

Законность в сфере реализации исполнительной власти

Тема 10

Принцип законности

- Принцип законности основан на содержании ст.15 Конституции РФ, в соответствии с которой (ч.2) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.
- Законность – основной принцип государственного управления, поскольку именно он определяет подзаконность управленческой деятельности исполнительной и муниципальной власти.

Содержание принципа законности

Законность – это:

- Во-первых, наличие достаточного количества юридических норм высокого качества с точки зрения современных представлений о правовом государстве.
- Во-вторых, их строгое соблюдение всеми субъектами права.
- Третьим элементом режима законности в государстве является его кадровое и материальное (или организационно-техническое) обеспечение: наличие специалистов юриспруденции, правовой инфраструктуры, полиции, судов, учреждений по исполнению наказания, иного специального аппарата для принудительной реализации законов. Законы в государстве в любом случае должны исполняться. При необходимости воля государства, выраженная в законе, реализуется силой.

Способы обеспечения законности:

- Государственный контроль.
- Государственный надзор.
- Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц (ст.33 Конституции РФ, ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Государственный контроль и государственный надзор

- Основными способами обеспечения законности осуществления административно-публичной деятельности являются государственный контроль и государственный надзор.
- В зависимости от объема контроля различают *собственно контроль*, в процессе которого проверяются *законность и целесообразность* деятельности, и *надзор*, который ограничивается только *проверкой законности*.
- Т.о. среди ученых-административистов общепризнано, что, что надзор – это суженный контроль.

Государственный контроль: понятие, виды

Государственный контроль – деятельность специально уполномоченных государственных органов, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта с целью установления его отклонений от заданных параметров.

Виды государственного контроля:

- Контроль, осуществляемый Президентом РФ (президентский контроль).
- Контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский контроль).
- Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.
- Судебный контроль.

Государственный надзор: понятие, ВИДЫ

Государственный надзор – функция специальных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц

Виды государственного надзора:

- Административный.
- Прокурорский.

Виды контроля: внешний и внутренний

- **Внешний контроль** в административно-публичной сфере осуществляется «извне» системы органов исполнительной власти и местного самоуправления всеми государственными органами, общественностью: президентом, законодательными органами, административными и полицейскими (правоохранительными) органами, прокуратурой, судами (судьями), общественными объединениями и средствами массовой информации, гражданами.
- **Внутренний контроль** осуществляется внутри системы государственных органов, занимающихся административно-публичной деятельностью.

Субъекты, осуществляющие внутренний контроль

- 1) субъекты линейной власти общей компетенции (например, правительства (администрации) субъектов РФ в отношении подведомственных им органов);
- 2) субъекты линейной власти внутриведомственной компетенции, которые осуществляют внутриведомственный контроль (проводимый, например, министром внутренних дел РФ, любым первым руководителем в отношении подчиненных органов, служб, подразделений; специализированными внутриаппаратными структурами — организационно-инспекторскими подразделениями, штабами; подразделениями собственной безопасности; финансовыми службами и т.п.);
- 3) субъекты функциональной власти (или межведомственной компетенции), осуществляющие так называемый внешний специальный контроль (финансовый контроль со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Счетной палаты РФ, государственный пожарный надзор — со стороны органов государственного пожарного надзора МЧС России и т.д.).

По времени различается три вида контроля:

- **предварительный** — осуществляемый до предоставления субъекту права на осуществление определенного вида деятельности или на совершение определенного действия в административно-публичной сфере, например проверка, проводимая органом внутренних дел перед выдачей гражданину лицензии на приобретение оружия;
- **текущий** — осуществляемый в процессе повседневной постоянной деятельности административных органов в пределах их компетенции, например контроль органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил хранения и ношения огнестрельного оружия, контроль органов государственного пожарного надзора за соблюдением физическими лицами и организациями требований пожарной безопасности;
- **последующий** — осуществляемый после установления в деятельности подконтрольных субъектов нарушений действующего законодательства с целью проверки устранения этих нарушений, например контроль за исполнением предписаний, выданных контрольно-надзорными органами физическим лицам и организациям, допустившим нарушения законодательства.

Государственные органы, осуществляющие государственный контроль и надзор за законностью деятельности административных органов

- 1) органы законодательной власти (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов РФ);
- 2) образуемые органами законодательной власти специальные контрольные органы (Счетная палата РФ, контрольно-счетные палаты субъектов РФ);
- 3) Президент РФ;
- 4) высшие исполнительные органы государственной власти (Правительство РФ, правительства субъектов РФ);
- 5) главы исполнительной власти субъектов РФ (губернаторы, главы администраций и т.п.);
- 6) специализированные органы административного контроля (надзора), в частности федеральные службы, государственные инспекции и другие подобные органы исполнительной власти;
- 7) органы прокуратуры РФ;
- 8) Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции.

