



**ГАЦКО Михаил Фёдорович**  
к.ф.н., Grand Ph.D.,

**заслуженный юрист Московской области, полковник юстиции  
действительный муниципальный советник Московской области**

# **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**



**Тема 9.**  
**Обеспечения законности и**  
**дисциплины в сфере**  
**исполнительной власти**

### Понятие

*Законность* — это основополагающий принцип правового государства, подразумевающий всеобщее подчинение членов общества положению о необходимости неукоснительного соблюдения норм права.

### Конституционная основа

В Конституции РФ закреплено, что Российская Федерация является демократическим и правовым государством. Статья 15 Основного закона закрепляет, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. Кроме того, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, что подразумевает необходимость соблюдения и норм международного права в целом.

# 1. Соотношение законности и правопорядка.

**законность**

Принцип, метод и режим строгого, неуклонного соблюдения, исполнения норм права всеми участниками общественных отношений.

**правопорядок**

Состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на законности.

**Конечный результат реализации законности!!!  
Цель правового регулирования.**

- 
- правопорядок обеспечивается совершенствованием правового регулирования и обеспечения законности,
  - укрепление законности закономерно и неизбежно приводит к укреплению правопорядка,
  - содержание правопорядка зависит от содержания законности.

## Особенности

*Принцип законности* — это всеобщий универсальный принцип, служащий гарантией успешного существования любого политического строя, в том числе тоталитарного.

Данный принцип подразумевает подчинение нормам права, установлениям власти в принципе; является руководством к действию не только для всего населения, организаций, общественных объединений, но и для органов государства и их представителей, в том числе высших должностных лиц государства.

Понимается как принцип неуклонности соблюдения законов и других нормативных правовых актов всеми органами власти, организациями и населением. Таким образом, законность подразумевает обеспечение соблюдения закона не только объектами управления, но и самими «творцами» норм права, в том числе органами государственного управления.

*Законность* — принцип универсальный, т.е. свойственный абсолютно всем сферам жизнедеятельности общества. В демократическом обществе этот принцип имеет особое значение применительно к построению, организации функционирования системы исполнительной власти, а также к взаимоотношениям власти и управляемых объектов.

## Основные черты

### Принцип законности:

- является одним из важнейших принципов организации и деятельности всех звеньев системы управления. В соответствии с указанным принципом органы государственного управления осуществляют деятельность по руководству экономикой, социально-культурному и административно-политическому строительству, обеспечивают организующее воздействие на объекты управления, оперативно решают конкретные дела в сфере управления, издают нормативные правовые акты на основе общих требований законов и иных актов. Строжайшее соблюдение этого принципа является основополагающим в борьбе с правонарушениями и коррупцией в рядах органов государственного управления, обеспечении и поддержании правопорядка и т.д.;
- характеризуется обязательным выполнением требований законодательства, обращенных к субъектам государственного управления. Органы государственного управления и их должностные лица должны действовать в строгом соответствии с предписаниями закона. Никто, несмотря на занимаемое должностное положение, не вправе нарушать закон, не выполнять установленные им правила поведения и обязанности;
- основывается на действующем российском законодательстве. Хорошая правовая база является важнейшим условием укрепления законности, а следовательно, и правовой основы государственной и общественной жизни;
- не должен противопоставляться целесообразности. Это означает, что не допускается издание правовых актов вопреки закону под предлогом их целесообразности.

## ОСНОВНЫЕ КАЧЕСТВА

**Выступает как одна из наиболее общих целей управленческой деятельности органов государственного управления**

Проявляется в деятельности органов государственного управления как борьба с преступностью, в том числе с коррупцией в рядах органов государственного управления, обеспечении правопорядка, установленного порядка функционирования законодательной и судебной властей, в невмешательстве в деятельность указанных ветвей государственной власти.

**Выступает как принцип внутренней организации управленческих процессов и основа деятельности органов и должностных лиц системы государственного управления**

Органы государственного управления и их должностные лица действуют в строгом соответствии с предписаниями закона (ориентир на «букву закона»).

Их деятельность осуществляется исключительно во исполнение закона, что некоторым образом ограничивает инициативу исполнительных органов, поскольку они могут совершать лишь действия, которые непосредственно им предписаны (действует принцип: «все, что не разрешено, — запрещено»).

