

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

Владимир – 2011

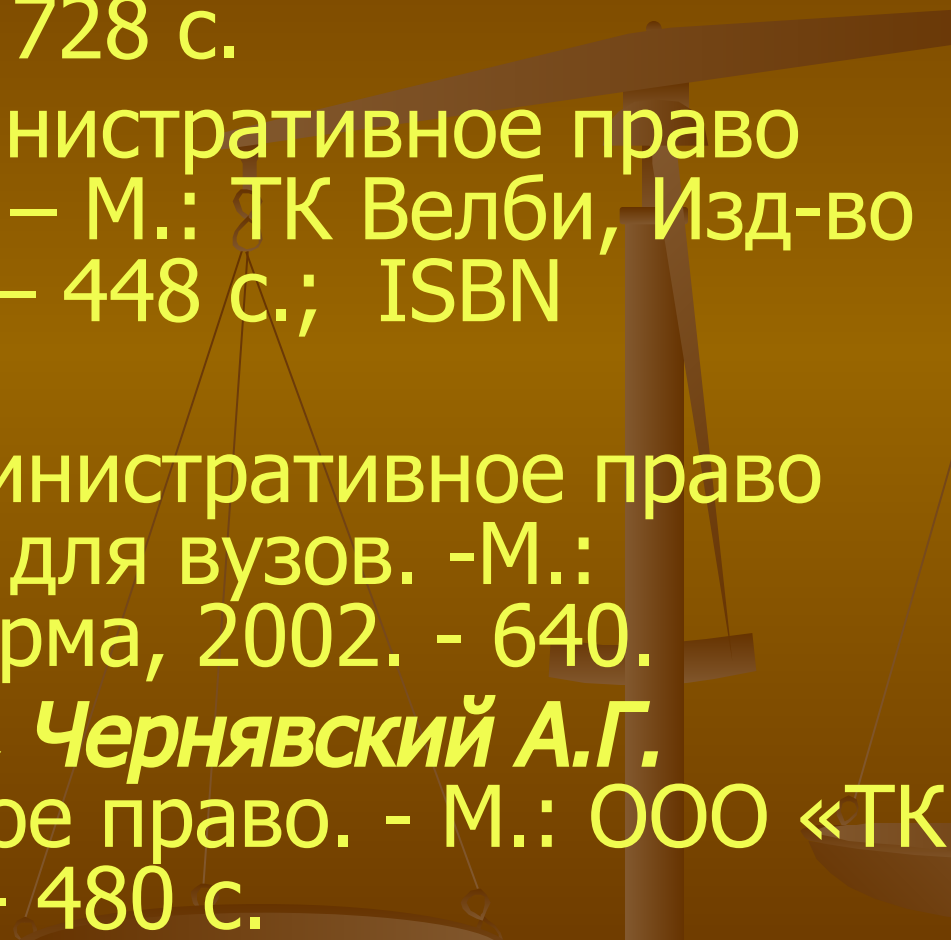
© Владимирский филиал
РАНХиГС при Президенте РФ

Учебные вопросы:

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

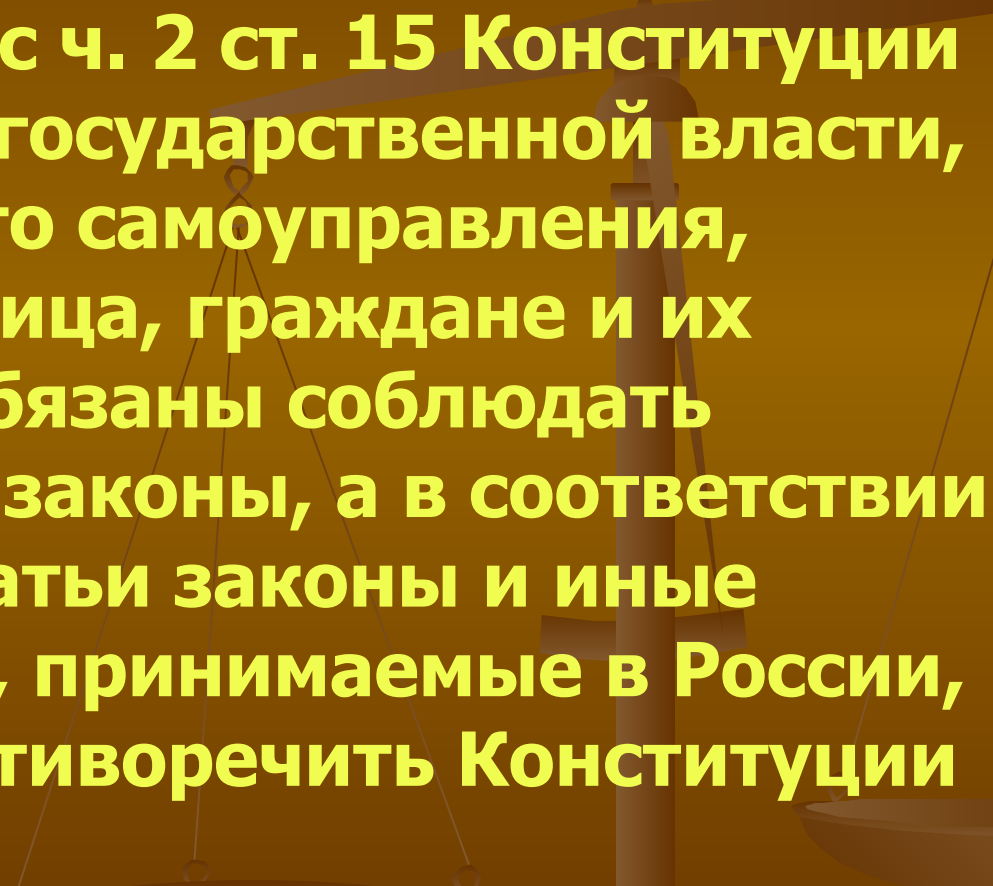
2. Организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления).

Рекомендуемая литература:

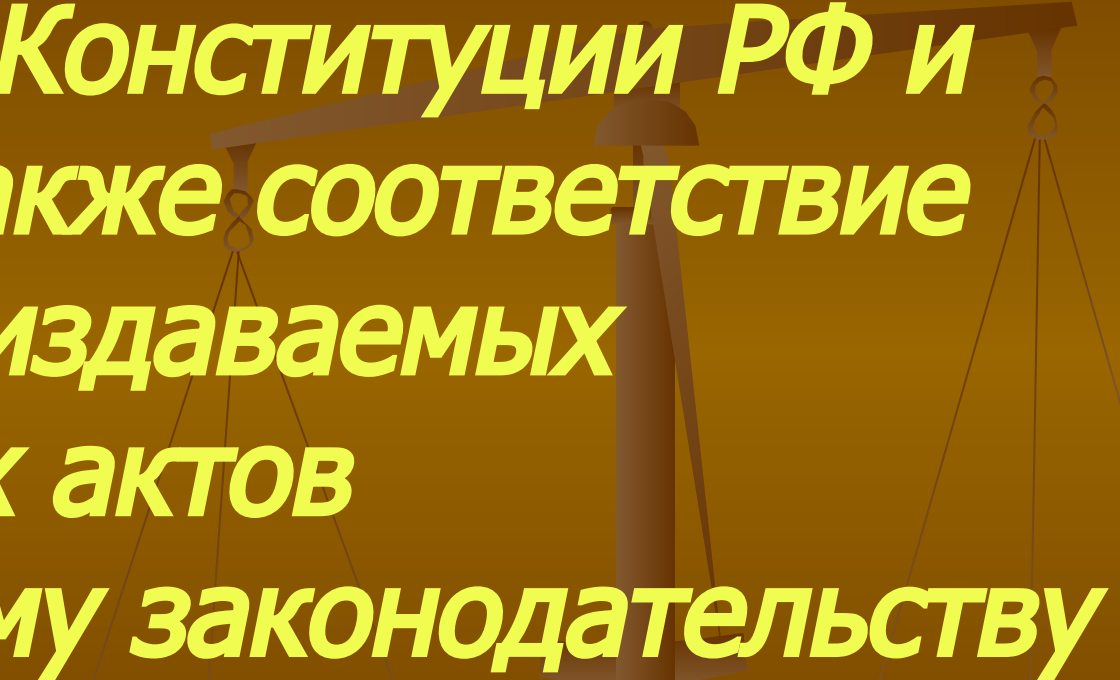
- 1. Административное право: Учебник / под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М.: Юристъ., 2006. - 728 с.**
 - 2. Конин Н.М. Административное право России: Учебник – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 448 с.; ISBN 5-482-00411-2**
 - 3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. -М.: 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

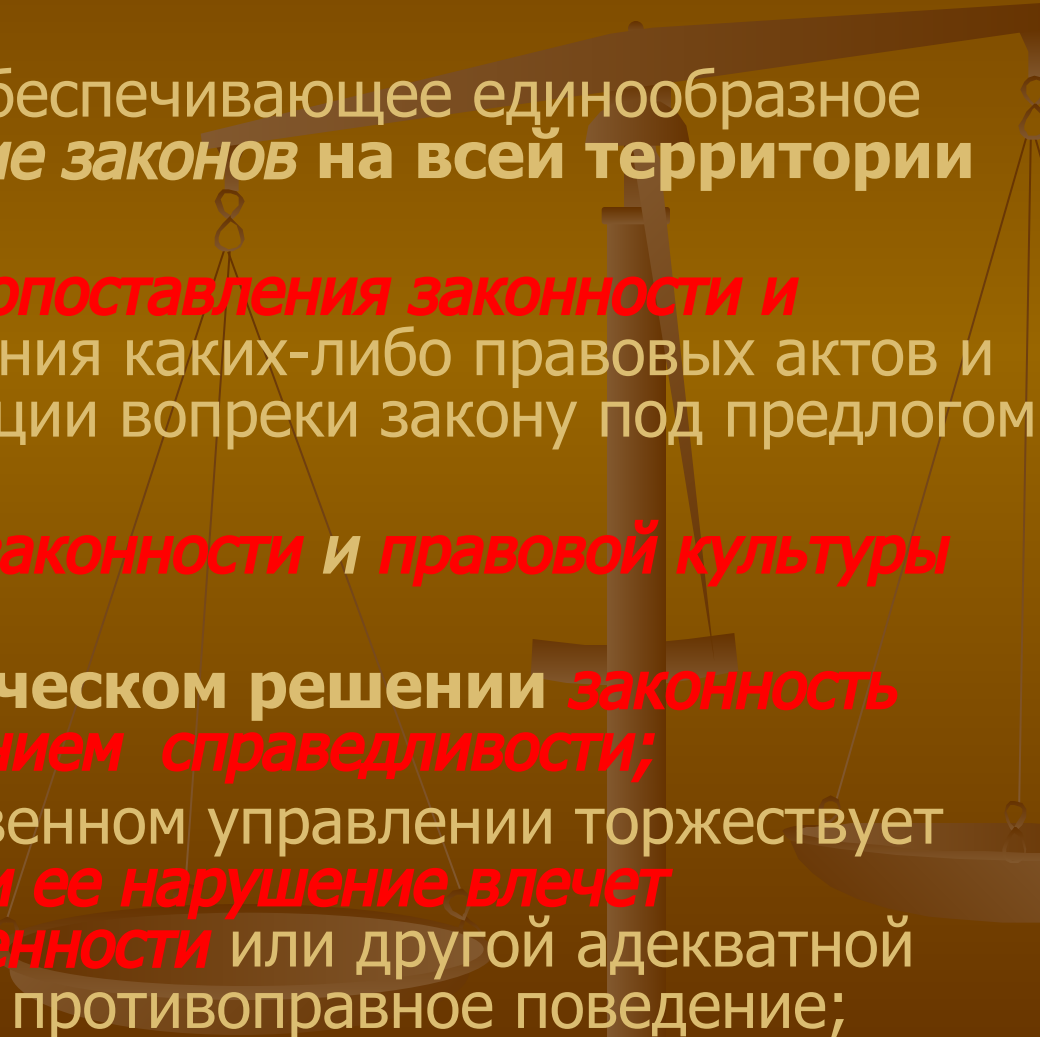
В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы, а в соответствии с ч. 1 той же статьи законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить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



