РЕФЕРАТ

"Законность в управлении"

**Введение**

Правовое обеспечение занимает особое место в системе правового регулирования, поскольку выступает необходимым и важным инструментом управления социальными процессами в обществе. Ему присущи соответствующие границы правового регулирования – деятельность государственной исполнительной власти всех рангов, общественных отношений управленческого характера, которые складываются в этой сфере, внутренняя организационная деятельность других государственных органов, связанных с функцией управления, а также внешнеорганизационные отношения негосударственных организаций, учреждений и предприятий.

Общеизвестно, что иметь только требуемое количество хороших законов и других нормативно-правовых актов еще недостаточно для оптимального регулирования общественных отношений. Основное при этом – обеспечение их точного исполнения теми, кому доверено их применение. Особо нетерпимы случаи, когда допускается бездеятельность, а то и прямые нарушения законов со стороны органов и должностных лиц исполнительной власти, государственного управления. Это негативно действует не только на систему функционирования государственных органов, но и на сознание и поведение всех граждан. В связи с этим государство должно неуклонно обеспечивать законность в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления.

**Законность в деятельности органов исполнительной власти**

Всоответствии с Конституции России органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы1, а законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции страны. Соблюдение Конституции и законов и соответствие всех других издаваемых нормативно-правовых актов действующему законодательству составляют сущность законности. Наряду с законностью эффективности управления служат дисциплина и целесообразность,присущие управленческой деятельности. Законность в государственном управлении характеризуется рядом черт.

Во-первых, это общеобязательность законов для всех юридических и физических лиц, находящихся на территории России независимо от каких либо обстоятельств и личных качеств. В этом проявляется верховенство и всеобщность предписаний законов, их высшая юридическая сила.

Во-вторых*,* единство законности, обеспечивающее единообразное понимание и применение законов на всей территории РФ. Это необходимо для успешного, слаженного взаимодействия звеньев исполнительной власти, как между собой, так и с гражданами. В-третьих*,* недопустимость противопоставления законности и целесообразности, издания каких-либо правовых актов и действий по их реализации вопреки закону под предлогом их целесообразности. Сам закон есть высшая степень проявления целесообразности. Целесообразностьозначает соответствие деятельности органов исполнительной власти, должностных лиц тем целям, которые поставлены перед ними законами и подзаконными актами (так как не всегда четко определяются конкретные действия и условия осуществления тех или иных норм). Поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения в обществе, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно предлагая на основе так называемого административного усмотрения несколько вариантов конкретного решения. Главное состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах закона и на основе норм права. Правоприменительная деятельность основывается на требованиях общих норм закона, а поэтому должна им соответствовать.

В-четвертых*,* неразрывная связь законности и правовой культуры населения. Эта связь проявляется в том, что, с одной стороны, внедрение законности означает повышение культурного уровня населения, а с другой – само наличие определенного уровня культуры составляет необходимую предпосылку соблюдения законности.

В-пятых*,* при любом управленческом решении законность должна быть рядом со справедливостью. Только вместе они достигают целей правового регулирования, реализации исполнительной власти. Отсутствие справедливости перечеркивает и законность.

В-шестых*,* законность в государственном управлении торжествует лишь в том случае, если ее нарушение влечет неизбежность ответственности или другой реакции государства на противоправное поведение.

Цель деятельности пообеспечению законности и дисциплины заключаются в недопущение в деятельности органов исполнительной власти нарушений тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах. В своевременное и оперативное выявление нарушений, их пресечение иустранение. В установление причин и условий, способствующих нарушениям в деятельности органов исполнительной власти. В привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины. В разработке и принятию мер, направленных на устранение причин и условий способствующих нарушению законности и дисциплины.