Нормотворческая деятельность органов государственного управления целиком подчинена принципу соответствия закону (при этом подзаконный нормативный правовой акт должен соответствовать международному законодательству, Конституции РФ, федеральным законам, а также всем нормативным правовым актам, обладающим более высокой юридической силой).

## ГАРАНТИИ И СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

### *Политические*

Развитие в обществе институтов демократия и гласности, обеспечение плюрализма мнений и свободы печати, степень участия населения в политических процессах в обществе, уважение власти к общественному мнению. К политическим гарантиям относятся также разделение властей, существование действенной системы сдержек и противовесов, позволяющей властным структурам взаимно контролировать друг друга на политическом и правовом уровнях.

### *Экономические*

Высокий уровень благосостояния населения, свобода предпринимательства, отсутствие бюрократических препон на пути развития экономики, единство экономического пространства, гарантированность прав частной собственности. Поступательное развитие экономики в условиях рынка возможно лишь при неукоснительном соблюдении принципа законности, что предполагает наличие обратного эффекта: позитивно развивающаяся рыночная экономика, ведомая косвенным государственным управлением, является гарантией законности, в том числе и как условие социальной стабильности, условие полной независимости средств массовой информации.

### *Духовно-нравственные*

Уровень культуры общества, его членов, уровень сознания.

### *Идеологические*

Одни из наиболее важных условий реального приоритета законности над произволом. При отсутствии у граждан и должностных лиц четкой мотивации к правомерному поведению никакие другие предпосылки не смогут предотвратить частные извращения принципа законности в конкретных управленческих и других подобных ситуациях. В частности, демократическое, справедливое, характеризующееся высокой юридической техникой законодательство навсегда останется лишь текстом на бумаге при непонимании и нежелании населения, адресатов данных норм выполнять предписания.

### *Организационно-правовые*

Наличие продуманной системы законодательства, отвечающей реалиям сегодняшнего дня, правильной организации системы государственных органов, в том числе органов государственного управления, надлежащего выполнения работниками этих органов возложенных на них функций в точном соответствии с законом.

# КОНТРОЛЬ

*Контроль* — важнейший способ обеспечения законности.

## *Особенности*

Сущность контроля в обобщенном виде состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта нормам права с целью выяснения, соответствует ли его деятельность заданным параметрам, не допущены ли в ней какие-либо нарушения законности.

Контрольные процедуры имеют своей целью не только выявление соответствия осуществляемой деятельности предписаниям норм права, но и оценку рациональности, разумности, эффективности осуществляемых действий.

# НАДЗОР

## *Понятие*

Надзор как способ обеспечения законности состоит в постоянном и систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления нарушений законности.

## *Особенности*

При осуществлении надзора оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности его действий, но не целесообразности и эффективности подконтрольного объекта. В связи с этим при надзоре (в отличие от контроля) вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Надзор осуществляется органами прокуратуры (прокурорский надзор) и специально уполномоченными органами исполнительной власти (административный надзор).

