В целях обеспечения защиты прав вкладчиков и акционеров, которым был причинен ущерб правонарушениями на финансовом и фондовом рынках России, а также усиления ответственности за нарушения законодательства согласно Указу Президента РФ от 18 ноября 1995 г. был образован Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Фонд занимается поиском потерянных вкладов; составляет реестры фирм-пирамид строителей и лиц, их возглавлявших, и т. д.**



Федеральным законом «Об экологической экспертизе от 23 ноября 1995 г. ряд прав по контролю за деятельностью органов исполнительной власти предоставлен гражданам и общественным организациям в области экологической экспертизы.

Они имеют право:

- 1. выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;**
- 2. получать от специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы информацию о результатах ее проведения.**
- 3. Общественная экологическая экспертиза может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов.**
- 4. Она осуществляется при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении.**