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



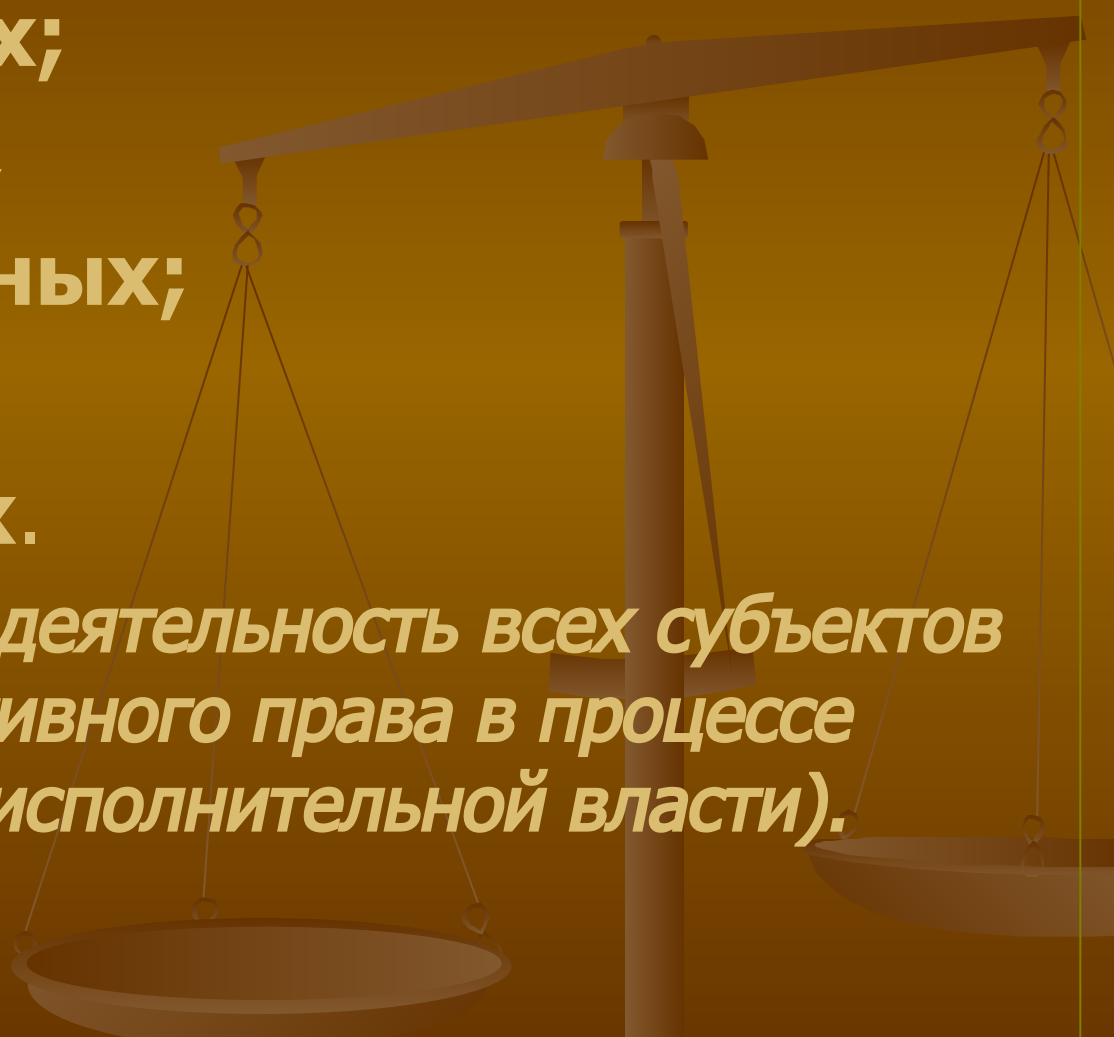
Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт:

- **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:

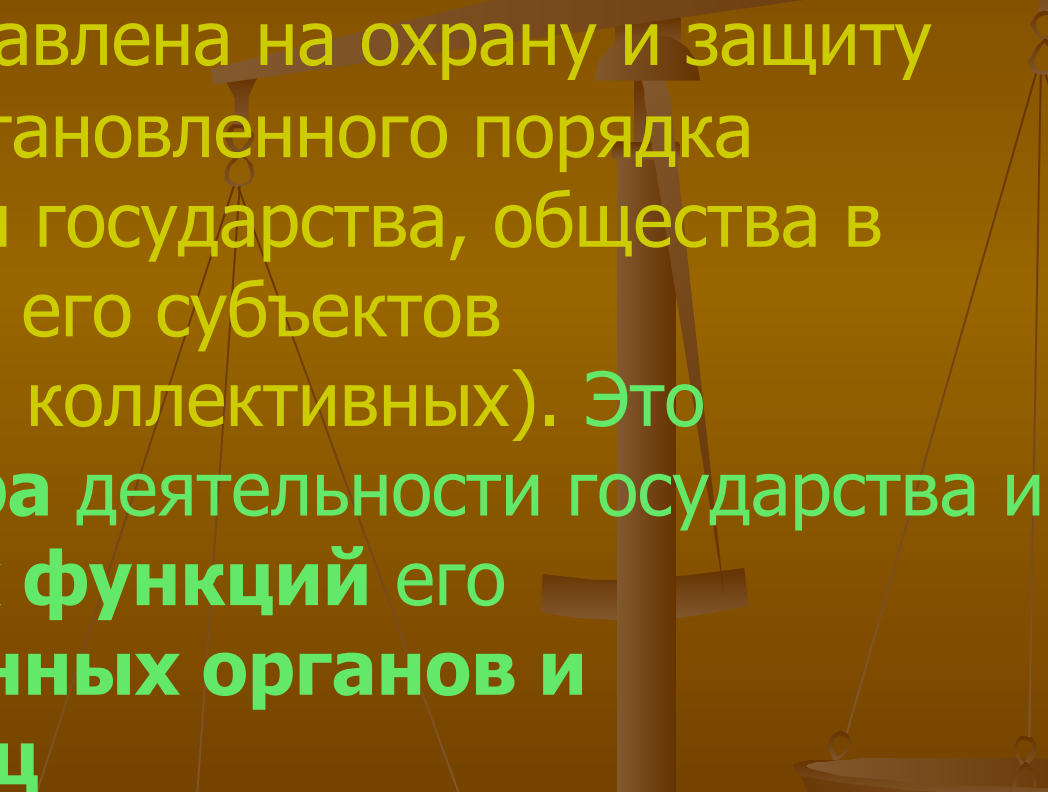
- Режим **состояния законности и дисциплины** в жизнедеятельности общества и государства;
- Способы **обеспечения режима законности и государственной дисциплины** на том или ином этапе исторического развития страны.

(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



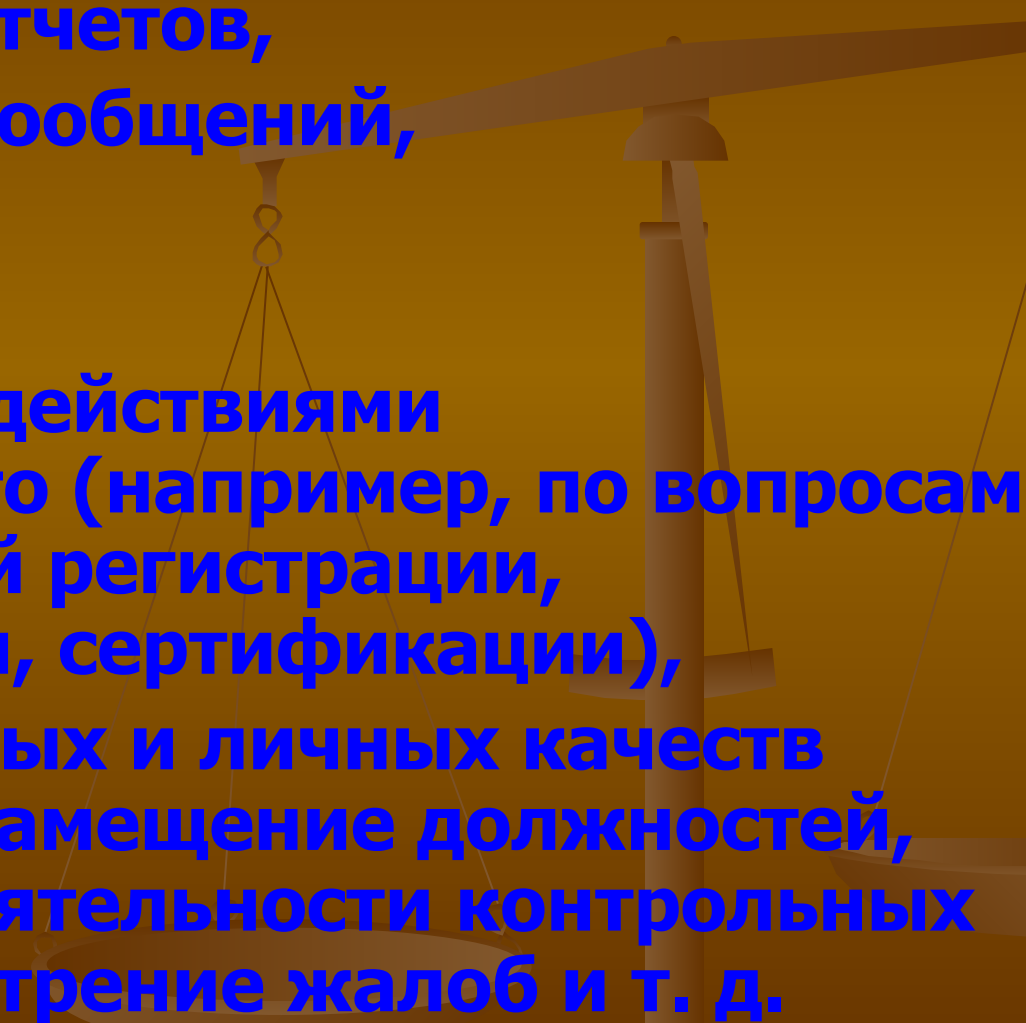
Контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров.