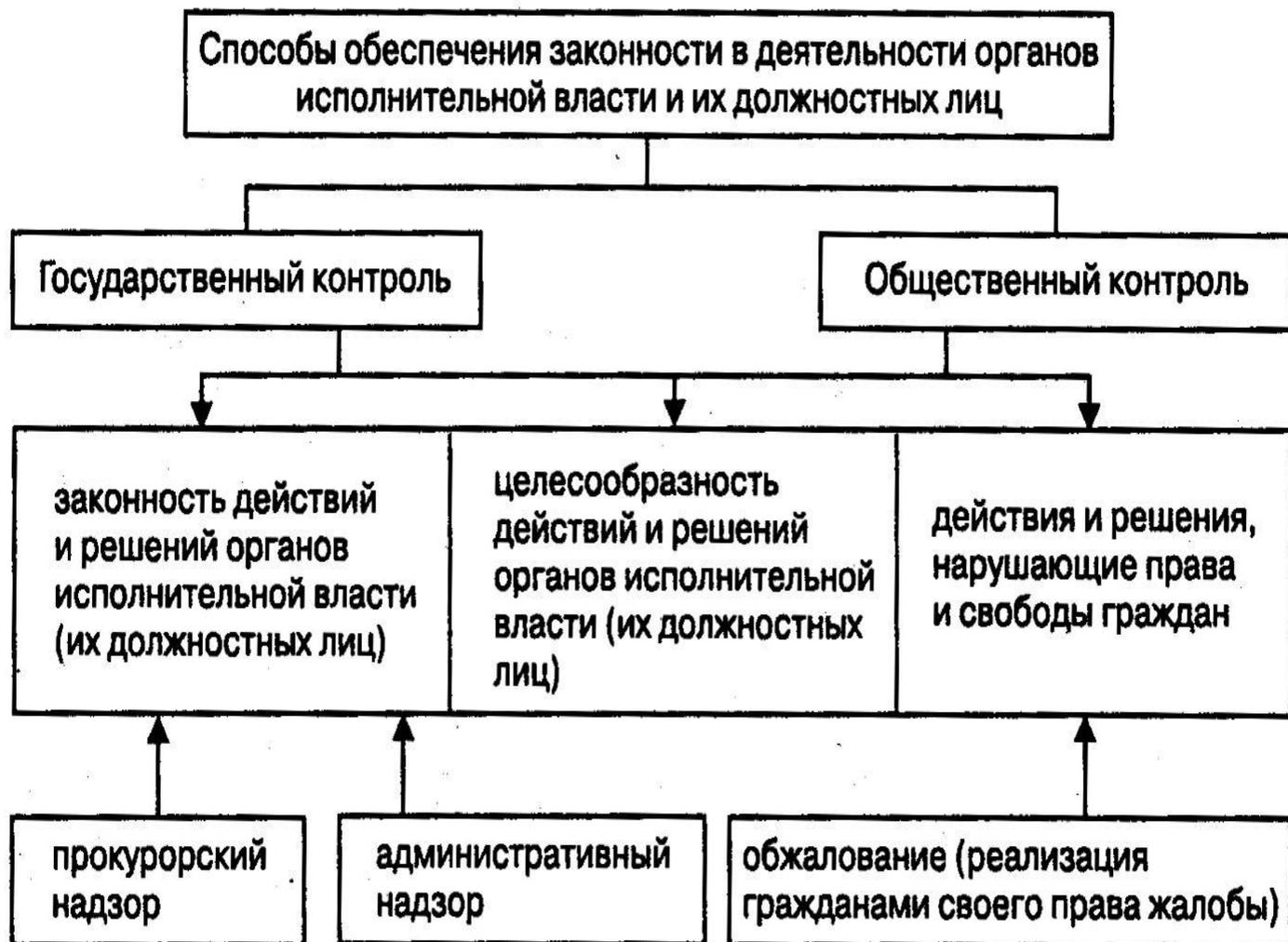
# ОБЖАЛОВАНИЕ

## *Понятие*

Под *обжалованием* понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

## *Особенности*

Органы, которым адресованы обращения граждан, обязаны рассмотреть их в установленные сроки и дать исчерпывающий ответ на поставленные ими вопросы либо решить проблему по существу.



**Виды государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц**



# **КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**В зависимости от стадии управленческого процесса делится на:**

## **Текущий контроль**

Осуществляется в процессе выполнения властных предписаний (в ходе исполнительно-распорядительной деятельности).

## **Предварительный контроль**

Необходим в осуществлении контроля на промежуточных стадиях сложных управленческих процессов. В этом смысле контроль будет предварительным для следующей стадии процесса.

## **Последующий контроль**

Осуществляется соответственно по окончании выполнения определенных предписаний.

## **По основанию возникновения**

### **Государственный контроль**

Осуществляют специально уполномоченные государственные органы, наделенные властными полномочиями (органы исполнительной власти, суды, прокуратура и др.).

### **Общественный контроль**

Проводится различными общественными объединениями, а также отдельными гражданами.

# ПРЕЗИДЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

## *Формы*

- контроль при формировании Правительства РФ, непосредственно подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента РФ, назначении высшего командования Вооруженных Сил РФ;
- повседневный контроль за деятельностью Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти (председательствование на заседаниях Правительства РФ, непосредственное руководство деятельностью ряда федеральных органов исполнительной власти);
- контроль за законностью актов органов исполнительной власти (право отмены постановлений и распоряжений Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ; право приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта Федерации и т.д.).