Контроль Президента РФ в административно-публичной сфере

- Специфика *президентского контроля* определяется конституционным статусом Президента РФ как главы государства (ст. 80 Конституции РФ). Формально президент не принадлежит ни к одной ветви власти, хотя влияет на функционирование каждой из них, в том числе и прежде всего исполнительной власти.
- Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80), имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, утверждает военную доктрину Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил страны (ст. 83), вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 85), является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87).
- Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ (ч. 3 ст. 115).

Контроль Президента РФ в административно-публичной сфере

- На основании ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФЗ Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности РФ (ч. 1 ст. 32).
- Перечисленные наиболее серьезные и объемные полномочия ярко характеризуют основную особенность правового статуса Президента РФ, который, являясь главой государства, одновременно возглавляет исполнительную власть.
- Именно вследствие этого Президент наделен большими правами по контролю за деятельностью органов исполнительной власти. Хотя Конституция РФ прямо не говорит о президентском контроле, возможность его осуществления неразрывно связана с перечисленными и иными его правами.

Президентский контроль в административно-публичной сфере осуществляется в двух основных формах

- *Непосредственный контроль Президента РФ*
- *Контроль через соответствующие образуемые Президентом РФ органы*

Непосредственный контроль Президента РФ

- Такой контроль реализуется при отборе и расстановке кадров на федеральном уровне (например, при назначении Председателя Правительства РФ с согласия Государственной Думы; при назначении на должность и освобождении от должности федеральных министров, высшего командования Вооруженных Сил России и т.д.).
- Реализуя право председательствовать на заседаниях Правительства РФ, Президент участвует в обсуждении рассматриваемых вопросов, вносит предложения, непосредственно контролирует исполнение принятых решений.
- В соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Контрольные полномочия президента в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

Непосредственный контроль Президента РФ в административно- публичной сфере

- 1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;
- 2) назначает на должность и освобождает от должности по предложению Председателя Правительства РФ его заместителей и федеральных министров;
- 3) имеет право приостанавливать постановления и распоряжения Правительства РФ;
- 4) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и международным договорам (ст. 85);
- 5) назначает на должность и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- 6) назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженными Силами РФ;
- 7) осуществляет иные контрольные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности.

Контроль через соответствующие образуемые Президентом РФ органы

- *Администрация Президента РФ.*
- *Контрольное управление Президента РФ.*
- *Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.*

Администрация Президента РФ

Положение Об Администрации Президента РФ, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490. Администрация Президента РФ является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента и осуществляющим контроль за исполнением его решений.

В ее состав входят:

- Руководитель Администрации Президента, два заместителя Руководителя Администрации — помощника Президента РФ, помощники Президента РФ, пресс-секретарь Президента РФ, руководитель протокола Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советники Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Государственной Думе Федерального Собрания РФ, Конституционном Суде РФ, старшие референты, референты Президента РФ и иные должностные лица Администрации;
- управления Президента РФ;
- иные самостоятельные подразделения, состоящие из департаментов.

Администрация Президента РФ

- Многие должностные лица и структурные подразделения Администрации вправе контролировать определенные направления работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций.
- Администрация не имеет права самостоятельно издавать нормативные акты, она не относится органам исполнительной власти, хотя является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента». В силу этого она создает условия для реализации Президентом РФ его полномочий, готовит его указы и распоряжения.

Контрольное управление Президента РФ

- Положение о Контрольном управлении Президента РФ утв. Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729.
- Контрольное управление является самостоятельным подразделением Администрации. Основными его **задачами** являются:
 - 1) контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента;
 - 2) контроль за реализацией общенациональных проектов;
 - 3) контроль и проверка исполнения поручений Президента РФ и Руководителя Администрации;
 - 4) контроль за реализацией ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ;
 - 5) информирование Президента РФ и Руководителя Администрации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах

- Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849. Полномочный представитель является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа.
- Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах указанного округа. Основными его **задачами** являются:
 - 1) организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;
 - 2) организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
 - 3) обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;
 - 4) представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере

- **Контрольные полномочия органов законодательной (или представительной) власти** закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах других субъектов РФ. Соответственно контроль органов законодательной власти осуществляется на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов.
- Контрольные полномочия **Государственной Думы** проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ, решает вопрос о доверии Правительству РФ, назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ. А также Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Уполномоченного по правам человека, выдвигает обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности. Государственная Дума осуществляет контроль при принятии федеральных законов.
- Государственная Дума может выразить недоверие Правительству РФ (Правительству в целом, а не его отдельным членам — министрам, руководителям федеральных служб и агентств). В то же время решение об отставке Правительства принимает Президент РФ (ст. 83 п. «в» Конституции РФ), т.е. он вправе согласиться либо не согласиться с решением Государственной Думы.

Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере

- В целях контроля используется также *институт депутатского запроса*, «поддерживаемый» ст. 287 УК РФ, предусматривающей уголовную ответственность за отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ.
- Запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы может быть направлен Правительству РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию перечисленных органов.

Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере

Контрольные полномочия **Совета Федерации Федерального Собрания РФ** реализуются:

- при утверждении указа Президента РФ о введении военного положения;
- при утверждении указа Президента РФ о введении чрезвычайного положения;
- при решении вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ;
- при отрешении Президента РФ от должности;
- при назначении на должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ;
- при назначении на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ;
- при назначении на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- при утверждении федеральных законов.

Контроль органов законодательной власти в административно-публичной сфере

- Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ при разработке им проекта федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы.
- Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат **Федерального Собрания РФ**. В соответствии со ст. 101 Конституции РФ Совет Федерации и Государственная Дума специально для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета образуют **Счетную палату РФ**.
- В соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 41-ФЗ "О Счетной палате РФ» ее **задачами** являются:
 - 1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;
 - 2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития РФ;
 - 3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования социально-экономического развития РФ и др.

Административный надзор

- Административный надзор – вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере государственного управления.
- Виды административного надзора:
 - общий;
 - специальный (ФЗ от 04.04.2011 N 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Административный надзор осуществляют:

- Специальные ФОИВ (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.);
- Государственные инспекции, входящие в состав ФОИВ (инспекции, наделенные надведомственными полномочиями: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД РФ, Федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы МЧС РФ и др.).

Прокурорский надзор в административно-публичной сфере

- В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г. *прокуратура* представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Прокурорский надзор

- **Надзорная деятельность органов прокуратуры** включает в себя ряд направлений, одним из которых является так называемый общий надзор. Эта разновидность прокурорского надзора прежде всего нацелена на сферу административно-публичной деятельности.
- **Предметом общего надзора являются:**
 - 1) исполнение законов ФОИВ, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов;
 - 2) соблюдение прав и свобод человека и гражданина ФОИВ, законодательными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.
- **Объектами общенадзорной** деятельности являются федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации, их органы управления и должностные лица и др.
- Прокуратура не осуществляет надзор за законностью актов, издаваемых Правительством РФ. Это прерогатива Конституционного Суда РФ. В то же время, если принятое правительством постановление противоречит Конституции РФ или иным законам, Генеральный прокурор вправе информировать об этом Президента страны.

Специальные меры прокурорского реагирования

- 1) **протест** — правовой акт прокурорского реагирования, который приносится на незаконный правовой акт административного органа и содержит требование об отмене последнего или о приведении в соответствие с действующим законодательством;
- 2) **представление** — акт прокурорского реагирования, направляемый в адрес соответствующего должностного лица административного органа, содержащий требование об устранении нарушений закона, их причин и условий;
- 3) **постановление** — акт прокурорского реагирования, которым при наличии соответствующих поводов и оснований возбуждается уголовное дело или дело об административном правонарушении;
- 4) **предостережение** — акт прокурорского реагирования, направляемый в адрес должностного лица, руководителя общественного (религиозного) объединения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, предупреждающий о недопустимости нарушения закона;
- 5) **заявление о признании правового акта не соответствующим закону (недействительным)** — письменное обращение прокурора в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, содержащее требование признать незаконный правовой акт административного органа или его должностного лица недействительным.

Судебный контроль в административно-публичной сфере

- Основное содержание *судебного контроля* в сфере публичного управления заключается в проверке законности изданных административными органами нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов, совершенных ими в ходе осуществления административно-публичной деятельности властных действий (бездействия), которая осуществляется на основании соответствующих заявлений (жалоб) физических и юридических лиц, оспаривающих названные правовые акты, действия (бездействие).
- Проверку законности изданных (принятых) административными органами нормативных и индивидуальных правовых актов, совершенных ими административно-правовых действий (бездействия) осуществляют в пределах своей компетенции все виды действующих в России судов: Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Конституционный Суд РФ

- *Конституционный Суд РФ* на основании запросов субъектов, перечисленных в ст. 125 Конституции РФ, рассматривает дела о соответствии Конституции РФ нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.
- В случае признания проверяемого нормативного правового акта в целом или его отдельного положения не соответствующим Конституции РФ данный нормативный правовой акт или его соответствующее положение утрачивают силу и не подлежат применению на территории Российской Федерации.

Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции

- *Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции* на основании соответствующих заявлений физических лиц и организаций рассматривают дела о соответствии федеральным законам и законам субъектов РФ нормативных и индивидуальных правовых актов (решений), издаваемых (принимаемых) административными органами, а также совершаемых ими в административно-публичной сфере действий (бездействия).
- Согласно ч. 1 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Верховный Суд РФ и нижестоящие суды общей юрисдикции

- В судах общей юрисдикции рассматриваются дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (в частности, актов Президента и Правительства РФ). К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам законов субъектов РФ, указов губернаторов краев и областей, иных нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых актов федеральных и региональных министерств и иных органов исполнительной власти.
- Если суд общей юрисдикции установит, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречат федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, он признает этот акт недействующим полностью или в соответствующей части со дня его принятия или иного указанного судом времени.
- Гражданин или организация вправе оспорить в суде общей юрисдикции решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы.
- Суд, признав заявление гражданина или организации обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.