- **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.
- 

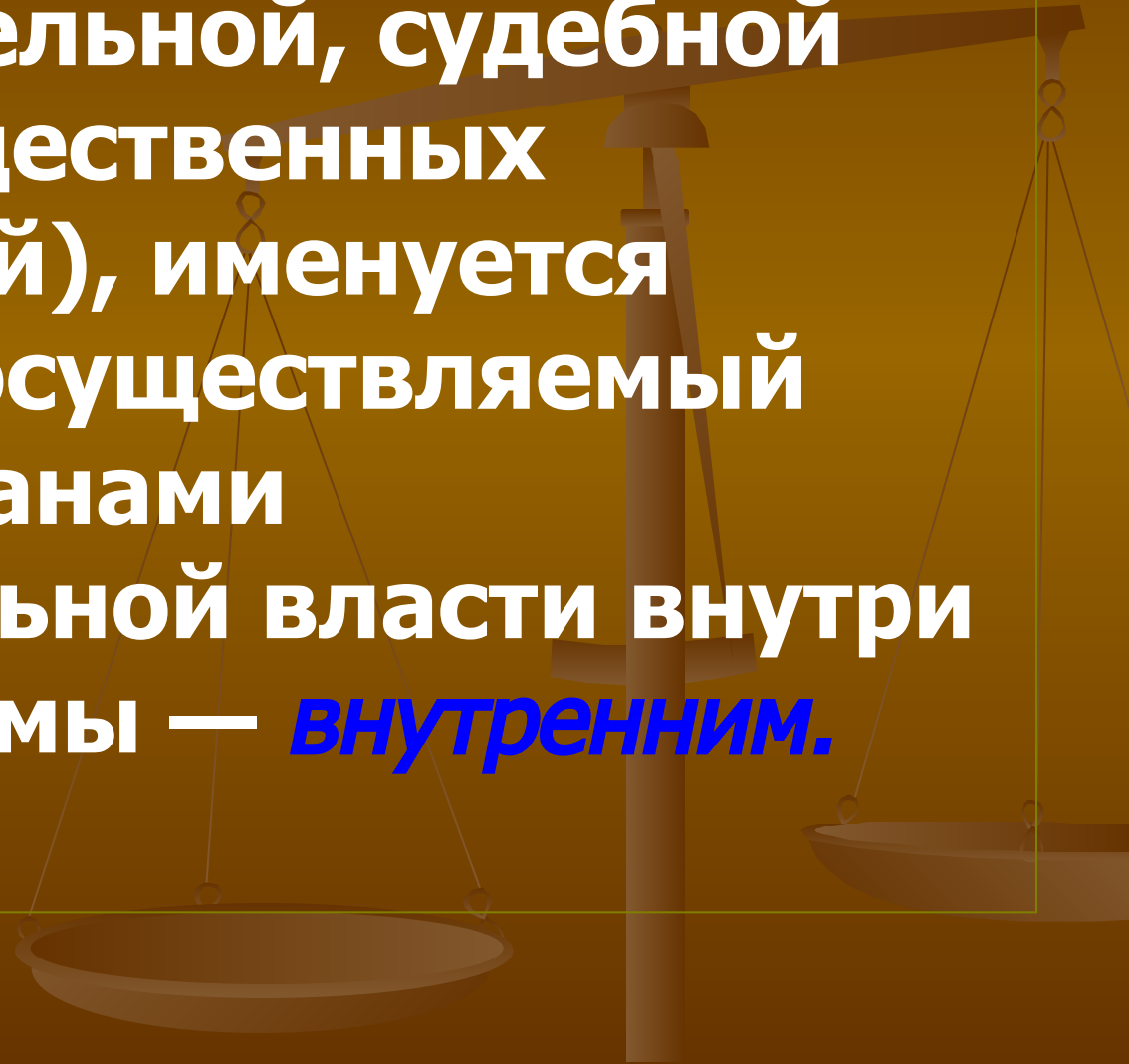
От того, на какой стадии деятельности подконтрольного объекта проводится проверка, различают

- *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;

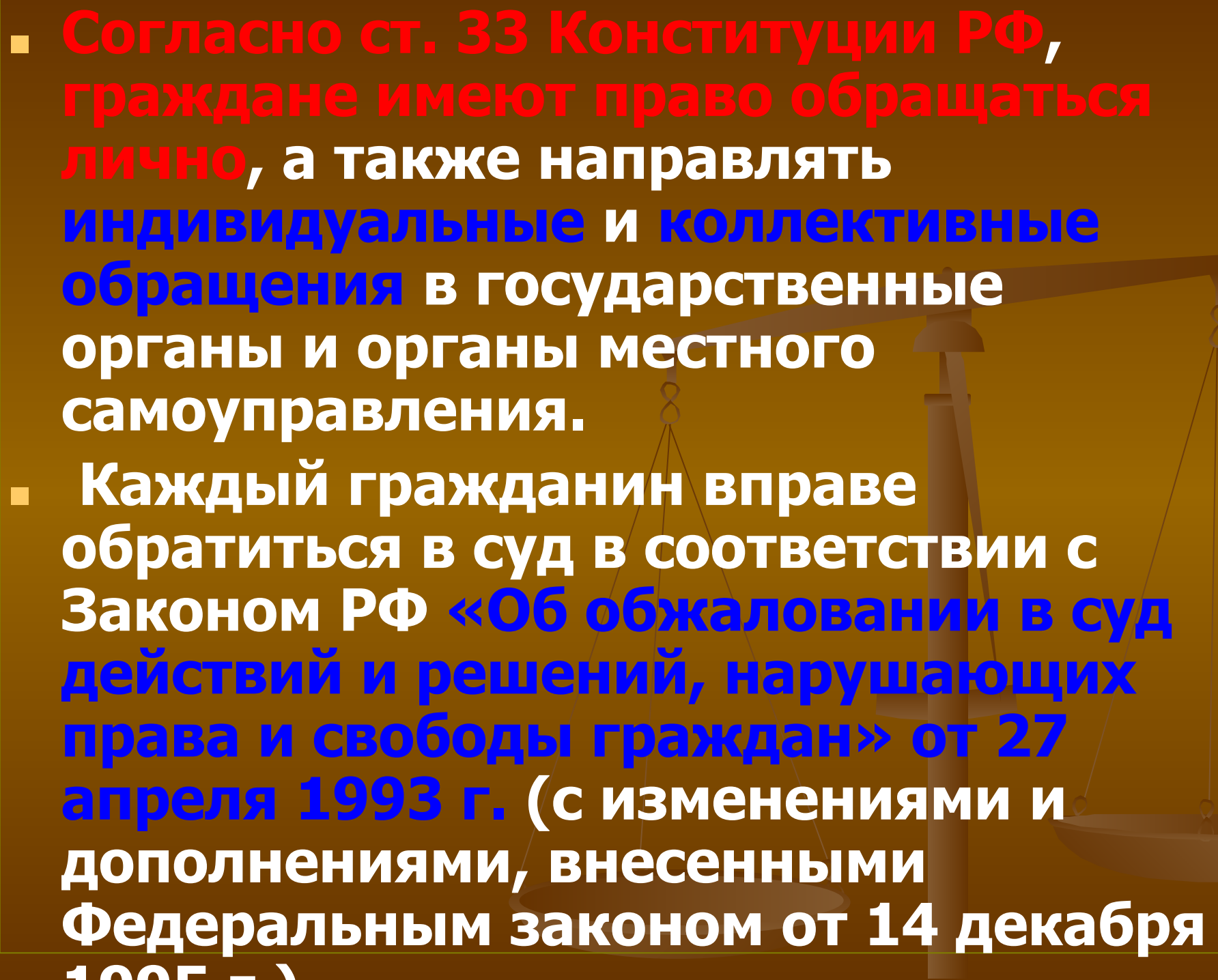
- Административный.



■ Под обжалованием

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



- 
- 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:

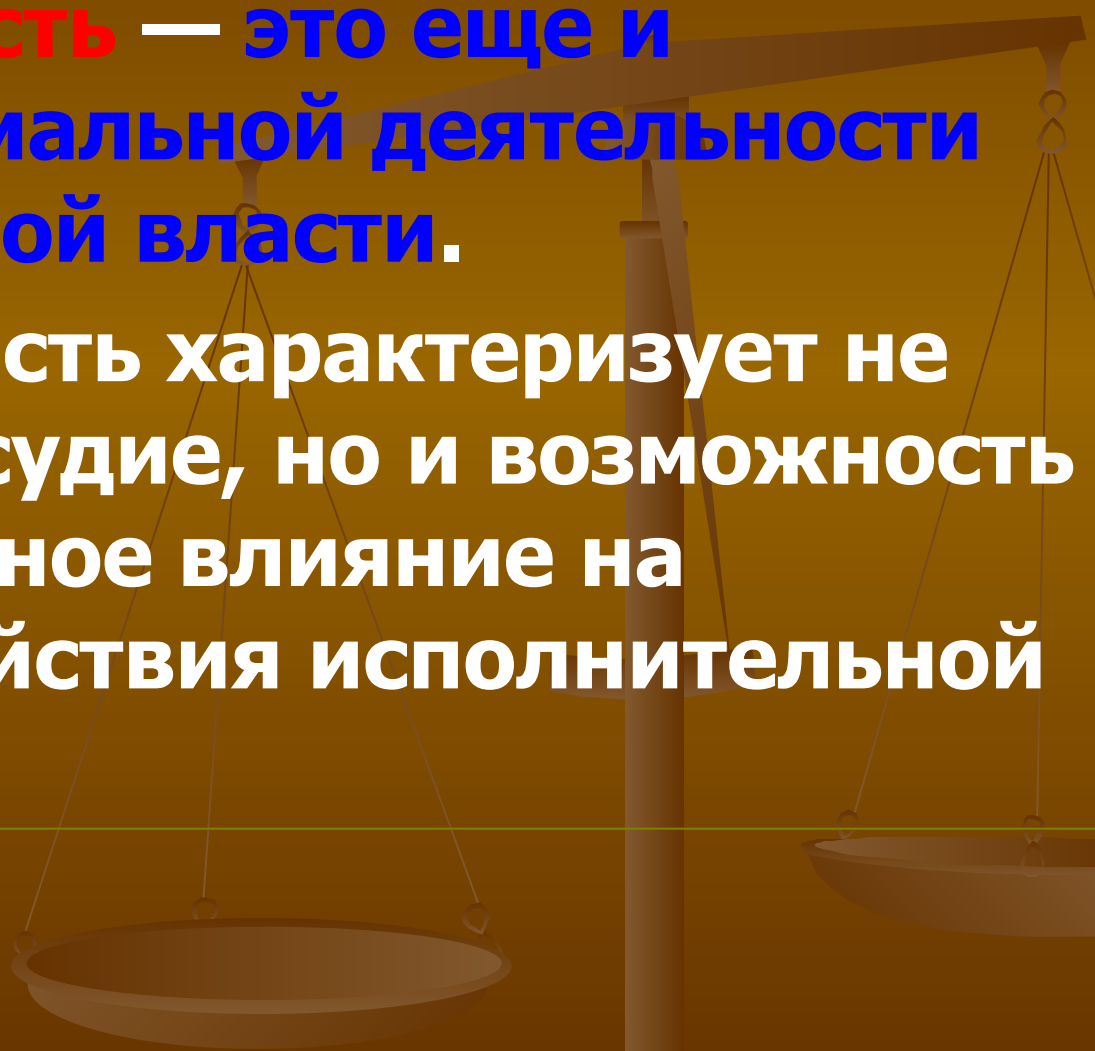
- Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