Обеспечению законности в России служит система определенных гарантий. Существуют экономические, политические, организационные, юридические и общественные гарантии. На них опирается деятельность всех субъектов административного права в процессе реализации исполнительной власти. Обеспечение законностивозлагается на различные органы как в качестве их основной деятельности (суды, прокуратуру, государственные инспекции и др.)1, так и в качестве дополнительной функции. Многочисленную группу субъектов права составляют органы исполнительной власти, администрация государственных объединений, предприятий, учреждений и организаций. Они не только применяют законы и подзаконные акты, но и сами издают большое число правовых актов, которые должны правильно отражать жизненные потребности и, что чрезвычайно важно, быть законными.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение и строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, прежде всего государственных служащих по выполнению ими общих и должностных обязанностей и распоряжений руководителей. Дисциплина означает точное исполнение требований законов, иных нормативных правовых актов управляемыми и управляющими субъектами (т.е. совершенствуется под действием правовых норм)2. Законность является базой, на основе которой формируется дисциплина, и одновременно способом ее защиты. В то же время без дисциплины невозможна законность. В целях укрепления законности и дисциплины органами исполнительной власти проводится разнообразная работа: совершенствование системы органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение общих и должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры. Также действует особая система государственных органов, на которую возложена обязанность по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти. Применяемые ими различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы обобщенно называются способами обеспечения законности. Это – контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы).

Обобщенный 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) и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры по предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Основными принципами контроля являются законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

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, отсюда – необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий. Контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого. В соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Контроль может осуществляться путем проверки исполнения – что и как сделано для реализации положений правовых предписаний. Кроме того, проверка исполнения может выступать как элемент повседневной деятельности ОИВ, если в его компетенцию включена обязанность наблюдения за исполнением решений, указаний, предписаний подчиненными органами или должностными лицами. Осуществления надзорной деятельности: общей (прокурорский) и административной (уполномоченными органами государственной власти в отношении соблюдения действующих в сфере управления специальных норм, правил); осуществляется в отношении объектов, которые организационно не подчинены органам надзора.

Формы контрольной деятельности весьма разнообразны это может быть: 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. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам. В зависимости 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, когда он осуществляется органом, не входящим в систему проверяемого ведомства, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы – внутренним, когда проверка осуществляется собственными силами министерства, ведомства, учреждения. Контроль бывает осуществляемый органами представительной или исполнительной власти. Он бывает общий (охватывает всю деятельность подконтрольных объектов) и специальный (осуществляется по какому-либо вопросу, направлению деятельности подконтрольного объекта, например, проверка исполнения конкретного управленческого решения).

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

Общественные объединения наделены достаточно широкими контрольными полномочиями в сфере исполнительной власти. В частности, они участвуют в формировании органов исполнительной власти и выработке их решений; представляют и защищают свои права и законные интересы своих членов (участников), а также других граждан; выступают с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносят предложения в органы государственной власти.

Особо важна роль профсоюзов. Они имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, требовать от них устранения выявленных нарушений. Работодатели, должностные лица обязаны в недельный срок сообщить профсоюзу о результатах рассмотрения требования и принятых мерах. 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:

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;

проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания;

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;

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;

обращаться в суды для защиты прав потребителей.

Контрольные полномочия в сфере исполнительной власти выполняют и некоторые другие общественные организации. Например, в Москве, Нижнем Новгороде и других крупных городах возрождаются добровольные народные дружины. Воссоздаются общественные пункты охраны порядка. Появились казачьи дружины, социально-профилактические центры, объединения собственников по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта.

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

Надзор является способом 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. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается.

Надзорявляется способомобеспечения законности в сфере исполнительной власти заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами 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, т.е. при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается.

Основными чертами надзора являются: органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены, в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц, в соответствии с действующим законодательством органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Различаются две организационные формы надзора в сфере управления. Первая, надзорная деятельность руководителей органов, а также создаваемых ими комиссий, не являющаяся для них основным видом работы и осуществляемая эпизодически, чаще всего на основе поступивших к ним заявлений, жалоб, дел. Вторая надзор, который осуществляется специальными ведомствами и службами, органами, для которых такая функция является главной или важнейшей (например, система государственных комитетов санитарно-эпидемиологического надзора, Государственный антимонопольный комитет и др.). Деятельность органов надзора надведомственна (распространяется на все поднадзорные объекты независимо от ведомственной принадлежности). Существуют два вида надзора: прокурорский и административный.

