Лекция 16. Законность и дисциплина в государственном управлении.

План.

*16.1.  Понятие законности  и  дисциплины в  государственном управлении.*

*16.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.*

*16.3. Контроль в государственном управлении.*

*16.4. Общий административный надзор.*

*16.5. Судебный контроль за законностью осуществления исполнительной власти.*

*16.1.  Понятие законности  и  дисциплины в  государственном управлении.*

Направлениями деятельности соответствующих государственных формирований, обеспечивающей законность и дисциплину в управлении, являются:

1)  недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц требований законов и подзаконных актов, которыми они руководствуются в своей работе;

2)  своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

3)  установление причин и условий нарушений;

4)  восстановление нарушенных прав  и законных интересов;

5) привлечение к ответственности виновных в нарушении дисциплины и законности;

6)  разработка и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушения законности и дисциплины.

Этот комплекс действий предполагает использование полномочий юридически властного характера, которыми обладают соответствующие государственные органы (должностные лица): это придает их деятельности государственно – правовой характер. Такая деятельность является способом обеспечения законности и дисциплины; ее осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления. Только от них зависит состояние режима законности в сфере государственного управления.

Для одних органов обеспечение законности и дисциплины является лишь одной из функций по руководству, управлению отраслью, сферой, комплексом, при этом деятельность по обеспечению законности и дисциплины осуществляется такими органами в пределах их основной деятельности, которая в целом не связана с институтом законности и дисциплины.

Деятельность другой группы государственных органов непосредственно направлена на обеспечение законности и дисциплины в государственной  и общественной жизни, в том числе в сфере управления (это суды, прокуратура, государственные инспекции, федеральные надзоры и т. д.).

В процессе деятельности по обеспечению законности и дисциплины  в сфере управления эти органы используют в пределах предоставленной компетенции контроль, его разновидность – проверку исполнения и надзор.

Контроль представляет собой наблюдение за правомерностью деятельности соответствующего подконтрольного объекта, проверку фактического соответствия тех или иных действий требованиям закона, принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины, выявление причин и условий, способствующих правонарушениям, принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины. Отношения между контролером  и контролируемым в системе исполнительной власти строятся на началах организационной или ведомственной соподчиненности. Вместе с тем, контролю подлежат и действия граждан и их общественных объединений. Итак, контроль призван обеспечивать строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами.

*Проверка исполнения* – составная часть контроля, являющаяся деятельностью, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона, подзаконного акта, решения. Проверка исполнения – необходимый элемент оперативной управленческой деятельности руководителей различного уровня, т. к. одной из их обязанностей является наблюдение за своевременным и правильным исполнением возглавляемыми ими или подведомственными им органами, предприятиями, организациями, работниками различных решений, указаний, распоряжений, мероприятий, служебных и трудовых обязанностей.

Надзор осуществляется в отношении тех объектов, которые организационно не подчинены органам надзора. Органы административного надзора применяют меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам, проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах (например, противопожарных, санитарных и т. п.).

Однако различия между контролем  и надзором в действующих нормах права четко не проводятся. Надзор – это суженный контроль.

Обжалование не является самостоятельным способом обеспечения законности. Роль жалоб граждан или заявлений общественных объединений – информация о тех или иных нарушениях законности в деятельности исполнительных органов или должностных лиц. Они могут возбудить обеспечительное производство, но сами его осуществить не в состоянии. Статья 1. Право на обращение с жалобой в суд: Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. (В ред. Федерального закона от 14.12.1995 N 197-ФЗ)

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со статьей 5 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации".

Действие статей настоящего Закона в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим. (части 2 - 3 введены Федеральным законом от 14.12.1995 N 197-ФЗ).

В соответствии с ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 года профсоюзы вправе контролировать соблюдение законодательства о труде и его охране, требовать от администрации предприятий и учреждений устранения выявленных нарушений, составлять соответствующие акты, но сами они устранить такие нарушения не могут; им дано право обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры. Эти органы действуют в системе Министерства труда и социального развития РФ.

Федеральный закон «О защите прав потребителей» от 9 января 1996 г. Фиксирует право объединений потребителей на осуществление собственного контроля, итогом которого является внесение в компетентные государственные органы предложений о привлечении виновных в нарушении прав потребителей к ответственности, об изъятии из оборота товаров и т. п.

*16.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.*

Законность — это конституционный принцип функционирования всех ветвей государственной власти Российской Федерации. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Законность — это точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и подзаконных актов государственными органами, должностными лицами, органами местного самоуправления, гражданами и их объединениями.

Из данного определения следует, что субъекты административного права реализуют правовые нормы в форме соблюдения и исполнения. Точнее, законность предполагает все формы реализации правовых норм, которые были раскрыты в теме «Механизм административно-правового регулирования».

Законность основывается на следующих принципах.