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.

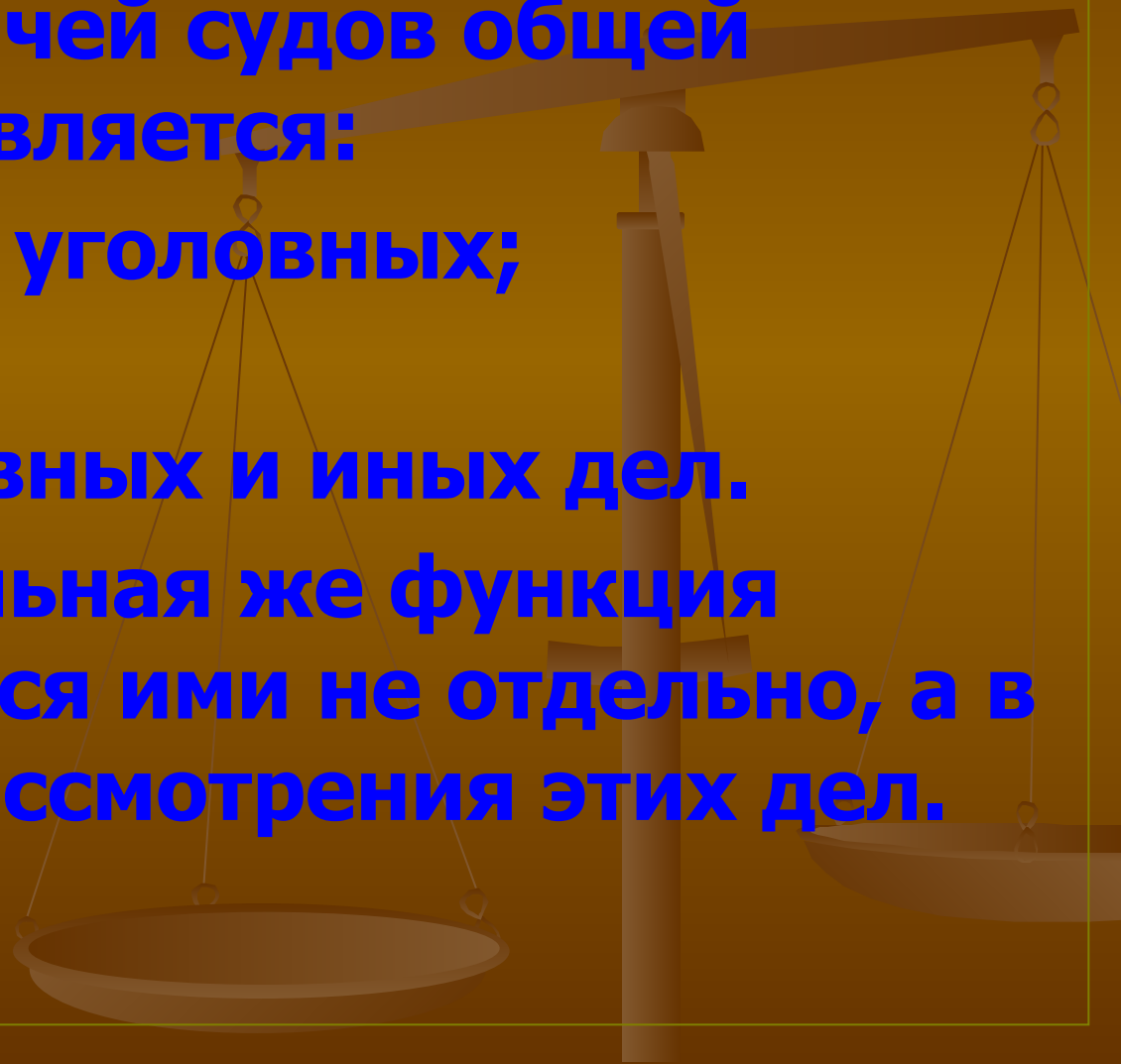
- Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти 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.)

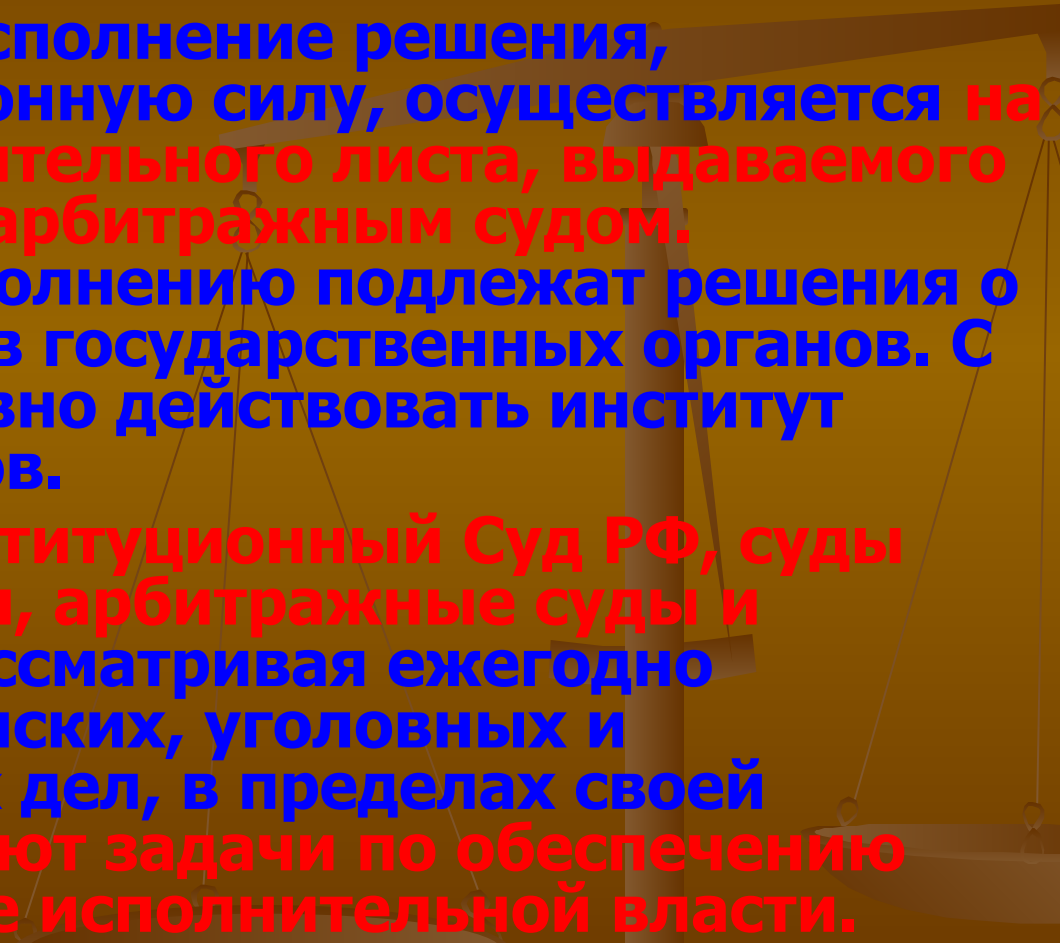
- **Суд проверяет законность действий органа исполнительной власти по привлечению лица к административной ответственности и применяет предусмотренные законом административные наказания.**
- **При необходимости суд дает оценку неправомерным действиям органа исполнительной власти и устраняет допущенные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

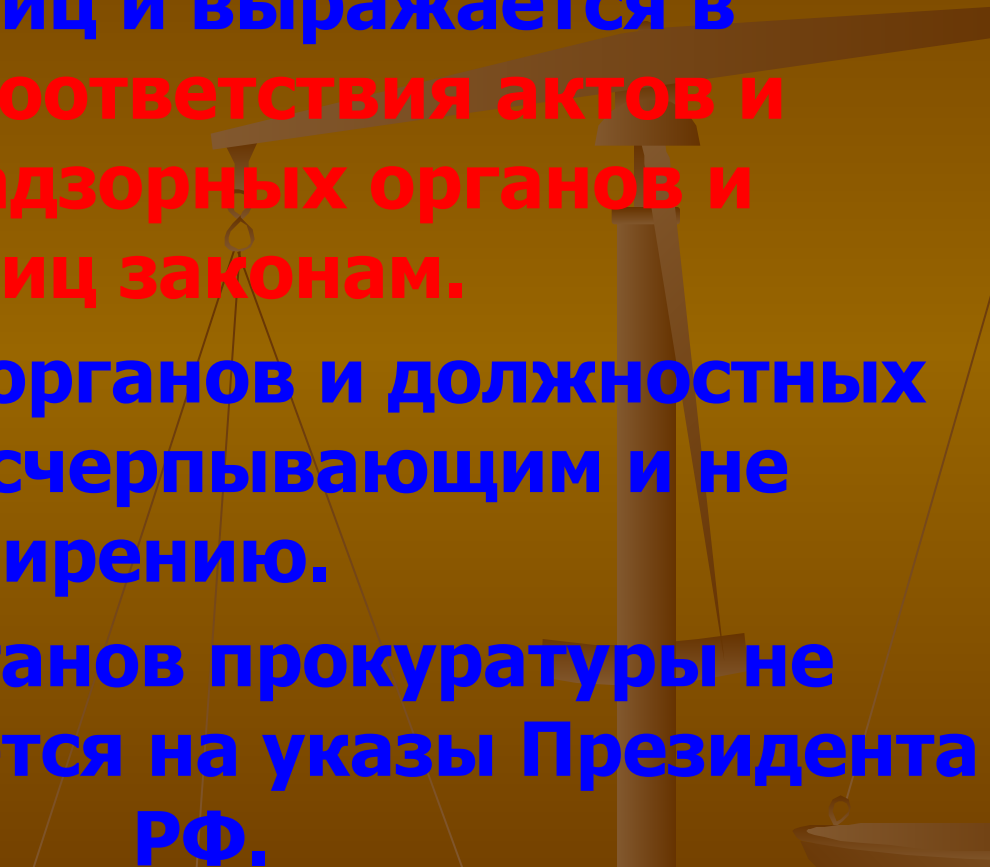
- 
- Судебные акты, вступившие в законную силу, исполняются всеми государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, организациями, должностными лицами и гражданами на всей территории страны.
 - Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется 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.