Следует не забывать, что существует возможность обжалования решений органов исполнительной власти. Под обжалованием понимается реализация гражданами своего права высказывать претензии органам и должностным лицам исполнительной власти. 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. 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, что граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. 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. Одновременно 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. В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое количество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав. Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение об Управлении Администрации Президента РФ по работе с обращениями граждан. 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.

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. Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы-иска повышаются. Однако 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 гражданина. Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. предусматривает, что каждый гражданин вправе обратиться в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

К действиям (решениям) которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

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 (например, КоАП).

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. 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. Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения). 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. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы. Решение суда направляется соответствующему органу или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

**Контрольные полномочия государственных органов**

правовой регулирование исполнительный контрольный

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля. Исходя из установленного Конституцией РФ разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля: президентский контроль; контроль органов законодательной (представительной) власти; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль.

Контрольные полномочия Президента РФ за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти. Контрольные полномочия Президента РФосуществляются в двух формах:

*–* непосредственный контроль: подбор и расстановка кадров на федеральном уровне; контроль принимаемых Правительством РФ решений путем председательствования на его заседаниях, отмены противоречащих Конституции РФ постановлений и распоряжений; руководство рядом ФОИВ (напр., МВД, ВС и др.); – через соответствующие президентские структуры: Администрацию Президента РФ (контроль и проверка исполнения ФЗ, указов и распоряжений Президента РФ), Главное контрольное управление (может образовывать комиссии для проведения проверок и принятия в их ходе мер по оперативному устранению нарушений; результаты проверок в необходимых случаях направляют в органы прокуратуры, МВД, ФСБ);

– через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах (организация контроля за исполнением решений федеральных органов исполнительной власти в округе, реализация кадровой политики Президента РФ). Полномочный представитель является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента, назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ.

Президент вправе в случае противоречия действующему федеральному законодательству: отменять постановления и распоряжения Правительства РФ; приостанавливать действие актов высшего должностного лица и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Так же существуют контрольные полномочия органов законодательной власти. Этот вид контроля регламентирован Конституцией РФ в ст. 102, 103. Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам РФ. Государственная Дума обладает следующими контрольными полномочиями, осуществляемыми в различных формах. Дает согласие на назначение Председателя Правительства, решает вопрос о доверии ему, назначает или освобождает Председателя ЦБ. Например, Счетная палата РФ осуществляет финансовый контроль Федерального Собрания. Выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях. предусмотренных в ст. 93. Формой контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством бюджета РФ. Запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов. Назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляется Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Задачами Счетной палаты являются. Организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению. Определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности. Оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов внебюджетных фондов. Финансовая экспертиза проектов федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Анализ отклонений от показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений по их устранению и совершенствованию бюджетного процесса в целом. Контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке России и иных финансово-кредитных учреждениях. Регулярное представление Президенту, Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются не только на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения, но и на органы местного самоуправления и вообще на все организации и объединения вне зависимости от видов организационной подчиненности и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют какие-либо официально предоставленные льготы и преимущества.

У органов исполнительной власти существуют контрольные полномочия. Функции государственного контроля осуществляют Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ. Контрольные полномочия органов исполнительной власти можно условно разделить на следующие виды:

– общий контроль (исследование комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов). Осуществляют органы исполнительной власти общей компетенции: в РФ – Правительство РФ (руководство работой ФОИВ, может отменять или приостанавливать их действие), в субъектах – правительства республик, советы министров и др. (контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства, правил охраны труда, санитарно-эпидемиологических нормативов и др.);

ведомственный (органы отраслевой и межотраслевой компетенции в отношении подведомственных объектов). Например, Министерство путей сообщения осуществляет контроль за применением законодательства в учреждениях железнодорожного транспорта, состоянием безопасности движения поездов;

надведомственный (в основном органы межотраслевой компетенции): контроль деятельности органов исполнительной власти, юридических лиц по определенному кругу вопросов. Например, Государственный комитет по стандартизации и метрологии проводит контроль за соблюдением требований государственных стандартов всеми юридическими лицами независимо от ведомственной принадлежности.

