## Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении

Содержание

Введение 2

1. Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении 3

2. Государственный контроль в управлении 7

3. Прокурорский надзор в управлении 16

4. Административный надзор 20

5. Обжалование неправомерных действий органов и должностных лиц 24

6. Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел 28

8. Материальная ответственность органов внутренних дел и их работников за ущерб, причинённый служебной деятельностью. 37

Заключение 41

### Введение

Государственное управление - это один из видов деятельности государственных органов Российской Федерации по осуществлению государственной власти, реализации государственно-властных полномочий. Сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции Российской Федерации и конституционных законах.

Согласно ст. 10 и 11 Конституции, государственная власть в Российской Федерации, осуществляется на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также, разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Ветви власти взаимосвязаны, но в то же время характеризуются определенной самостоятельностью. Каждый государственный орган выполняет предназначенную ему часть работы по реализации государственных функций. В России государственную власть осуществляют: Президент Российской Федерации; Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума); Государственный Совет (совещательный орган); Правительство Российской Федерации; представители Президента в Федеральных округах; краевые и областные администрации; суды Российской Федерации.

Местные органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), хотя тоже принимают участие в государственном управлении.

**Исполнительная власть** осуществляет функции организационно-управленческого, исполнительно-распорядительного характера. Эти функции выполняются специальными органами государства - органами исполнительной власти, деятельность которых реализуется на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного функционирования государства и его аппарата.

Организация и функционирование государственной администрации должны быть урегулированы прежде всего актами высшей юридической силы – законами. Закон (в широком смысле) не может существовать без законности - механизма и средства приведения его в жизнь. Законность - это система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечить практическую реализацию законов и других правовых актов.

Государство, особенно в условиях осуществления правовой и экономической реформы, нуждается в создании эффективно действующей системы законности и правопорядка. Государственная и общественная жизнь должна быть организована так, чтобы соблюдение закона было обязательным и необходимым требованием для гражданина, должностного лица, государственного органа или общественного объединения. Важно, чтобы существовал механизм, обеспечивающий строгое и точное соблюдение законов.

Уровень законности в государстве прежде всего зависит от её состояния в исполнительно-распорядительной деятельности. Когда он здесь низок, то даже если иные ветви государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основания говорить о разрушении, кризисе режима законности.

Если государственный аппарат осуществляет правовые нормы, которые грешат субъективизмом, волюнтаризмом, принимает нецелесообразные, несвоевременные правовые акты, это снижает эффективность его деятельности, подрывает авторитет, а самое главное – наносит большой ущерб гражданам, регионам и даже стране в целом.

Юридическая правомерность деятельности государственной администрации – стержень всего режима законности в стране.

### Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

*Законность* - есть соблюдение Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству. В соответствии с ч.2 ст.15 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы. А законы и иные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Эти основные требования и составляют сущность законности. Сущность законности заключается в необходимости свято соблюдать законы и следить за их исполнением.

Законность государственного управления характеризуется:

1. Общеобязательность законов для всех без исключения граждан, учреждений, организаций, должностных лиц. В этом случае проявляется верховенство законов. Никому не дана привилегия невыполнения закона, право ставить себя выше закона.
2. Единство законности обеспечивающей единое понимание и применение законов на всей территории Российской Федерации.Единствоохватывает всё государство, все структуры государственного управления и местного самоуправления, в равной мере касается всех, обязательно для каждого в государстве, на всей территории и при реализации любых решений.
3. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности. Недопустимо издавать закон и прикрываясь целесообразностью, нарушать принцип законности. Но нельзя забывать и о том, что закон предполагает его творческое применение, поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми - законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно несколько вариантов конкретных решений. Принятие решений не терпит формализма, надо учитывать индивидуальность граждан и относиться к ним как к людям.
4. Недопустимость правового безкультурия населения. С одной стороны внедрение законности означает повышение правовой культуры населения, а с другой само наличие определенного уровня правовой культуры составляется предпосылку законности.
5. При любом управленческом решении, закон должен быть рядом со справедливостью, только вместе они позволяют достигнуть положительного эффекта. Без справедливости теряется смысл закона. Законность государственного управления торжествует тогда, когда нарушение влечет неизбежность ответственности или другой негативной реакции со стороны государства.
6. Обеспечению законности в России служит система экономических, политических, организационных, юридических и общественных гарантий. Экономические гарантии вытекают из многообразия форм собственности; политические определяются фундаментальными положениями о том, что власть в Российской федерации принадлежит народу; правовые (юридические) гарантии законности заключаются в создании не только эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, но и такого порядка применения норм, который максимально предупреждал бы возможность нарушений.
7. На эти гарантии опирается власть субъектов административного права. Субъекты не только применяют закон, но и создают новые нормативные акты, которые не должны противоречить вышестоящим. В правовом государстве должна быть хорошая правовая база. Необходимо сокращать подзаконные акты и ведомственные распоряжения, дабы массив законодательства представлял собой стройную, непротиворечивую систему.

*Государственная дисциплина* - это сознательное повиновение всех граждан порядкам и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях. Меры обеспечения законности способствуют укреплению дисциплины. В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов власти проводится работа: совершенствование органов исполнительной власти, установление пределов личной ответственности, определение компетенции, повышение правовой культуры. Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которые возложена обязанность осуществлять контроль за деятельностью исполнительных органов.

*Способы обеспечения законности* - это установленная государством организационно-правовая система деятельности государственных органов и общественных организаций, позволяющая предупреждать, пресекать, выявлять нарушения закона и принимать меры по их устранению. Такими способами являются контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Надзор – это суженный контроль.