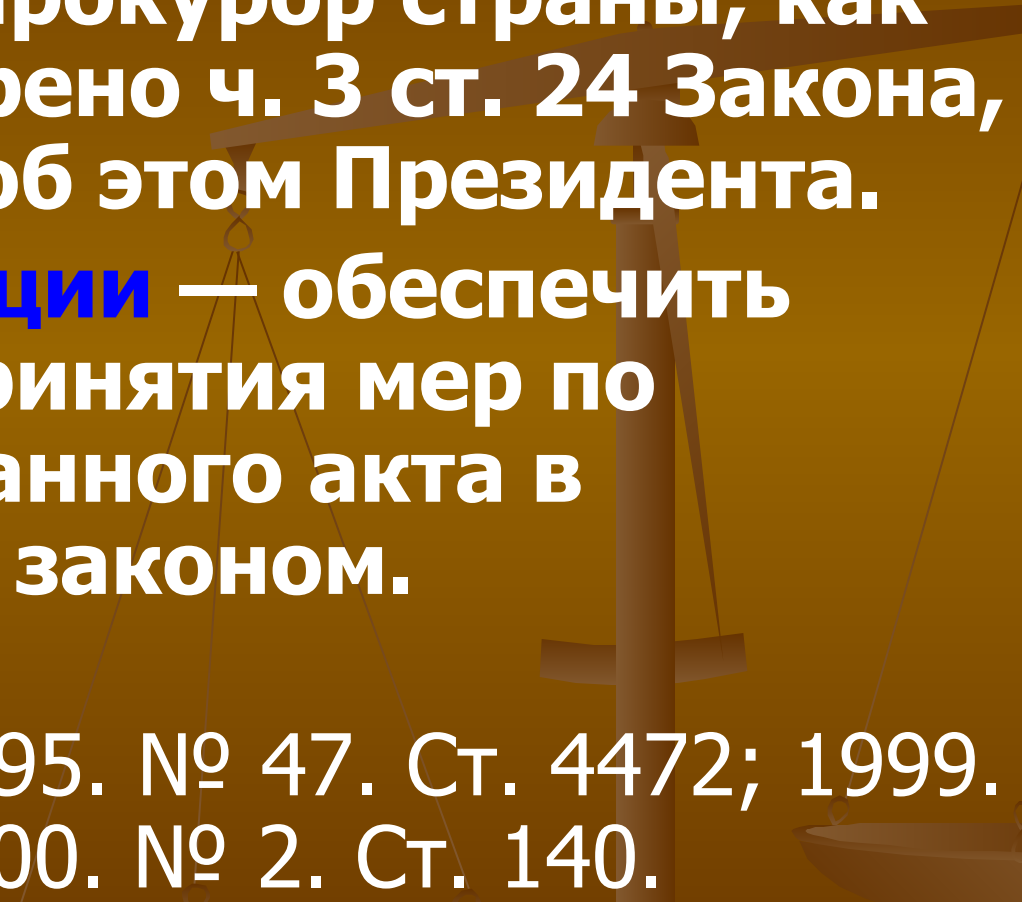
3. Прокурорский надзор

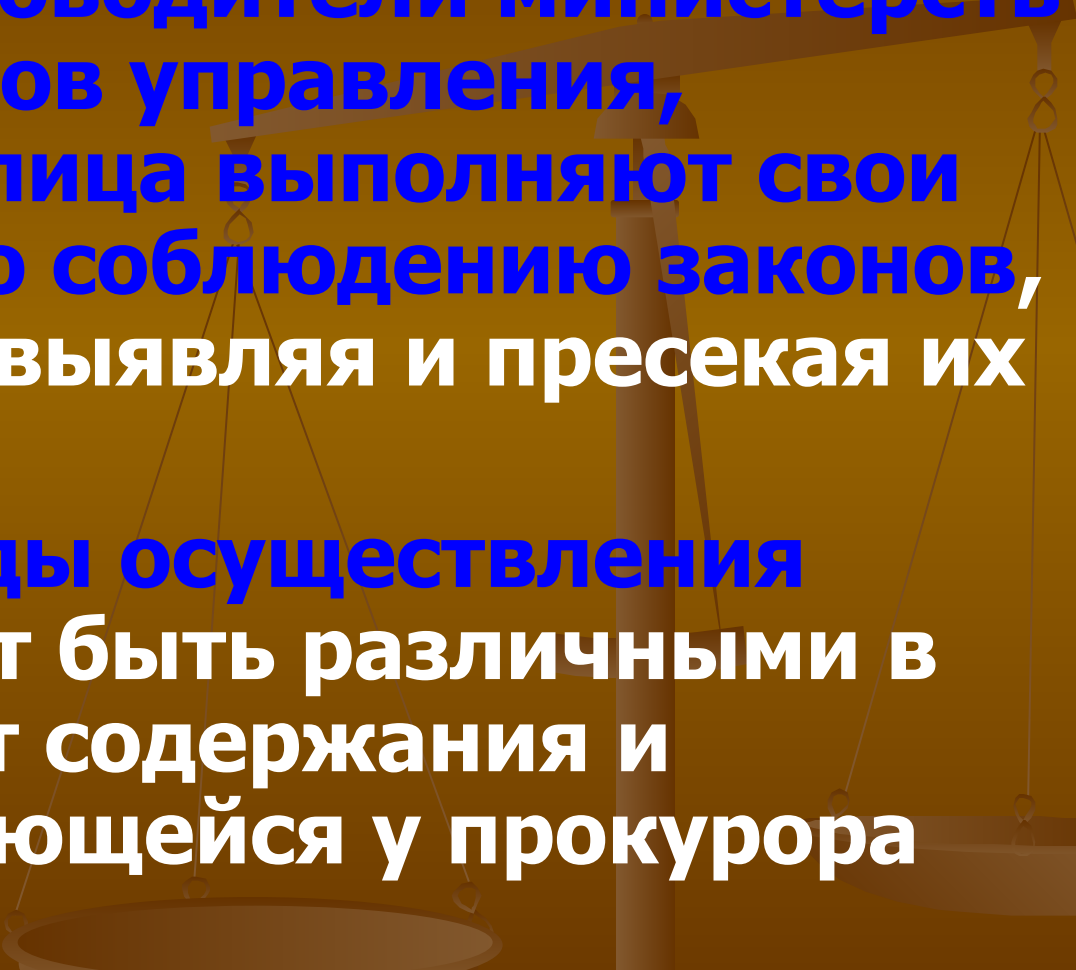
- **Прокуратура РФ** — это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Это ее основная функция.
- **Надзор имеет своей целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и 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.

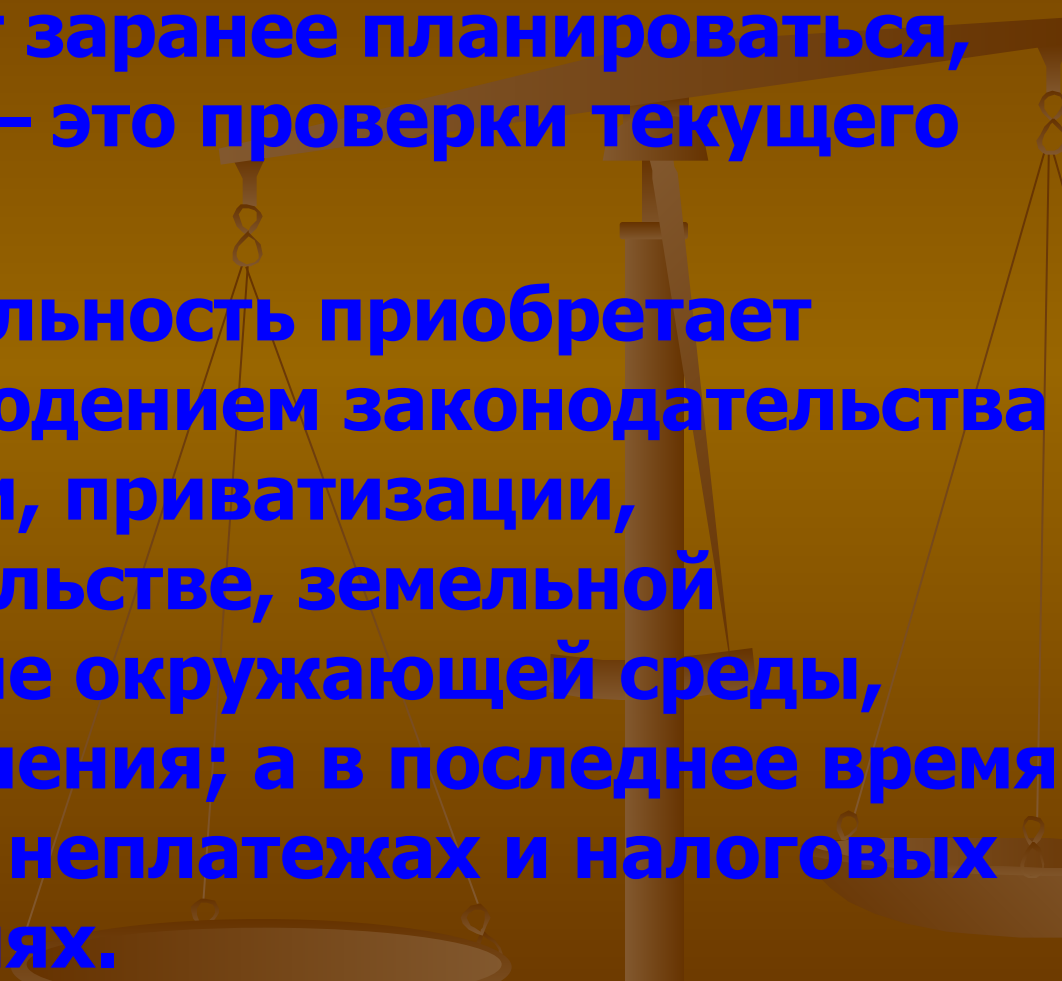
- **во-первых**, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами 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.