Правительство РФ как орган общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять межотраслевой (надведомственный) и отраслевой *(*внутриведомственный) контроль. Среди этих органов имеются такие, основной деятельностью которых является именно специализированныймежотраслевой контроль, например, Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции, федеральные органы по валютному и экспортному контролю, Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия, создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная, хлебная инспекции), специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти (например, ГИБДД).

Большинство же федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляет контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль в части выполнения коллективных договоров по вопросам условий труда и заработной платы), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей, охраной и использованием объектов культурного наследия.

Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и должностных лиц по всем вопросам исполнительной и распорядительной деятельности. При этом все федеральные органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных(подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций – внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. Еще раз отметим: отраслевой контроль – непременная часть управляющего воздействия руководителей на своих подчиненных. Непосредственный руководитель, осуществляющий контроль за подчиненными структурами и лицами по всем вопросам их деятельности, вправе отменять или изменять их решения, вмешиваться в оперативную деятельность, наказывать виновных, принимать меры для исправления выявленных недостатков и устранения их причин.

В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, комитеты, управления и другие органы исполнительной власти. Органы исполнительной власти, осуществляя контроль, используют разнообразные методы. Они проводят ревизии и проверки фактического состояния дел, заслушивают отчеты должностных лиц, проверяют сообщения печати и жалобы, акты управления.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Органами судебной системы, осуществляющими контроль являются:

– Конституционный Суд РФ (проверяет соответствие Конституции РФ, ФЗ, нормативных актов Президента РФ, палат ФС, Правительства, конституций (уставов), законов субъектов Федерации). Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя России, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и право применении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

– суды общей юрисдикции (правовая оценка действий и актов ОИВ, должностных лиц). 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. Вусловиях 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.

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.

Судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти. Поэтому судебная власть – это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебный контроль за исполнительной властью в стране начал формироваться в конце 70-х гг. Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью. В современный период Суду стали подконтрольны любые действия (решения) любых управленческих структур, должностных лиц, если возникает опасность ущемления ими законных интересов личности.

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.

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.

**Надзор как способ обеспечения законности и его виды**

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. 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. При этом органы прокуратуры не обладают так называемой административной властью. Необходимо иметь в виду, что надзор органов прокуратуры не распространяется на указы Президента РФ. 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 нём говорится о 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. О соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Особлюдение прав и свобод граждан, юридических лиц, общественных объединений. Оисполнение законов судебными приставами, которые находятся в системе органов юстиции.

Прокурор имеет право: проводить проверки на подконтрольных организациях при наличии сведений о нарушении закона; координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью; проверять жалобы на нарушения прав и свобод граждан, законность административного задержания.

Так же законом обусловлены формы реагирования прокурора на нарушения законности такие как:

– протест на противоречащий закону правовой акт – направляется в орган, его издавший, или в суд (содержит требование отмены или приведения в соответствие с законом опротестованного акта). По общему правилу это не приостанавливает его действие;

**–** представление (реагирование на факты нарушения закона) – вносится в орган, который полномочен принимать меры по устранению этих нарушений. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. 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;

***–*** постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении – направляется в уполномоченный орган;

– предостережение о недопустимости нарушения закона – направляется должностному лицу в целях предупреждения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

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.

Административный надзор – специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления. Субъектами административного надзора являются органы федерального надзора (федеральный горный и промышленный надзор, надзор РФ по ядерной и радиационной безопасности), государственные инспекции (ГАИ-ГИБДД). Они могут применять меры административного принуждения.