1. Верховенство Конституции РФ и законов (ст. 4 Конституции РФ), то есть обязательное исполнение и соблюдение на территории РФ Конституции и законов.

2. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

3. Гарантированность прав и свобод личности. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

4. Создание обстановки неотвратимости ответственности в случае нарушений.

Государственная дисциплина — это сознательное соблюдение законов и иных правовых актов субъектами права. При этом законность выступает основой дисциплины.

Обеспечение законности в управлении есть совместная деятельность лиц и организаций по точному и неуклонному исполнению, использованию, соблюдению и применению законов и подзаконных актов в сфере управления. Такая деятельность направлена:

· на недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе;

· на своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

· на установление причин и условий, им способствующих;

· на разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушения законности и дисциплины;

· на привлечение к юридической ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины.

*16.3. Контроль в государственном управлении.*

Обобщенно 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. Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками. Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности. Во-вторых, 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. В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого. В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения. Формы контрольной деятельности весьма разнообразны: заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. 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, а осуществляемый самими органами исполнительной власти внутри своей системы — внутренним.

*16.4. Общий административный надзор.*

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

Виды государственного надзора: административный и прокурорский.

Административный надзор – вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере государственного управления.

Особенности административного надзора:

1) является особой разновидностью государственного контроля;

2) осуществляется специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами;

3) деятельность по надзору осуществляется систематически;

4) цель – обеспечение правопорядка и общественной безопасности в сфере государственного управления;

5) между субъектами и объектами надзора отсутствует организационная соподчиненность;

6) осуществляется в отношении органов исполнительной власти, местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий, общественных объединений и их должностных лиц и граждан;

7) осуществляется при помощи определенных методов;

8) оценка объекта дается только с позиции законности. Методы осуществления административного надзора:

1) постоянное наблюдение;

2) периодические проверки;

3) обследование поднадзорного объекта;

4) истребование и анализ документов;

5) изучение обращений граждан и юридических лиц, публикаций в средствах массовой информации о нарушениях законности в сфере государственного управления.

Административный надзор осуществляют:

• специальные федеральные надзоры (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору);

• государственные инспекции, входящие в состав федеральных органов исполнительной власти (инспекции, наделенные надведомственными полномочиями: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственный противопожарный надзор МЧС России и др.).

Полномочия органов, осуществляющих административный надзор: получение информации; применение мер административного предупреждения; применение мер административного пресечения; привлечение к административной ответственности; регистрация и учет; выдача разрешений (лицензий); нормотворчество.

Отличия государственного контроля и административного надзора:

1) органы контроля обладают большими правомочиями, чем органы, осуществляющие надзор;

2) объектом контроля выступает как законность, так и эффективность деятельности; объект надзора– только законность деятельности;

3) контроль осуществляется в отношении конкретных объектов, а надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

4) контроль и надзор имеют разные субъекты осуществления;

5) контроль и надзор различаются по методам осуществления: если для надзора характерно постоянное наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, то арсенал методов государственного контроля гораздо шире.

Прокурорский надзор в сфере государственного управления деятельность органов (должностных лиц) прокуратуры РФ по надзору за исполнением федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами Конституции и законов, а также соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Надзорная деятельность прокуратуры осуществляется:

1) за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, органами военного управления, органами контроля и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

2) соблюдением прав и свобод граждан этими органами и должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

3) исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемую судом меру принудительного характера, а также администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Формы реагирования прокурора на нарушения законности:

1) протест прокурора;

2) представление прокурора;

3) постановление прокурора;

4) предостережение о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо обращается в суд в установленном порядке, где протест подлежит рассмотрению в десятидневный срок с момента поступления, о чем сообщается прокурору, его принесшему.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Прокурор, исходя из нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

*16.5. Судебный контроль за законностью осуществления исполнительной власти.*

Судебный контроль за законностью в сфере государственного управления – это деятельность органов судебной власти, состоящая в правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, по защите прав, свобод и законных интересов граждан и иных субъектов, по привлечению виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются федеральные суды (Конституционный Суд РФ; Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономных округов, автономной области, районные суды общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов РФ и суды субъектов РФ (конституционные (уставные) суды, мировые судьи).

Судебный контроль в сфере государственного управления осуществляется:

• при рассмотрении жалоб на действия и решения органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан;

Вам также может быть полезна лекция "[8 Общелогические формы, методы и приемы научного мышления](https://studizba.com/lectures/109-filosofija/1489-filosofija-nauki/27929-8-obschelogicheskie-formy-metody-i-priemy-nauchnogo-myshlenija.html)".

• рассмотрении дел об административных правонарушениях (качество проведенного расследования, законность вынесенных постановлений и др.);

• рассмотрении жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях;

• проверке законности нормативных правовых актов;

• рассмотрении дел, возникающих из гражданско-правовых отношений;

• рассмотрении уголовных дел;

• рассмотрении жалоб юридических лиц.