Специалисты по теории управления, выделяя три стадии управленческой деятельности (проектирование и определение цели; организация выполнения принятого решения; контроль исполнения) трактуют контроль как особую стадию управленческого цикла. Например, В.Г. Афанасьев утверждает, что "контроль - это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям-законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы". [[1]](#footnote-1)

Другие ученые предпочитают рассматривать контроль как процесс. Так, Н.И. Химичева считает, что "финансовый контроль-это **контроль за законностью** и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов".[[2]](#footnote-2)

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит судебному контролю. Судебный контроль в сфере исполнительной власти - правовая оценка судами действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, выявление нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, принятие мер по их восстановлению и устранению причин, и привлечение виновных лиц к ответственности.

### Государственный контроль в управлении

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то органы 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, привлекают виновных к ответственности и т.п. Таким образом, контроль в сфере исполнительной власти - это форма обеспечения законности, которые позволяют контролирующему органу (должностному лицу) активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о способах и сроках устранения нарушения законности.

Основные цели контроля — соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Исходя из установленного Конституцией России разделения государственной власти на самостоятельные ветви, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, различаются следующие виды государственного контроля :

1) президентский контроль;

2) контроль законодательных (представительных) органов власти;

3) контроль в системе органов исполнительной власти;

4) судебный контроль.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предпо­лагает образования 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.

***Президентский контроль.***

Контрольные полномочия Президента Российской Федерации за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются в определении им, согласно ст. 80 Конституции, основных направлений внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на соответствующие органы исполнительной власти.

Президент осуществляет контрольные полномочия также при формировании Правительства и других федеральных органов исполнительной власти, а, кроме того, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил.

Президент имеет возможность осуществлять повседневный контроль за деятельностью Правительства и других органов исполнительной власти, поскольку вправе председательствовать на заседаниях Правительства и его Президиума, руководить деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, налоговой полиции, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также осуществлять иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Президент осуществляет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента. В определенных Конституцией случаях (ст. 85) Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации. Контроль в сфере исполнительной власти Президент осуществляет лично и через соответствующие президентские структуры, прежде всего Администрацию Президента.

Главное контрольное управление как подразделение Администрации Президента: организует систематический контроль и проверку деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов Федерации, организаций и их руководителей; при осуществлении проверки координирует деятельность органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах Федерации; по результатам проверки вносит Президенту предложения о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти, а в необходимых случаях направляет в органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности и другие органы исполнительной власти материалы о выявленных нарушениях.[[3]](#footnote-3)

***Контроль законодательных органов власти за органами исполнительной власти.***

Этот вид контроля регламентирован Конституцией (ст. 102, 103). Существует механизм построения контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам Российской Федерации. Так, Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента о введении военного положения, чрезвычайного положения, а также за решением Президентом вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации (ст. 102 Конституции). К числу контрольных полномочий Государственной Думы в сфере исполнительной власти, указанных в ст. 103 Конституции, относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных ст. 93.

Контрольные полномочия Федерального Собрания выражаются и в том, что назначение и отзыв дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях осуществляются Президентом после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания (п. «м» ст. 83 Конституции). Формой контроля за деятельностью органов исполнительной власти является также запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной Думы Правительству страны, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в их компетенцию. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определен в Федеральном законе от 11 января 1995 г. 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 федеральных 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 Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета.[[4]](#footnote-4)

***Контроль в системе органов исполнительной власти;***

Функции государственного контроля осуществляют Правительство, федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, а также соответствующие органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Правительство Российской Федерации как орган общей компетенции наделено широкими контрольными полномочиями в отношении федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации. Согласно ст. 114 Конституции и Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации», оно осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией, федеральными законами и указами Президента. В пределах своей компетенции оно организует исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за исполнением их федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие. Правительство вносит предложения Президенту страны о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия федеральной Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

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 межотраслевой (специализированный) контроль, например. Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Министерство по налогам и сборам. Государственный таможенный комитет. Большинство же федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти осуществляют контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Так, в финансово-экономической сфере контроль осуществляют министерства финансов, экономического развития и торговли, государственного имущества, Центральный банк России.

Контроль в сфере правопорядка осуществляют министерства юстиции, внутренних дел, в сфере природопользования, производства и реализации сельскохозяйственной продукции — Министерство природных ресурсов, Государственный комитет по охране окружающей среды, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Минэкономразвития и торговли, Федеральная служба лесного хозяйства. В иных сферах деятельности контроль возлагается на: Министерство транспорта (по вопросам безопасности движения), Министерство по связи и информатизации (контроль за использованием частот и радиоволн), Министерство труда и социального развития (контроль за соблюдением законодательства о труде и охране труда), Министерство культуры (контроль за вывозом и ввозом, сохранностью культурных ценностей).

 Для осуществления межотраслевых контрольных функций создаются также специализированные инспекции (например, Государственная жилищная инспекция) и специальные структурные подразделения внутри федеральных органов исполнительной власти.

Особенностью межотраслевого контроля федеральных органов исполнительной власти является то, что он осуществляется за определенными сферами (вопросами) деятельности не подчиненных им органов и должностных лиц. Чаще всего такой контроль касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности подконтрольных органов, независимо от ведомственной подчиненности объектов управления.

Отраслевой (внутриведомственный) контроль, в отличие от межотраслевого, проводится органами одной отрасли или сферы в отношении подчиненных им органов и кадров 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 должностных лиц.

В субъектах Федерации контрольными полномочиями наделены их администрация, а также соответствующие министерства, комитеты управления и другие органы исполнительной власти. Объем их полномочий определен федеральным законодательством, конституциями уставами, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

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.