Иногда смешивают два понятия административный надзор и надведомственный контроль, однако они имеют различия:

Во-первых*,* по их содержанию. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает, прежде всего, управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный же надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску.

Во-вторых*,* контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта.

При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти – привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося сотрудника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности.

В-третьих*,* административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности:

а) он осуществляется в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора (правил пожарной безопасности);

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам (за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования);

в) персонифицированный административный надзор (ОВД в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы).

Контрольные полномочия обычно касаются конкретных органов и их должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и не распространяются на граждан.

В-четвертых*,* административный надзор и контроль различаются по субъектам, их осуществляющим. Административный надзор реализуется в деятельности большого числа государственных органов: это специализированные ведомства (например, Государственный таможенный комитет), государственные инспекции и надзоры, входящие в состав различных министерств и ведомств (например, санитарно-эпидемиологический надзор), иные специализированные надзорные органы (например, морской, речной, авиационный регистры), т.е. здесь наблюдается законченность организационного выделения субъектов данной деятельности в общей системе государственных органов исполнительной власти.

Органы надведомственного (внешнего) контроля такого разнообразия не имеют. К ним, прежде всего, относятся государственные комитеты (например, стандартизации и метрологии) и некоторые министерства и службы (например, Министерство финансов и Министерство образования, Федеральная служба безопасности).

В-пятых*,* административный надзор и контроль реализуются в различных организационных и правовых формах (проверка знаний правил дорожного движения водителей, правил обращения со служебным огнестрельным оружием лиц, занимающихся частной охранной деятельностью).

Организационно административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: предварительный – анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; текущий – включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; заключительный – состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений.

Правовые формы осуществления административного надзора также отличаются большой спецификой (оформление и выдача гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону).

В-шестых*,* административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.

В-седьмых*,* административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автомототранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Итак, 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), а также территориальные органы надзора (например, энергетического).

Некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными, так как в ряде случаев трудно отличить контрольные функции от надзорных, например, у Государственного таможенного комитета или Министерства по налогам и сборам. Поэтому 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.

**Заключение**

Действие закона должно распространяться на все сферы деятельности государственной власти, ее органов, должностных лиц, на деятельность негосударственных структур и на сознание и поведение всех граждан общества. Особенно важно строгое соблюдение законов государственными органами и их должностными лицами.

Сегодня в законах должны быть отражены не только властные веления государства, но и целесообразность, нравственность этой власти, а главное, законность повседневного поведения и действия власти. То есть законы не могут быть проведены в реальную жизнь общества без способов и средств обеспечения законности, реального действия ее механизма для всех без исключения.

Во всей государственной деятельности действует правило, согласно которому закон обязателен для всех и до тех пор, пока он не изменен или не отменен полномочным органом.

Проводится огромная работа в целях укрепления законности и дисциплины в сфере исполнительной власти. Это совершенствование системы органов исполнительной власти и более четкое регламентирование их правового статуса; определение должностных обязанностей и прав государственных служащих, пределов их личной ответственности; принятие правовых актов, предусматривающих административный и судебный порядок восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан; воспитание у граждан чувства уважения к закону, повышение их правовой культуры.

Обеспечение законности ложится на деятельность различных правовых органов. Право образует и такие органы, деятельность которых направлена непосредственно на обеспечение законности в сфере управления. В процессе деятельности указанные органы используют контроль, надзор и проверку исполнения.

**Список, используемой литературы**

правовой регулирование исполнительный контрольный

1. Конституция Российской Федерации. М., 2009 г.

2. Система государственного и муниципального управления в России. Под редакцией Г.В. Атаманчука М., РАГС, 2005 г.

3. Глазунов Н.И. Государственное и муниципальное управление. М., Проспект, 2006 г.

4. Федеральный закон от 9 января 1996 г. «О защите прав потребителей».

5. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных организациях».

6. Федеральный закон от 12 января 1996 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

7. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе».

8. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободу граждан».

9. Закон Российской Федерации от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре РФ».