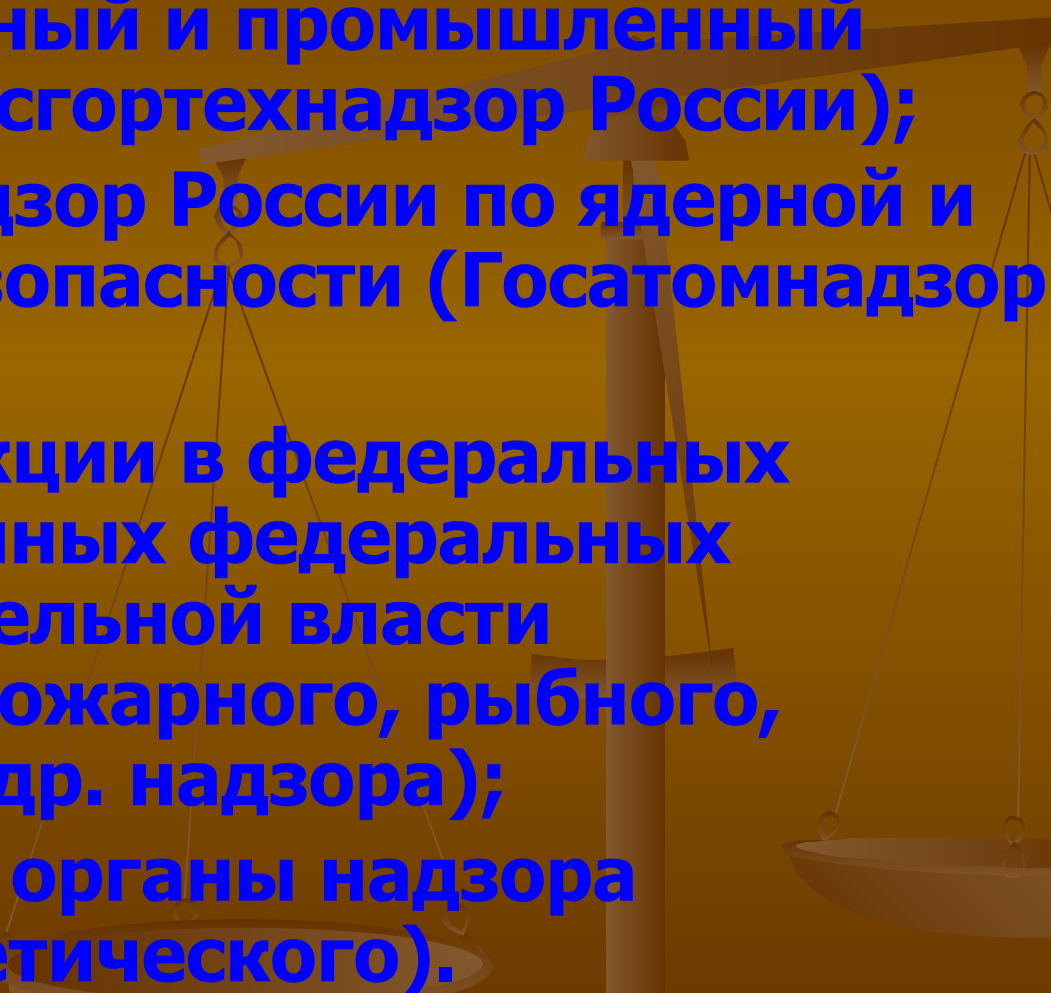
- По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля.
- Другие обосновывают позицию о том, что административный надзор — это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.
- Однако имеются все основания 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:

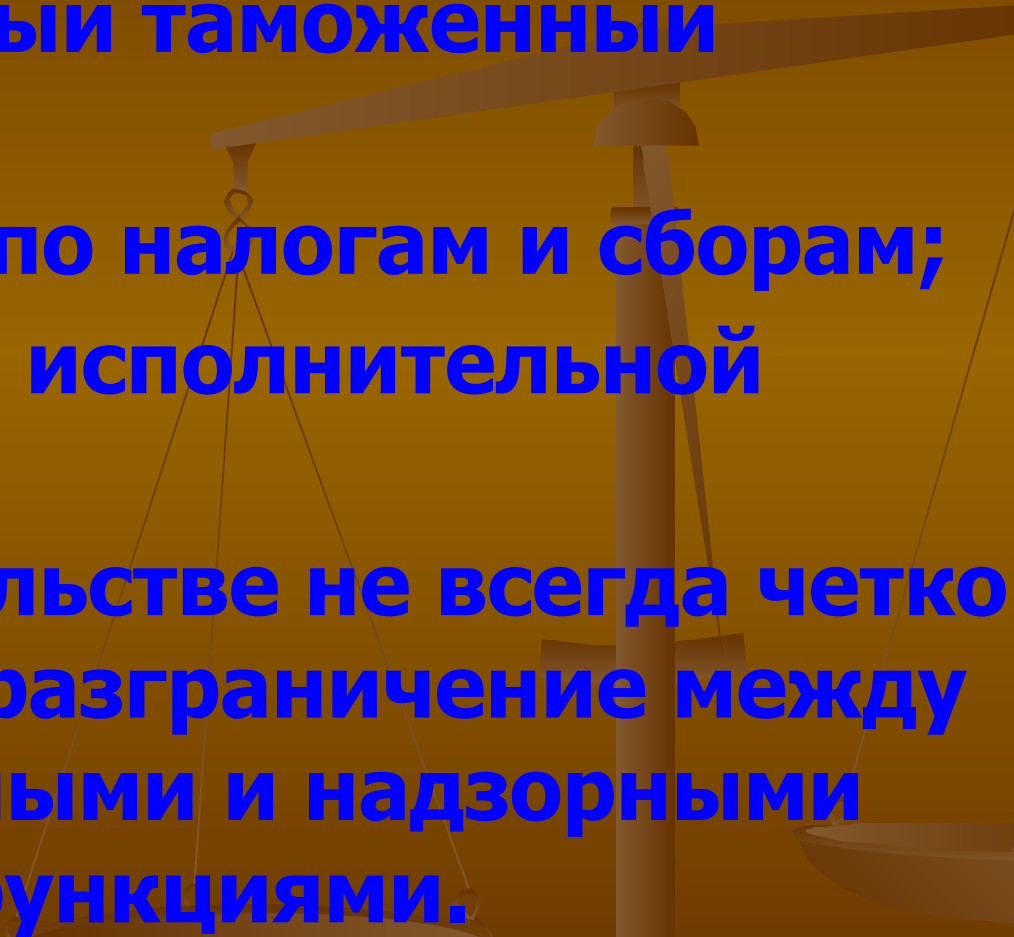
1. отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;
2. возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;
3. невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта 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.

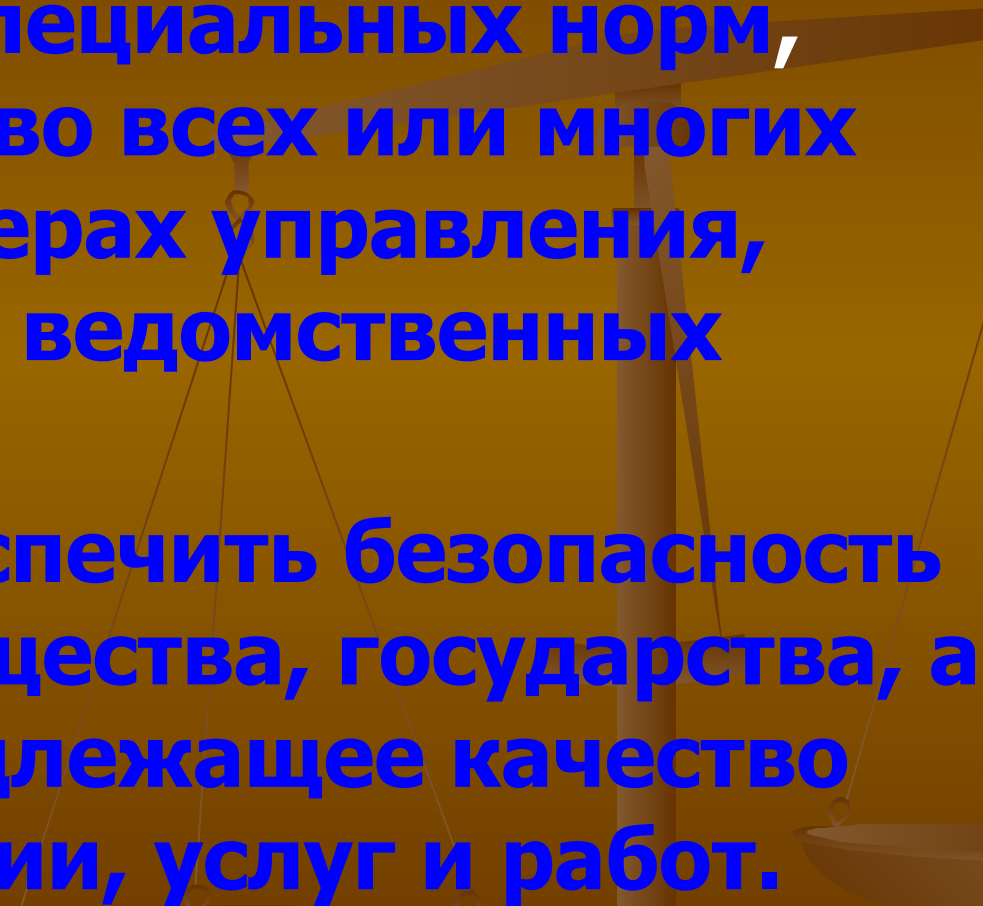
К федеральным органам исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор, относятся:

- **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.**
- 

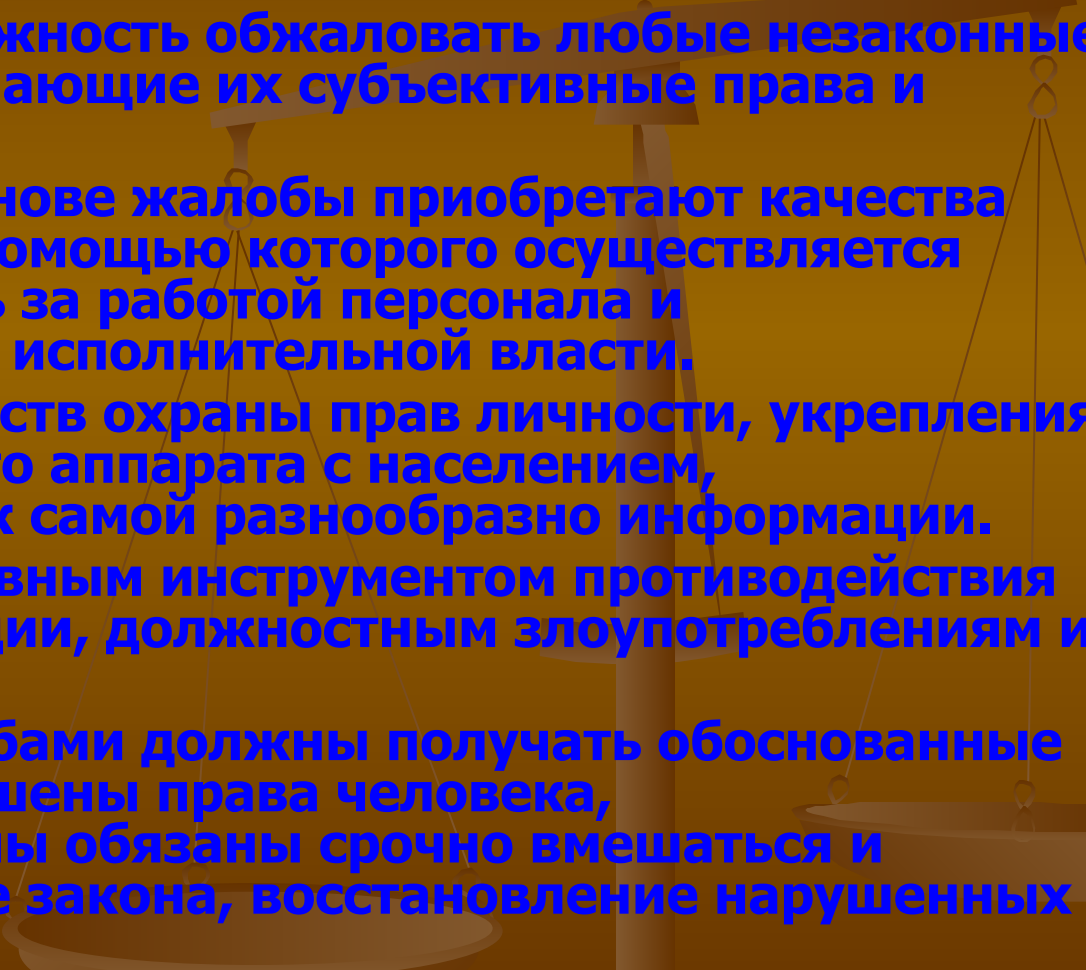
Деятельность органов административного надзора направлена на:

- **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.

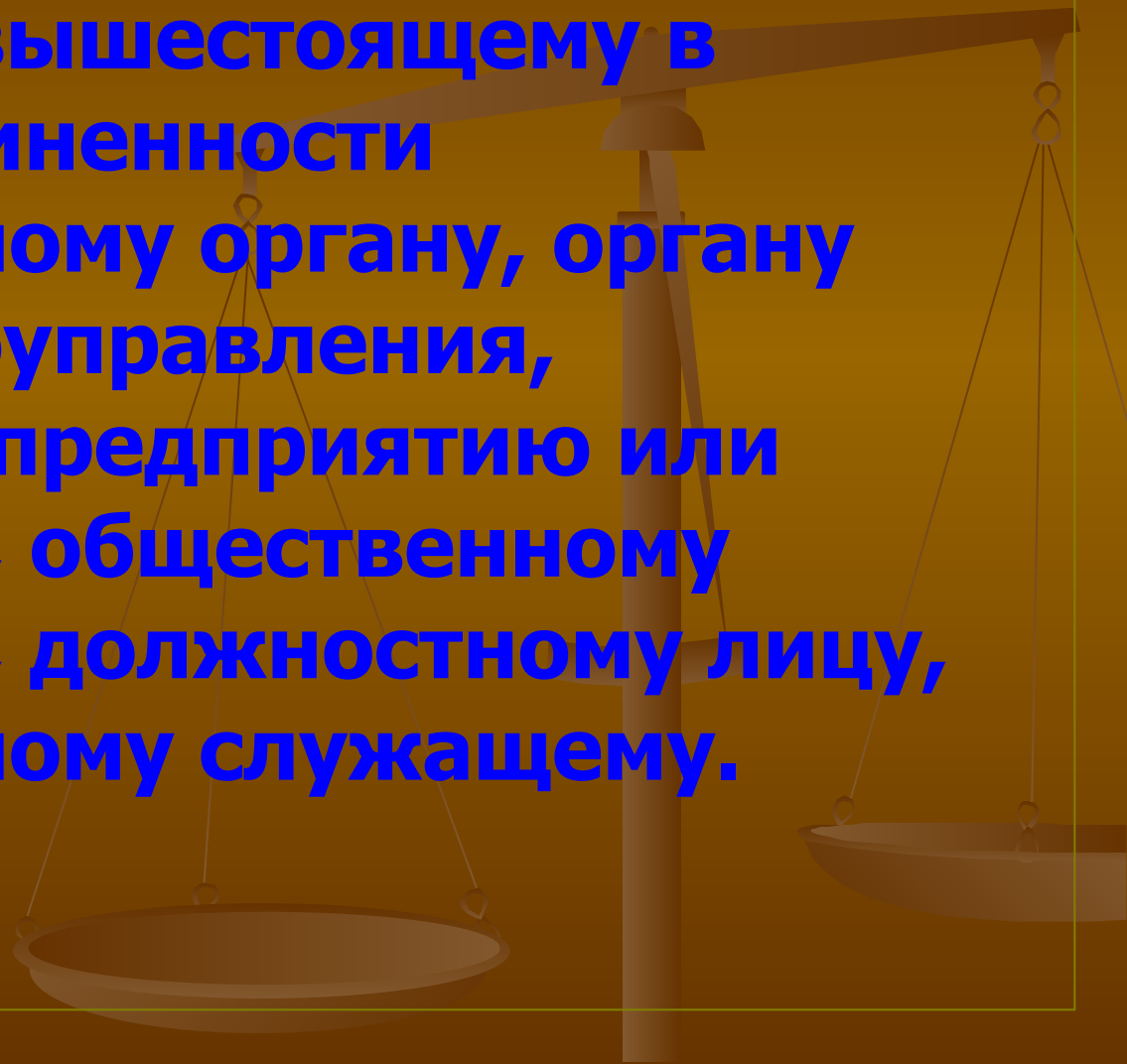
- **В суде гражданин выступает не в роли просителями, а в качестве истца, равной стороны, причем лично и непосредственно. Здесь обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее решение по делу в административном порядке. Ему в ходе процесса приходится не только объяснять 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**

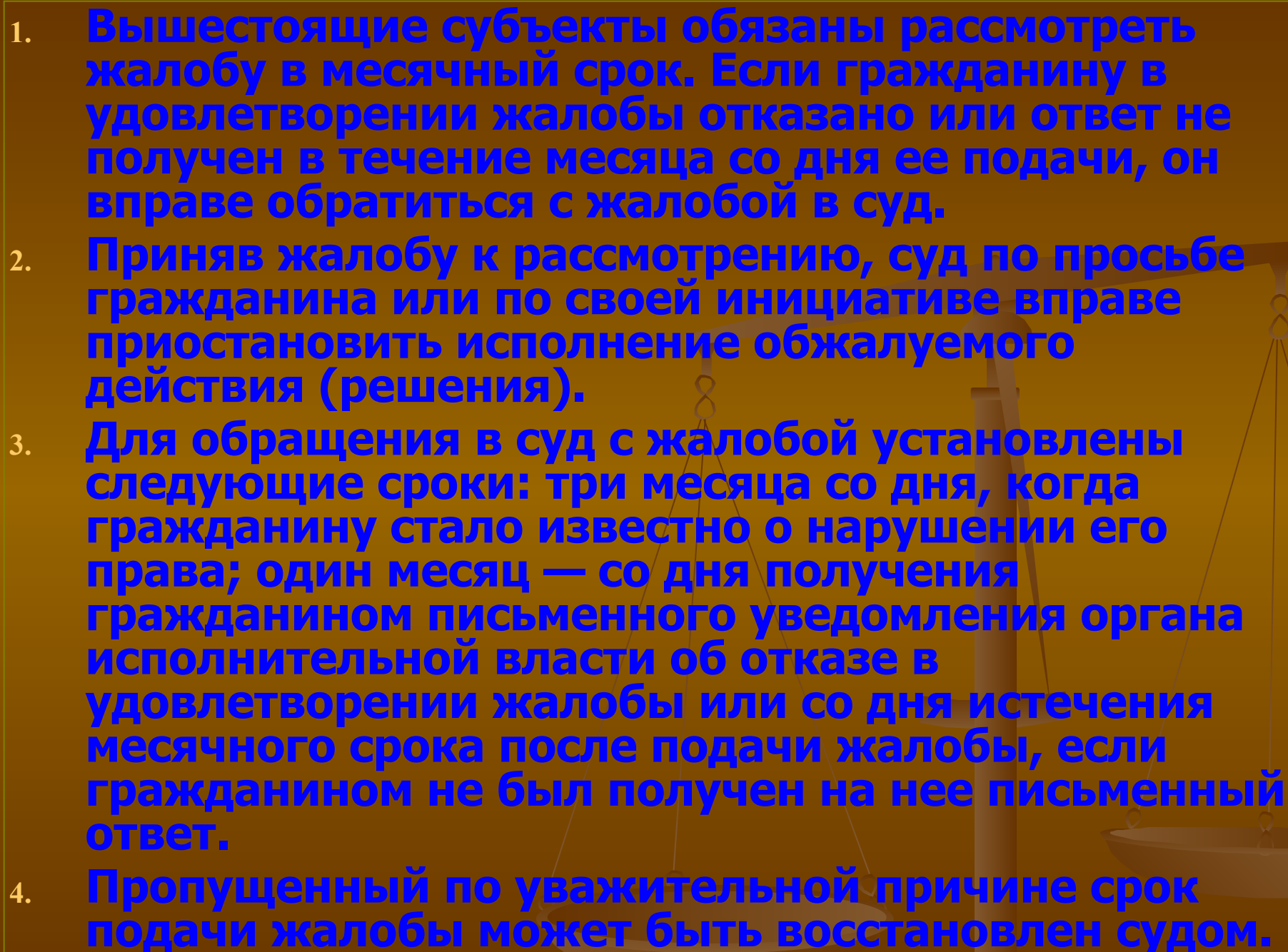
Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан от 27 апреля 1993 г.

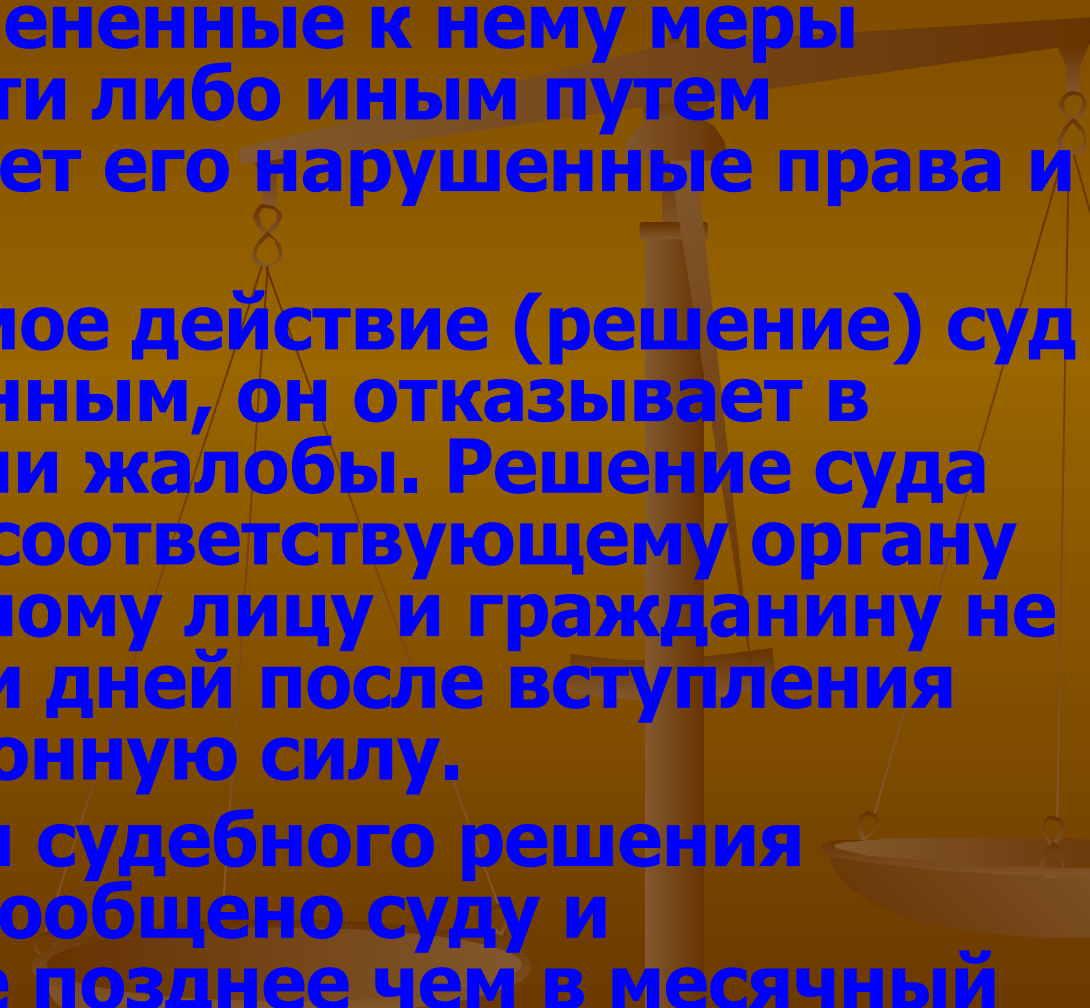
К действиям (решениям), которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых:

- 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.**

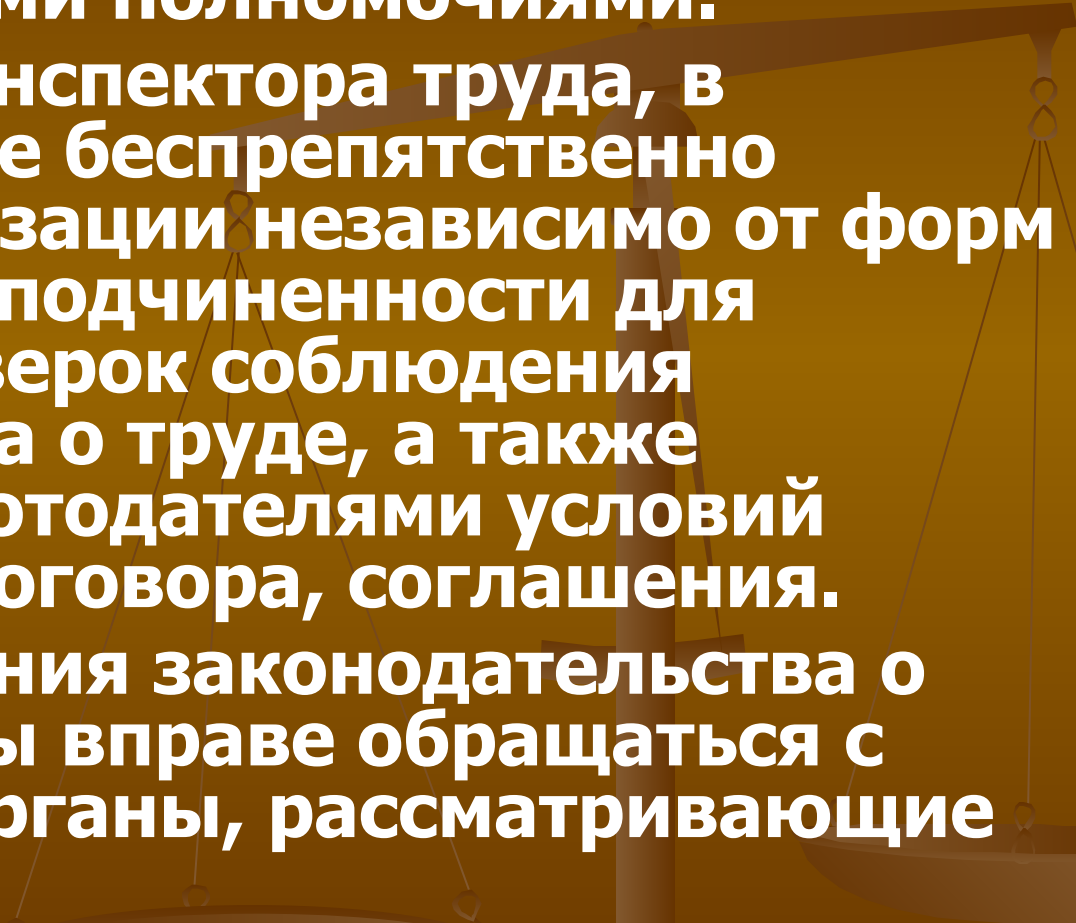
- 
- Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.
 - Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывается 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.**

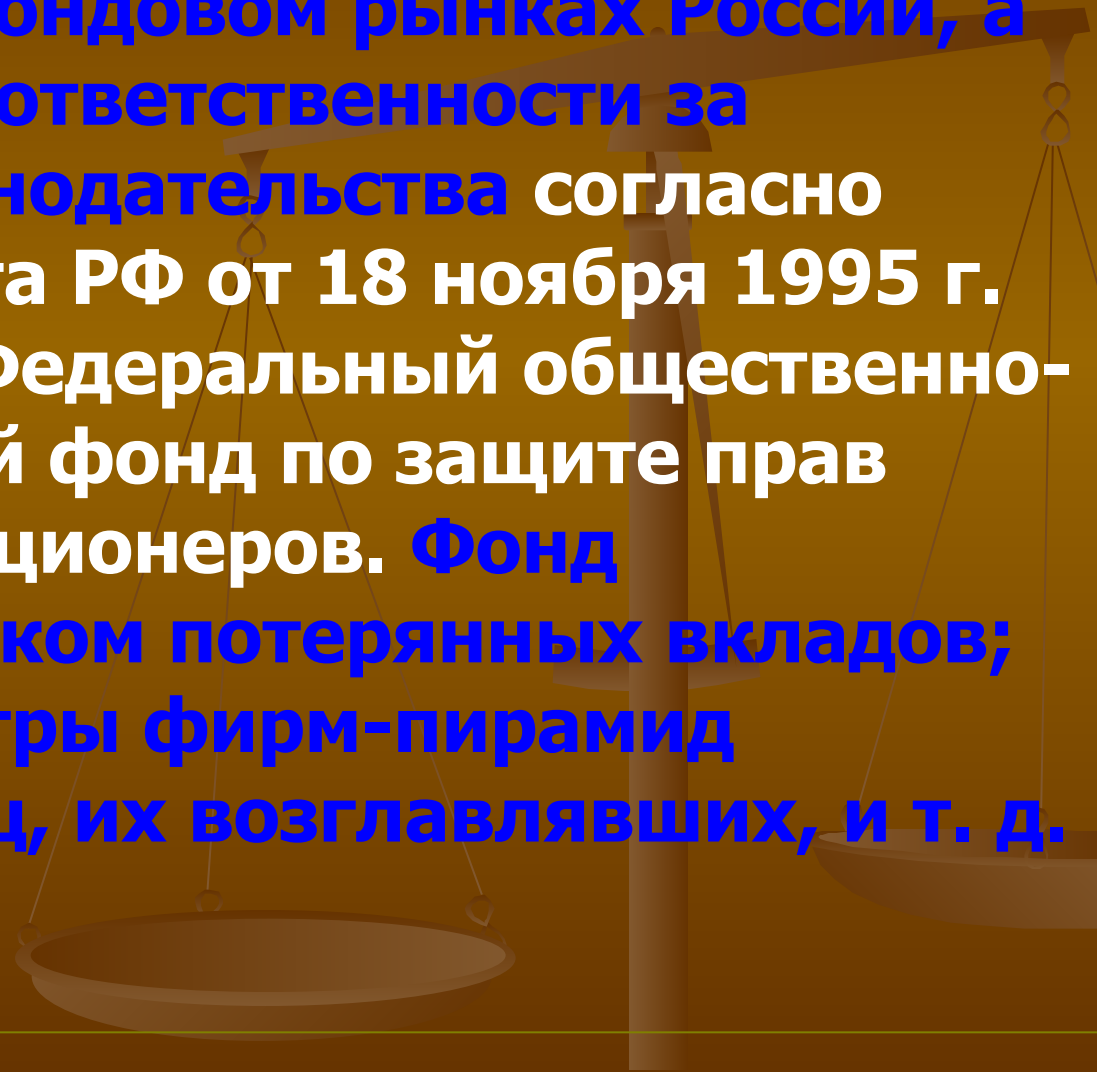
- 
- Для осуществления профсоюзного контроля за соблюдением законодательства о труде профсоюзы вправе создавать собственные инспекции труда, наделяя их соответствующими полномочиями.
 - Профсоюзные инспектора труда, в частности, вправе беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности 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.**