***Судебный контроль.***

Согласно ст. 118 Конституции, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского административного и уголовного судопроизводства. Судебную власть как одну из ветвей государственной власти нельзя сводить только к рассмотрению конкретных судебных дел. Судебная власть — неотъемлемый элемент правового государства. Будучи сильной и независимой, она является гарантом прав каждого и должна быть в состоянии защитить эти права, кто бы на них ни покушался. Но что не менее значимо, судебная власть — это еще и гарантия нормальной деятельности исполнительной власти. Судебную власть характеризует не только правосудие, но и возможность оказать активное влияние на решения и действия исполнительной власти. Наличие властных полномочий судебной власти дает возможность говорить о судебном контроле за исполнительной властью.

Субъектами судебного контроля являются: Конституционный Суд Российской Федерации; суды общей юрисдикции; арбитражные суды.

Контрольные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в сфере исполнительной власти и порядок их осуществления определены Конституцией и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Деятельность этого органа призвана служить укреплению основ конституционного строя Российской Федерации, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.[[5]](#footnote-5)

Контрольные полномочия Конституционного Суда РФ в сфере исполнительной власти предусмотрены ст. 125 Конституции. Реализуя эти полномочия, суд разрешает дела о соответствии Конституции нормативных актов Президента, Правительства и органов исполнительной власти субъектов Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, разрешает споры о компетенции, включая споры между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектами. Возможно разрешение и других дел, связанных с конституционным судебным контролем за актами органов исполнительной власти и её 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.

 При рассмотрении этих и других дел суд, кроме решения вопроса по существу, изучает с позиций закона правомерность действий соответствующих органов исполнительной власти и издаваемых ими правовых актов, тем самым, осуществляя контроль за их деятельностью. При необходимости в выносимых судами решениях, определениях или постановлениях указывается, что суд признает акты управления незаконными. Обнаружив нарушение законности либо существенные недостатки в работе органа исполнительной власти, суд выносит частное определение.

В условиях рыночной экономики особая роль отводится системе арбитражных судов. Этот вид правосудия позволяет установить жёсткую дисциплину договорных отношений, пресечь экономический произвол чиновников, цивилизованно осуществлять процесс банкротства защитить интересы предпринимателей. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти арбитражные суды осуществляют в специфической форме на основе Федерального конституционного закона от 26 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражного процессуального кодекса РФ (АПК), принятого 5 мая 1995 г.

### Прокурорский надзор в управлении

Надзор за исполнением законов является наиболее эффективной формой контроля со стороны государства в очень важной для него сфере - обеспечения законности. Основывающаяся на верховенстве закона, его точном и неукоснительном соблюдении - защита интересов личности, общества, государства составляет главную и основную цель органов прокуратуры. Прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности. Другого такого органа нет, а, следовательно, нет такой структуры, которая могла бы взять на себя бремя надзорных забот прокуратуры.

В соответствии со ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов[[6]](#footnote-6). Этот вид надзора является одним из основных направлений в деятельности органов прокуратуры и именуется общим надзором.

Наименование этой отрасли - « надзор в сфере исполнительной власти» - является традиционным, оно присвоено ему еще в период образования органов советской прокуратуры (1922 г.). Оно как бы отграничивает эту отрасль от иных отраслей прокурорского надзора - за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, в уголовном и гражданском судопроизводстве, в стадии исполнения приговоров, определений и постановлений судов.

Сущность и назначение надзора за исполнением законов главным образом составляет надзор органов прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов в сфере исполнительной власти. В этой сфере чаще всего допускается местничество, противодействие органам прокуратуры в устранении нарушений законов, вмешательство в их деятельность по установлению и устранению этих нарушений. Именно в этой области государственного управления должно быть обеспечено действительно точное и действительно единообразное как понимание, так и применение законов. Предписания законодателя должны твердо проводиться в жизнь, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям.

Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере исполнительной власти, органы прокуратуры тем самым способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством, по всемерному удовлетворению потребностей граждан, повышению их материального благосостояния, обеспечению их прав и законных интересов. Иначе говоря, «прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере общего надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства»[[7]](#footnote-7).

В число объектов прокурорского надзора в сфере исполнительной власти входят федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. Законодательством в перечень объектов общего надзора не включены акты Правительства РФ и правительств республик в составе Российской Федерации, а также Указы Президента РФ.

В предмет прокурорского надзора в сфере исполнительной власти следует включать:

1)Законность и обоснованность правовых актов, издаваемых указанными выше органами государственного управления, а также должностными лицами этих органов. К числу правовых актов, которые могут быть опротестованы прокурором относятся: приказы, инструкции, решения, распоряжения и иные акты. Они могут носить общий и индивидуальный характер. В основе установленного требования о необходимости соответствия законам издаваемых названными органами правовых актов лежит закрепленный в Конституции РФ принцип верховенства закона. Правовые акты указанных органов и их должностных лиц носят подзаконный характер. Они издаются в целях реализации законов и в своей основе имеют закрепленные в законе положения. Любое отклонение от текста закона может привести к искажению его смысла, наступлению отрицательных, во многом непредсказуемых последствий. Поэтому государство всецело заинтересовано в том, чтобы подзаконные акты издавались в точном соответствии с требованиями, заложенными в законе.

2)В предмет надзора в сфере исполнительной власти также включены соблюдение Конституции РФ и точное и единообразное исполнение законов должностными лицами. По мнению профессора В.И.Баскова «здесь речь идёт прежде всего об охране трудовых, имущественных и иных прав и законных интересов граждан, соблюдении должностными лицами требований закона о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[[8]](#footnote-8).

3) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина перечисленными выше органами и их должностными лицами является важнейшим направлением прокурорского надзора в сфере исполнительной власти. Согласно действующему законодательству, надзор за соблюдением прав и свобод граждан - одно из основных направлений деятельности прокуратуры ( ст.1 и гл.2 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Это наглядно подтверждает существенное усиление в современных условиях её правозащитной роли. То обстоятельство, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека, основано на признании их верховенства в правовой системе Российской Федерации.

Соблюдение прав и свобод человека играет основополагающую роль в обеспечении правовой защищенности личности, защите ее от произвола и беззакония. Оно проявляется в точном выполнении предписываемых законом правил, определяющих правовой статус личности в государстве.

Федеральный Закон «О прокуратуре РФ» с достаточной полнотой определил компетенцию органов прокуратуры при осуществлении надзора в сфере исполнительной власти. В своей деятельности они должны строго руководствоваться положениями Закона и не подменять другие государственные органы. Такая подмена опасна тем, что, во-первых, снижает эффективность усилий прокуратуры по решению своих прямых задач и, во-вторых, влечет вмешательство в деятельность этих органов, затрудняя выполнение ими своих непосредственных функций. В конечном счете оказываются необеспеченными в должном объеме и та работа, которая возложена на прокуратуру и те участки работы, которые поручены другим государственным органам, поскольку происходит их фактическое устранение от выполнения возложенных на них обязанностей[[9]](#footnote-9).

Федеральный закон «О прокуратуре РФ» (ст.21) специально подчеркивает, что проверки исполнения законов проводятся прокурорами лишь на основании поступивших к ним сообщений о нарушениях законов. Прокуроры используют свои полномочия, когда они располагают сведениями о нарушениях законности, требующих их реагирования.

### Административный надзор

По мнению ряда ученых, надзор является видом надведомственного государственного контроля.[[10]](#footnote-10) Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, “развести” эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.[[11]](#footnote-11)

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. 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 работника 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 (не персонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например, правил поведения (деятельности) в общественных местах;

б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например, надзор 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, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

В-четвертых, 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.

В-пятых, 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-шестых, 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 взыскания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции. Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают.

Таким образом, административный надзор как самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

- наличие специального объекта надзорной деятельности — норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками; наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор — это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно неподчиненных 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. С одной стороны, он средство административного воздействия, вид исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой – часть государственного надзора, средство обеспечения режима законности.

Основные направления административного надзора:

* Правотворчество, участие в определении правового режима поднадзорных объектов;
* Организационно-массовая и материально-техническая (предупредительная) деятельность.
* Предварительный контроль. В частности, проведение экспертиз, выдача заключений на проекты строительства сооружений, государственные аттестации и сертификации;
* Применение мер пресечения неправомерных действий для уменьшения тяжести последствий таких действий, а также эпидемий. пожаров, неблагоприятного воздействия окружающей среды;
* Привлечение виновных к ответственности.

### Обжалование неправомерных действий органов и должностных лиц

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

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные дей­ствия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействия работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы – не только не законные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. В письмах граждан зачастую речь идет о неправильном использовании «свободы усмотрения», несправедливом решении вопросов, отсутствии должной четкости, бестактности, невнимании к критическим замечаниям, использовании устаревших приемов в работе, необоснованном выборе площадок для нового строительства. [[12]](#footnote-12)

Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы, как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только чьих-то личных, но и общественных интересов. Очень широко граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Реже встречаются жалобы о незаконности нормативных актов, хотя такие обращения граждан к автору акта или в иной компетентный орган вполне правомерны.

Таким образом, действующее законодательство и сложившаяся практика почти не знают ограничений права граждан на общую жалобу по содержанию. Обжалованы могут быть незаконные, нецелесообразные и аморальные деяния, индивидуальные и нормативные акты, действия и бездействия в сфере управления, производства, обслуживания. Субъекты обжалуемых деяний - не только органы, но и должностные лица. Обращение может быть подано с целью защиты личных прав и интересов, прав и интересов других лиц, публичных прав и интересов.

 Благо­даря правовой основе жалобы приобретают качества правового средст­ва, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за ра­ботой персонала и руководителей органов исполнительной власти.

В органы исполнительной власти ежегодно поступает большое ко­личество жалоб граждан по поводу различных нарушений их прав. В своем поручении 5 февраля 2001 г.[[13]](#footnote-13) к руководителям органов исполнительной власти субъектов Федерации, Правительству и полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах, В. В. Путин отметил серьезную и предметную критику гражданами органов власти всех уровней, содержащуюся в их обращениях, что как он считает свидетельствует о том, что права и свободы человека должным не обеспечиваются. В своем обращении он также указал на необходимость, в целях всемерной защиты политических экономических и социальных прав личности, принятия решительных мер по повышению эффективности работы с обращениями граждан, усиления роль руководителей органов государственной власти и самоуправления, в активном использовании современной организации работы с обращениями граждан.

Существует два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граж­дан - административные, то есть рассматриваемые во внесудебном, в административном порядке и судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного, гражданского или конституционного судопроизводства.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом негласно, в отсутствие жалобщика, к тому часто работниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому жалобы нередко остаются без удовлетворения. Такой порядок не может признаваться эффективным, тем более, когда речь может идти о привлечении к ответственности виновных должностных лиц.

Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы – иска повышаются. Однако закон[[14]](#footnote-14) предусматривает альтернативную возможность разрешения вопроса - рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом. Это создает возможность быстрого исправления ошибки, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению к принимаемым админи­стративным решениям.

В суде гражданин выступает не в роли просителя, а в качестве истца, равной стороны. Обязан­ность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, при­нимавшее в административном порядке решение по делу. В ходе про­цесса ему приходится не только объяснять действия органа и моти­вировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со сто­роны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко[[15]](#footnote-15) еще в стадии предварительной подготовки дела к судебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение, устраняют допу­щенные нарушения прав гражданина и тем самым не доводят дело до суда.

 Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.) предусматривает возможность каждого гражданина обратиться в суд, если он 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[[16]](#footnote-16).

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; на граж­данина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незакон­но привлечен к какой-либо ответственности.[[17]](#footnote-17)

Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые дейст­вия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключи­тельной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (реше­ний), в отношении которых законодательством предусмотрен иной по­рядок судебного обжалования.

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

### Обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел

*Органы внутренних дел* являются частью органов государственной исполнительной власти и занимают одно из центральных мест в системе правоохранительных органов, поскольку выполняют наибольший объем работы, связанной с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ на органы внутренних дел возлагаются следующие задачи:

1. разработка и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов, независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности;
2. организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений.

Свою деятельность органы внутренних дел строят в соответствии с принципами уважения и соблюдения прав человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, взаимодействия с органами государственной власти и управления, общественными организациями, гражданами, средствами массовой информации.

Среди принципов Уголовного кодекса Российской Федерации, которые воспроизводят международные стандарты и имеют особое значение для нашей правоприменительной практики, следует выделить принцип гуманизма (статья 7 УК РФ). Гуманизм проявляется в объединении двух начал: обеспечении безопасности человека от преступных посягательств на его жизнь, здоровье, достоинство, права и свободы, собственность (часть 1 статьи 7 УК РФ), а также обеспечении наказания и иных мер уголовно-правового характера, не имеющих своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства (часть 2 статьи 7 УК РФ). Так, в части 2 статьи 7 УК РФ запрещаются жестокие, мучительные и позорящие наказания.

Принцип гуманизма получил конкретизацию в ряде статей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации

Статья 4 Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" в новой редакции (№117-ФЗ) содержит принципы содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Среди этих принципов названы законность, равенство всех граждан перед законом, гуманизм, уважение человеческого достоинства в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации. В данной статье говорится также о том, что содержание под стражей "не должно сопровождаться пытками, иными действиями, имеющими целью причинение физических или нравственных страданий подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, содержащимся под стражей".

31 марта 1999 года был принят Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О милиции"". В частности, в части 2 статьи 5 Закона "О милиции" было закреплено следующее положение: "Милиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению".

При рассмотрении вопросов уголовного преследования должностных лиц (в том числе и сотрудников правоохранительных и судебных органов) необходимо учитывать, что статья 286 УК РФ предусматривает ответственность за превышение должностных полномочий. Квалифицирующими признаками этого состава преступления являются применение насилия или угроза его применения либо причинение тяжких последствий. При наличии данных признаков это преступление в соответствии с российским уголовным законодательством квалифицируется как тяжкое и предусматривает наказание в виде лишения свободы от трех до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Так, согласно обобщенной информации, предоставленной отделом статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Осуждено | 1996 | 1998 | 1999 |
| по ст.286 УК РФ (превышение полномочий) | 895 | 989 | 1149 |
| по ст.301 УК РФ (незаконное задержание, заключение под стражу) | 5 | 4 | 18 |
| по ст.302 УК РФ (принуждение к даче показаний под пытками) | 8 | 11 | 7 |
| по ст.128 УК РФ (незаконное помещение в психиатрический стационар) | **-** | 16 | 5 |

Контроль за соблюдением законности деятельности сотрудников в системе МВД России осуществляют непосредственно руководители органов внутренних дел, подразделения собственной безопасности и инспекции по личному составу.

Основными направлениями деятельности службы собственной безопасности являются: выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, замышляемых, подготавливаемых или совершаемых сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации; разработка мер по обеспечению собственной безопасности, укреплению законности в органах и подразделениях внутренних дел; организация государственной защиты сотрудников органов внутренних дел и членов их семей; проведение служебных проверок по тяжким преступлениям и преступлениям, получившим большой общественный резонанс, совершенным сотрудниками органов внутренних дел, а также должностным проступкам, связанным с нарушением законности.

Одной из форм реагирования на нарушение прав граждан сотрудниками является рассмотрение поступающих жалоб и заявлений.

За 1998-2000гг. в подразделения собственной безопасности поступило 78219 жалоб и заявлений граждан на действия сотрудников органов внутренних дел, по которым проведено 44839 служебных проверок. По их результатам привлечено к различным видам ответственности 17193 сотрудника органов внутренних дел, в том числе 4598 уволено из органов и 1134 понижено в должности. В прокуратуру направлено 10374 материала, по которым возбуждено 5093 уголовных дела.

Параллельно в МВД России осуществляется разработка программы многоуровневого изучения личного состава на пригодность к службе в органах внутренних дел.

Надзор за точным и неуклонным исполнением законов органами внутренних дел возложен на прокуратуру. Она осуществляет надзор за всеми видами правоохранительной деятельности этих органов: административной, оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной. Прокуратура также осуществляет надзор и за исполнением законов внутренними войсками, за законностью содержания задержанных и арестованных в изоляторах временного содержания, помещения в приемник-распределитель. Полномочия прокурора при осуществлении надзора определяются действующим законодательством.

Государственный контроль за деятельностью Министерства внутренних дел РФ осуществляют Президент и Правительство РФ.

1. Ответственность органов управления и их должностных лиц за ущерб, причинённый служебной деятельностью

Нормы законодательства, устанавливающие ответственность для должностных лиц государства, во многом устарели и не отвечают задачам общественного развития, стоящим на сегодняшний день.

Следует признать, что пробелы в законодательстве зачастую восполняются административными актами управления и негласными правилами поведения должностных лиц, что усугубляет проблему автономизации административной системы, способствует коррупции и ослаблению общественного контроля над государством.

С точки зрения российского законодательства, употребление в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 г. "О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей" от 18 мая 1981 г. понятия "ущерб" неточно, поскольку в Конституции России (ст. 53) неблагоприятные последствия гражданина от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц при исполнении служебных обязанностей именуются понятием "вред".

Понятие должностного лица играет важнейшую роль при определении круга деяний, относимых к должностным правонарушениям. Его легальная формулировка содержится в примечании к ст.2. 4 Кодекса об административных правонарушениях, в котором сказано, что под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. [[18]](#footnote-18)

Во-первых, к представителям власти относятся работники государственных органов и учреждений, наделенные правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения гражданами и организациями независимо от их ведомственной принадлежности и подчиненности. Это должностные лица, наделенные полномочиями публичного характера, то есть распорядительной властью в отношении многих физических и юридических лиц, организационно им не подчиненных. Представители власти обладают функциональной властью вне рамок организации, в которой они состоят в должности. Типичными представителями служащих такого рода являются работники милиции, налоговой полиции, прокуратуры, таможни, представители различных инспекций и т. д.

Во-вторых, под организационно-распорядительными обязанностями следует понимать функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы и деятельности отдельных работников. А под административно-хозяйственными обязанностями - полномочия по управлению или распоряжению государственным имуществом.

Таким образом, должностные лица, своими действиями могут, вернее, не могут не создавать юридические последствия для организации, в которых они занимают должности. Вред, причиненный должностным лицом в результате противоправных действий, - всегда существенный вред, так как затрагивает интересы многих сторон, независимо от того, были ли направлены его действия на ущемление прав конкретного человека, группу лиц, организацию, государство или общество в целом. В этом заключается высокая общественная опасность противоправного поведения должностного лица государства, независимо от степени вины и направленности, всегда противоречащего целям государства, дискредитирующего деятельность органов государственной власти.

С учетом установленных гражданским законодательством особенностей ответственности за вред, причиненный различными актами власти, они подразделяются на две большие группы - акты, которые принимаются в сфере административного управления (акты управления), и акты, принимаемые правоохранительными органами и судами (акты правоохранительных органов и суда).

Акт власти может быть совершен не любым работником государственного органа или органа местного самоуправления, а лишь тем, кто относится к числу должностных лиц

К актам управления, которые подпадают под действие ст. 1069 ГК, относятся самые разнообразные властные предписания, принимаемые в сфере административного управления. Ими являются приказы, распоряжения, указания и любые другие предписания, подлежащие обязательному исполнению теми лицами, которым они адресованы. Как правило, они принимаются в письменной форме, обязательность которой иногда предусмотрена законом и иными правовыми актами. Но в принципе не исключена возможность принятия властного акта в устной форме, например, отдание устного приказа, если это согласуется с обстановкой и характером деятельности соответствующего должностного лица. Статья 1069 ГК особо выделяет такой вид властных актов, как издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления. По смыслу закона им должен считаться ненормативный правовой акт, принимаемый непосредственно государственным органом или органом местного самоуправления в установленном порядке, в том числе и коллегиально.

 Наряду с действиями, т. е. активным поведением государственных и муниципальных органов, а также их должностных лиц, вред в рассматриваемой сфере может быть причинен и путем бездействия. Это имеет место тогда, когда соответствующее должностное лицо или орган управления должны были действовать в силу возложенных на них обязанностей, например, совершить то или иное действие по законному и обоснованному запросу гражданина или принять необходимые меры по пресечению правонарушения, но не сделали этого, что и привело к причинению вреда.

 Какого-либо перечня незаконных действий (бездействия) государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц в сфере административного управления, которые могут порождать рассматриваемое деликтное обязательство, закон не содержит. В силу этого ими могут быть любые акты управления при условии, что они обязательны для исполнения и приняты соответствующим должностным лицом (органом) при исполнении служебных обязанностей (реализации органом своей компетенции).

В законе сказано, что организации отвечают за вред на «общих основаниях». Это значит, что ответственность наступает, если:

* совершено противоправное деяние;
* причинён имущественный вред;
* существует причинная связь между неправильными действиями и вредом;
* ущерб наступил по вине учреждения, органа, их должностных лиц.

Ответственность за вред, причиненный актом управления, не зависит от того, кто выступает в качестве потерпевшего - гражданин или юридическое лицо. Это новое положение в российском гражданском законодательстве, так как в течение многих лет вред, причиненный незаконными актами власти юридическим лицам, возмещался лишь в случаях, прямо указанных законом. В настоящее время права всех потерпевших от незаконных актов управления совпадают, за исключением, пожалуй, того, что граждане при условии одновременного нарушения их личных неимущественных прав имеют право требовать еще и компенсации морального вреда.

 Вред, причиненный незаконными актами управления, подлежит возмещению лишь при наличии вины лиц, принявших подобные акты либо, наоборот, нарушивших права граждан или юридических лиц своим бездействием. При этом, как уже отмечалось, по общему правилу, виновными должны предполагаться любые действия государственных или муниципальных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными. Это следует из того, что в данном случае вред причиняется не фактическим, а юридическим действием, незаконность которого обычно уже сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое его совершило. Сказанное, однако, не означает, что одно из условий ответственности (вина) подменяется другим (противоправностью). В отдельных случаях незаконность акта управления действительно не может быть поставлена в вину тому лицу, которое его приняло. Но это скорее исключение из общего правила, поскольку вина и противоправность в рассматриваемой сфере настолько тесно взаимосвязаны, что доказать отсутствие вины органа или должностного лица при том, что их действия (бездействие) признаны незаконными, достаточно сложно.

 Вред, причиненный незаконным актом управления, возмещается за счет казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования. Это также является новеллой российского гражданского законодательства, поскольку раньше в подобных случаях ответственность возлагалась непосредственно на ту организацию, работниками которой будет принят незаконный акт управления. После принятия Конституции РФ (ст. 53) и части первой ГК (ст. 16) сохранение прежнего порядка стало невозможным. Возложение ответственности за вред, причиненный актами управления, непосредственно на государство (муниципальное образование) следует рассматривать как повышение гарантий прав потерпевших, так как их право на своевременное и полное возмещение вреда стало более реальным.

В соответствии со ст. 1071 ГК от имени казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования, как правило, выступают соответствующие финансовые органы, т. е. федеральное казначейство, финансовые управления, райфинотделы и т. п. Однако в некоторых случаях, прямо указанных законами и правовыми актами РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, ответственность от имени соответствующей казны могут нести иные государственные органы. Так, если речь идет о возврате потерпевшему утраченной им жилой площади, выполнение соответствующей обязанности возлагается на жилищные органы.

### Материальная ответственность органов внутренних дел и их работников за ущерб, причинённый служебной деятельностью.

В статье 40 Закона РСФСР от 18 апреля 1991 года "О милиции" указано, что "вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством".

Отсылка к общему гражданскому законодательству означает, что убытки, причиненные незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, возмещаются соответствующими органами внутренних дел на основании ст. 126, 127 Основ гражданского законодательства.

Так в п. 2 ст. 127 Основ установлено, что "вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, возмещается государством независимо от вины должностных лиц органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда в порядке, установленном законодательными актами".

В действующем Российском законодательстве правоотношения по возмещению вреда регулируются целым комплексом правовых норм: ст. 53 Конституции Российской Федерации; ст.ст. 1069, 1070 Гражданского Кодекса (ГК).

В соответствии со ст. 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Содержание указанного права конкретизирует ст. 16 Гражданского Кодекса (ГК), устанавливающая, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием. Учитывая, что причинение вреда в рассматриваемом случае носит внедоговорный характер, дальнейшее развитие данный вопрос получил в ст.ст, 1069-1071 главы 59 ГК.

Речь идет о возмещении убытков, которые причинены в результате незаконных действий (бездействия) органов внутренних дел или должностных лиц этих органов, в том числе изданием актов, не соответствующих закону или иному правовому акту.

Особенность ответственности по ст. 1069 ГК в том, что она наступает за противоправные властные служебные деяния. Служебными признаются действия, которые совершены по службе в связи с выполнением возложенных на работника обязанностей. Работники ОВД должны выполнять возложенные на них функции всегда и везде. Поэтому их действия признаются служебными, даже если они совершены во внерабочее время, но в интересах службы.

Под служебными следует понимать также действия, совершённые работником ОВД с использованием внешних атрибутов должностного лица (удостоверение, форма, жезл регулировщика, огнестрельное оружие и т. д. ), путём злоупотребления служебными полномочиями, превышения власти, использования своего служебного положения.

 Государство отвечает за свое должностное лицо вследствие того, что будучи особым образом организованным коллективом людей, оно проявляет себя через деятельность своих структурных подразделений, должностных лиц и просто работников - государственных служащих. Если в результате действий должностного лица причинен вред (будь то сотруднику государственного учреждения, постороннему гражданину или сторонней организации), предполагается, что вред причинен самим государством. Субъектом правоотношений в подобных случаях является государство, а не должностное лицо, выступающее от его имени.

В соответствии со ст. 1070 ГК РФ имущественная ответственность государства за ущерб, причинённый гражданину незаконными действиями ОВД, является специальной. Она наступает и при отсутствии их вины, в строго определённых случаях нарушения закона. Материальным основанием наступления ответственности является незаконный акт следственных органов и реальный вред, причинённый им. Но для решения вопроса о взыскании ущерба необходимо ещё и процессуальное основание – акт компетентного органа об отмене незаконного акта, о прекращении уголовного или административного дела.

Безусловно, совершая правонарушение, должностное лицо имеет возможность выбора между противоправным и правомерным поведением. Состоя в трудовых отношениях с государством, неся службу, сопряженную с известными ограничениями, должностное лицо, фактически, жертвует своей свободой. Следует также иметь в виду, что жалование (заработок) работника органа внутренних дел является его единственным источником дохода.

Таким образом, имеются юридические основания, позволяющие выделить особую разновидность имущественной ответственности, носящую в трудовом праве название материальной. Если по характеру правового воздействия материальная ответственность родственна имущественной ответственности, то отличительной чертой её является состояние субъекта ответственности в трудовых отношениях с организацией-работодателем, влекущее ограничение применения мер материального воздействия. Так или иначе, выделение материальной ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности позволяет применять ее к должностным лицам, нанесшим ущерб государству, в независимости от того, привлекаются ли они за данный проступок к другим видам ответственности.

От дисциплинарной этот вид ответственности отличает то, что размер применяемых санкций зависит в основном не от степени вины, а от размера наступившего в результате виновных противоправных действий вреда, санкция не может быть заменена мерами jобщественного воздействия, она носит имущественный характер.

Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен ущерб, непосредственной ответственности перед потерпевшим не несут и к ним не должны предъявляться требования о возмещении ущерба. На самих должностных лиц может быть возложена материальная ответственность лишь в порядке регресса. Имеется в виду, что орган, возместивший ущерб потерпевшему (либо государство), впоследствии имеет право взыскать уплаченную сумму с виновного должностного лица. Непосредственный виновник несет регрессную ответственность в полном объеме, если иной размер не установлен законом, в частности, не вытекает из трудового законодательства. Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной, когда служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. К материальной ответственности виновные привлекаются либо администрацией, либо по ее иску судом.

###  Заключение

Человек является высшей ценностью цивилизованного общества. Это положение, выработанное логикой развития мировой истории, закреплено в ст.2 Конституции Российской Федерации.

Права и свободы человека обеспечиваются посредством исполнения государством и его полномочными представителями определенных законом обязанностей по отношению к гражданам государства. В этом заключается непреходящий смысл и содержание законности в государственном управлении. Принцип законности в государственном управлении является всеобщим и не содержит каких-либо изъятий.

В развитых странах государственные органы контроля являются главным инструментом воздействия на экономику. Эти органы объединяются в Международную организацию высших контрольных органов (ИНТОСАИ), которая руководствуется Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой в 1977 году. В ее первой статье сформулирована цель государственного контроля: "Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях - привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб".

Неотвратимость ответственности за нарушение норм права - необходимое условие законности, воспитания граждан, должностных лиц в духе подлинного уважения к закону. Принцип неотвратимости ответственности следовало бы закрепить не только в уголовном и хозяйственном законодательстве, где он все-таки нашел применение, но и в других отраслях права, при безусловном его соблюдении с тем, чтобы никто не мог рассчитывать на уклонение от ответственности и чтобы ни у кого не создавалось впечатления о ненаказуемости виновных.

Но для реальной защиты прав необходимы специальные органы и процедуры, способные обеспечить практическое исполнение предписаний законодательства.

Исторический опыт свидетельствует о том, что наилучшим способом защиты прав является хорошо организованная и снабженная эффективными процессуальными гарантиями система правосудия, приводимая в действие по инициативе носителей прав, заинтересованных в их осуществлении и защите.

Ответственность должностных лиц, виновных в нарушении прав человека, следует признать важнейшим средством защиты прав человека. Наказание за такие нарушения должно являться одним из основных средств реализации прав человека.

Настанет время, когда люди станут поступать из сознания необходимости следовать закону, а не вопреки ему, когда каждый свой шаг будут соизмерять со своей гражданской совестью. До тех пор должен существовать и постоянно совершенствоваться правовой институт защиты прав граждан от незаконных действий должностных лиц, позволяющий гражданам участвовать в управлении государством, а власти более ответственно относится к принятию решений, которые могут повлиять на жизнь граждан.

###

 Литература

1. Конституция Российской Федерации - М; ИНФРА-М-НОРМА, 1997-80с
2. Федеральный закон от17 ноября 1995г «О прокуратуре Российской Федерации»:.// СЗ РФ.-1995.-№ 47.-ст.4472.
3. Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ»: // Рос.газ.-1999- 17 февр.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями от 14. 12. 1995)//СЗ 1993, №36, Ст. 1747, 1995, №51. Ст. 4970.
5. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"
6. Федеральный закон (от 26 января 1996 г. №14-ФЗ)//Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая// СЗ. 1996. №5. Ст.410.
7. Положение о Министерстве внутренних дел РФ. Утверждено Указом Президента РФ от 18.07.1996 г.//Российская газета. 1996. 31 июля.
8. Положение о службе в органах внутренних дел РФ. Утверждено Постановлением Верховного Совета РФ от 23.12.1992 г.//Российская газета. 1993. 13 января.
9. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Ген.прокурора РФ.22 мая 1996 г. №30// Сб.осн.приказов и указаний Ген.прокурора РФ.-М.,1999.
10. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.Административное право Российской Федерации. М., 1996.
11. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат. 1997
12. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. М.: “Норма-Инфра-М”, 2000.
13. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник.М.:Зерцало, 1998..
14. Мельников А. Надзор за исполнением законов// Законность.-1998.-№3
15. Овсянко Д. М. Административное право. М. 2001 год.
16. Химичева Н.И. Финансовое право. Учебник. М.: Изд-во БЕК. 1995.
17. ЧетвериковВ.С**.** Административное право. Учебное пособие. М., 1998.
1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат. 1997 [↑](#footnote-ref-1)
2. Химичева Н.И. Финансовое право: Учебник. М.: Изд-во БЕК. 1995. [↑](#footnote-ref-2)
3. Положение о контрольном управлении Президента РФ от 24 мая 1994 г. //СЗ. 1994, №5. Ст. 402 [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон РФ от 11 января 1995 г. //СЗ 1995, №3. Ст. 167 [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон РФ от 24 июня 1994 г. «О Конституционном суде РФ»// СЗ, 1994, №13 СТ. 1447 [↑](#footnote-ref-5)
6. О прокуратуре Российской Федерации: Фед.закон.17 ноября 1995г.//СЗ РФ.1995.№47.Ст.44-72(в ред.ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О прокуратуре РФ»//СЗ РФ.1999№7 Ст.878» [↑](#footnote-ref-6)
7. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник.М.:Зерцало, 1998.С.114-115. [↑](#footnote-ref-7)
8. Басков В.И. Указ.соч.С.118 [↑](#footnote-ref-8)
9. См.:Комментарий к ФЗ «О прокуратуре РФ»/ Журавлев М.Н.,Кехлеров С.Г.,Рябцев В.Н. и др.М.:Норма,1996.С.104 [↑](#footnote-ref-9)
10. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 606. [↑](#footnote-ref-10)
11. Административное право. Учебник/Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 454-458. [↑](#footnote-ref-11)
12. Овсянко Д. М. Административное право. М. Юристъ 2000г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Поручение Президента Российской Федерации от 05.02.2001г. №Пр-244 [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон РФ от 27.04.93 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" ст. 4 [↑](#footnote-ref-14)
15. Примерно в каждом четвертом случае (Россия в цифрах / Краткий статистический сборник М. 1999 г.) [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон РФ от 27.04.93 г. N 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" ст. 1 [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же, ст. 2 [↑](#footnote-ref-17)
18. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" [↑](#footnote-ref-18)