## *Главное контрольное управление*

Обеспечивает президентский контроль за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, контроль за ходом экономических реформ и выполнением государственных программ, контроль за использованием государственных средств, выделенных целевым назначением, и т.д.

# КОНТРОЛЬ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

## *Контрольные полномочия Совета Федерации*

Назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом РФ после консультаций соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания. Совет Федерации утверждает указы Президента РФ о введении военного положения и о введении чрезвычайного положения. Согласно п. «г» ст. 102 Конституции РФ Совет Федерации решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

## *Контрольные полномочия Государственной Думы*

Государственная Дума: дает согласие Президенту РФ на назначение на должность Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ; назначает на должность и освобождает от должности Председателя Счетной палаты и Уполномоченного по правам человека в РФ; выдвигает обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Государственная Дума рассматривает также представленный Правительством РФ федеральный бюджет и заслушивает отчет о его исполнении.

## *Контрольные полномочия Счетной палаты*

- организация и осуществление контроля над своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- контроль над законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;
- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности.

## *Контрольные полномочия Правительства РФ*

- организует исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации и осуществляет систематический контроль за исполнением этих актов органами исполнительной власти;
- в случае нарушений действующего законодательства принимает меры по их устранению;
- вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие.

## *Контрольные полномочия федеральных органов исполнительной власти*

- контроль над исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
- контроль в отношении выдачи органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и конкретных действий юридическим лицам и гражданами;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, издание индивидуальных правовых актов.

## Судебный контроль

Сущность судебного контроля состоит в правовой оценке решений и действий судов, выявлении нарушений законности, прав и интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, в принятии мер по восстановлению нарушенных прав и интересов, в привлечении виновных к ответственности, в определении причин и условий, порождающих эти нарушения.

## ***Контроль Конституционного Суда РФ***

Поводом к рассмотрению и разрешению дел в Конституционном Суде РФ является обращение (запрос, ходатайство) к нему Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации.

### ***Контроль судов общей юрисдикции Российской Федерации***

Осуществляют контроль над деятельностью органов управления в различных формах. Так, при выявлении недостатков в работе этих органов (в случае рассмотрения конкретного дела), которые способствовали возникновению дел, суды вправе вынести частное определение.

### ***Контроль арбитражных судов Российской Федерации***

- рассматривают дела 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;
- рассматривают дела 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.

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

### Общий надзор

- соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;
- надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами; соблюдением прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений;
- исполнение законов судебными приставами.

## Формы прокурорского надзора

- проверка законности актов соответствующих органов, организаций и их должностных лиц;
- принесение в порядке общего надзора протестов на незаконные акты;
- внесение представлений на предмет устранения нарушений законов, причин и условий, порождающих эти нарушения;
- вынесение постановлений о возбуждении уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении;
- предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона.

## Права прокурора

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;
- требовать от руководителей и других должностных лиц представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, необходимых для выяснения возникших вопросов;
- проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- вызов должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Виды прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти (общий надзор)

1. Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций

2. Надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в первом виде надзора

3. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами и должностными лицами, указанными в первом виде надзора

4. Надзор за исполнением законов судебными приставами

Виды органов исполнительной власти, основной деятельностью которых является административный надзор

Федеральные надзоры России  
(Госгортехнадзор России,  
Госатомнадзор России)

Специально уполномоченные  
федеральные министерства  
и ведомства в пределах  
установленной компетенции  
(Минэнерго России,  
Минздрав России,  
Госстандарт России и др.)

Государственные инспекции,  
обладающие  
надведомственными и  
внутриведомственными  
полномочиями, и их  
должностные лица  
(ГИБДД МВД России,  
должностные лица  
Государственной  
противопожарной службы и др.)

Территориальные  
органы надзора  
(энергетический  
и др.)

*Деятельность этих органов осуществляется в отношении организационно не подчиненных 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 предписанного порядка и привлечения виновных к административной ответственности*

## **Административный надзор**

*Административный надзор* является одним из способов обеспечения законности, под которым следует понимать вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, установленных законодательством Российской Федерации.

### **Субъекты**

Федеральные органы исполнительной власти, например Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Надзорными полномочиями обладают также Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба.