

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт–Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт  
Кафедра «Теория и история государства и права»**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**БАКАЛАВРА**

**Обеспечение дисциплины и законности в сфере исполнительной власти**

**Направление 40.03.01 Юриспруденция**

Студент гр. 43821/5  
Доронин Егор Юрьевич

Санкт–Петербург

2016

**Министерство образования и науки Российской Федерации**

---

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Санкт–Петербургский политехнический университет Петра Великого»**

**Гуманитарный институт  
Кафедра «Теория и история государства и права»**

Работа допущена к защите  
Зав. кафедрой «Теория и  
история государства и права»  
\_\_\_\_\_ В.Н. Снетков  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
БАКАЛАВРА**

**Тема: Обеспечение дисциплины и законности в сфере исполнительной  
власти**

Направление 40.03.01 Юриспруденция

Выполнил студент гр. 43821/5 \_\_\_\_\_ Е. Ю. Доронин

Руководитель д. ю. н., профессор \_\_\_\_\_ В. П. Кириленко

Санкт–Петербург

2016

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ, СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	7
1.1 Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации.....	7
1.2 Вопросы законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.....	17
<b>2. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ КОНТРОЛЯ РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ</b> .....	26
2.1 Президентский контроль за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.....	26
2.2 Ведомственный контроль за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.....	32
<b>3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СЛБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ</b> .....	37
3.1 Прокурорский надзор за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.....	37
3.2 Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти.....	44
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	50
<b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК</b> .....	54
<b>РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА</b> .....	61

## **ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы исследования.** Обеспечение дисциплины и законности в деятельности исполнительных органов власти крайне важно, так как они являются правоприменителями, и своего рода «ориентиром» для основной массы населения. В случае несоблюдения исполнительными органами власти дисциплины и законности, то есть теми субъектами, которые должны ее обеспечивать, в стране будет падать доверие ко всем институтам власти, а также это пагубно отразится на правосознании всего общества. Актуальность исследования особенно повышается в данный момент, когда в систему государственного управления будут вноситься изменения, инициированные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым в недавнем письме к Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, связанные с обеспечением дисциплины и законности в сфере исполнительной власти.

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты, регламентирующие порядок обеспечения дисциплины и законности в сфере исполнительной власти.

**Научная новизна** состоит в выработке предложений по улучшению законодательства в вопросах, составляющих предмет исследования.

**Целью** данной работы является исследование понятия, содержание и методы обеспечения дисциплины и законности в сфере исполнительной власти, а также способы их усовершенствования.

**Задачами** данного исследования являются:

1. рассмотреть систему и структуру органов исполнительной власти в Российской Федерации;
2. проанализировать вопросы законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти;

3. изучить особенности президентского контроля за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти;
4. рассмотреть особенности проведения ведомственного контроля за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти;
5. исследовать прокурорский надзор за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти;
6. проанализировать судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти.

**Нормативную правовую базу** исследования составляет: Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г., Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79–ФЗ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202–1, а также другие нормативные – правовые акты.

Данная тема достаточно широко освещена в научной литературе. Теоретической основой данной работы являются научные труды ученых–правоведов таких как Бородин С.В., Гаганова Н.А., Кудрявцев В.Н., Пиголкин А.С., Черкасов К.Е. и других.

**Практическая значимость** работы заключается в возможности использования предложений по улучшению законодательства, изложенных в работе в законодательстве.

В работе были использованы диалектический, формально–юридический, исторический, сравнительно–правовой **методы**, а также анализ, синтез, индукция, дедукция.

**Структура и объем работы** обусловлены предметом, целями и задачами исследования. Работа состоит из трёх разделов, введения, заключения и списка использованной литературы. Каждый раздел состоит из двух параграфов, посвященных отдельным изучаемым вопросам, призванных

отразить логику изложения материала и облегчить систематическое восприятие работы.

# **1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ, СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **1.1 Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации**

Сущность государства состоит в том, что с его помощью закрепляется общая воля, которая придает государственным велениям общеобязательный характер. Также государству принадлежит монополия на правотворчество и принуждение, а также властная сила, которая при помощи закона обеспечивает защиту и охрану прав и свобод любого гражданина.

С возникновением государства появляется и особая группа людей, взявшая на себя управленческие вопросы. Для реализации тех целей, которые на них возложены, государство содержит особый аппарат, состоящий из лиц, которые профессионально занимаются их выполнением, что является неотъемлемым признаком государства. Механизм государства представляет собой общность людей, выполняющих функции государства, систему органов и учреждений, основанных на иерархическом строении и наделенных определенной компетенцией. Для выполнения этих функций она наделяется соответствующими материальными ресурсами, в том числе и «вещественными придатками» для принуждения в случае необходимости к исполнению велений государства<sup>1</sup>.

Государственные органы, наделяются соответствующими полномочиями для более эффективного и отвечающего принципам законности выполнения различных функций.

Согласно утверждению М.Н.Марченко, специфические признаки, которые отличают негосударственные органы и организации от государственных органов, заключаются в:

---

<sup>1</sup> Гаганова Н.А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. – 2013. – № 3. – С. 88.

1. их формировании по воле государства и реализации ими от имени государства их функций;
2. выполнении каждым органом государства конкретно определенных, установленных законодательно форм и видов деятельности;
3. наличии у каждого органа государства следующего: закрепленные юридически территориальный масштаб деятельности, организационная структура, специальное положение, которое определяет его роль и место в аппарате государства, также и порядок взаимоотношений его с иными государственными организациями и органами;
4. наделении органов государства полномочиями государственно–властного свойства<sup>1</sup>.

Кроме того, что государственные органы имеют государственно–властные полномочия, они обладают рядом отличительных черт, которые характеризуют его, как отдельный социальный институт:

1. государственный орган образуется в определенном порядке, установленном нормативно–правовыми документами, изданными государством;
2. государственный орган наделяется правом и обязанностью осуществлять задачи и функции государства;
3. полномочия и функции реализуются в определенном порядке, который регламентирован государством;
4. государственный орган – это особая часть единого государственного аппарата.

Также важным признаком государственного органа, отличающим его от других правовых категорий является наличие у него определенной компетенции, представляющая собой круг вопросов, которые находятся в ведении этого государственного органа, и совокупность государственных

---

<sup>1</sup> Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – М.: Зерцало. – 2014. – С. 131.



полномочий<sup>1</sup>. Полномочия состоят в праве государственного органа издавать правовые акты от имени государства, и данные акты представляются обязательными для тех, кому они непосредственно адресованы, применять меры, которые обеспечивают реализацию правовых актов, включая меры убеждения, меры стимулирования и принуждения<sup>2</sup>.

Орган исполнительной власти – это организация, которая, помимо вышеперечисленных признаков также имеет свою структуру, компетенцию, территориальный масштаб деятельности.

На систему этих органов возложены организационно–управленческая, исполнительно – распорядительная деятельность, которая осуществляется на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного (текущего) функционирования как всего государства в целом, так и его аппарата.

Как замечено А.С. Пиголкиным<sup>3</sup>, основа государственного механизма – особая система органов, которые прямо связаны с реализацией тех или других функций государства. Все государственные органы – это относительно обособленные структуры, которые составляют государственный механизм, а их цель – реализация государственных задач с использованием в определённых ситуациях мер государственного принуждения.

Несмотря на организационную обособленность, все государственные органы взаимосвязаны и в значительной степени взаимодействуют друг с другом, образуя единую систему, представляющая собой как бы своего рода «каркас» механизма государства. Кроме этого, эта правовая дефиниция включает совокупность учреждений и организаций, нацеленных претворять в жизнь властные государственные решения. Таковыми являются государственные средства массовой информации, в частности, радио и

---

<sup>1</sup> Бородин С.В. О разделении и взаимодействии властей в России // Государство и право. – 2013. – № 5. – С.13.

<sup>2</sup> Черкасов К.В. «Государственный орган»: некоторые проблемы правовой неопределенности категории // Российская юстиция. – 2014. – № 12. – С. 27

<sup>3</sup> Пиголкин А.С. Теория государства и права: учебник для вузов. – М.: Юрайт. – 2012. – С. 59.

телевидение, образовательные и культурно–массовые учреждения, учреждения здравоохранения, силовые органы и так далее. Все они также являются неотъемлемыми компонентами механизма государства. С помощью них реализуется внутренняя и внешняя политика государства.

Все три ветви власти – это центральные дефиниции в структуре аппарата государства, но существуют и более мелкие – например, государственный служащий, государственная организация, которые являются его отдельными частями.

Конституция Российской Федерации<sup>1</sup> закрепила принцип разделения властей и самостоятельность органов каждой из ветвей государственной власти. Любой орган, осуществляющий законодательную, исполнительную или судебную функцию взаимодействует и с другими органами государства.

Например, проведя анализ норм Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>2</sup>, можно прийти к следующим выводам о формах взаимодействия ветвей власти:

1. организационное координирование, проявляемое в возможности участия в образовании других государственных органов;
2. согласование своих действий в ходе правотворчества;
3. взаимодействие в области государственного управления;
4. производство взаимного контроля и реализация мер конституционной, а также политической ответственности;
5. согласование действий органов законодательной, а также исполнительной власти в ходе разрешения споров между данными органами.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 09.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.

В Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации единую систему органов исполнительной власти образуют федеральные и региональные органы исполнительной власти.

Данное единство состоит в иерархической связи государственных органов, причём как вертикальной, так и горизонтальной. Данный принцип воплощается на практике в создании федеральными органами власти своих подразделений в субъектах Российской Федерации и нормативно закреплён в статье 78 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 314<sup>2</sup> федеральные органы исполнительной власти подразделяются на: 1) Правительство Российской Федерации; 2) федеральные министерства; 3) федеральные службы; 4) федеральные агентства. Федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно–правовому регулированию. Его возглавляет министр. Федеральная служба осуществляет контрольно–надзорные функции. Во главе её находится директор. В соответствии с Указом Президента № 314: «Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору»<sup>3</sup>. Его деятельностью руководит директор. Данные органы подчиняются Президенту Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации. Президенту Российской Федерации подчиняются силовые ведомства, Министерство иностранных дел Российской Федерации и Минюст Российской Федерации, а также ряд

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314: офиц. текст по состоянию на 22.06.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.03.2012. – № 22. – Ст. 2754.

<sup>3</sup> Там же.

федеральных служб. В 2016 году их число сократилось в связи с упразднением Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств. Другая часть подчиняется Председателю Правительства Российской Федерации. Президент не относится ни к одной из ветвей власти, но также реализует исполнительную власть в пределах своей компетенции. Во-первых, это проведение кадровой политики (назначает и освобождает от должности Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров и руководителей федеральных служб и агентств и так далее). Во-вторых, он в той или иной мере влияет на работу Правительства Российской Федерации (председательствует на заседаниях Правительства Российской Федерации, отменяет правовые акты Правительства Российской Федерации). В-третьих, главе государства принадлежит право вводить военное и чрезвычайное положение. Эти функции Президент осуществляет с помощью Администрации Президента Российской Федерации. Также важным органом исполнительной власти в Российской Федерации является полномочные представители президента в федеральных округах.

В субъектах Российской Федерации устанавливается похожая система. Основным нормативным актом, регулирующим вопрос формирования государственных органов в субъектах Российской Федерации является Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с основами конституционного строя, данным законом и конституцией (уставом) формируются исполнительные органы власти субъекта Российской Федерации. Также в соответствии с данным законом в центре этой системы находится высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, во главе которого находится руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который определяет структуру исполнительных органов

субъекта в соответствии с конституцией (уставом) субъекта. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается либо населением данного субъекта, либо депутатами представительного органа данного субъекта Российской Федерации. Его правовой статус определяется в соответствии с данным законом. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта является постоянно действующим органом. Он издаёт в пределах своей компетенции указы (постановления) и распоряжения.

Одним из центральных понятий в вопросе системы органов исполнительной власти является вопрос о государственной службе в Российской Федерации. Данный вопрос регулируется рядом федеральных законов. Наиболее значимым из них является Федеральный закон Российской Федерации «О системе государственной службы в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который регулирует общие вопросы ее прохождения. В данном нормативном правовом акте указано, что государственная служба является профессиональной деятельностью на федеральном и региональном уровне власти.

По мнению некоторых авторов, государственную службу можно понимать в узком смысле как один из видов служебных правоотношений и как вид профессиональной служебной деятельности. В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» предусмотрено, что система государственной службы подразделяются на нескольких видов: государственной гражданской (подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Федерации), военной и правоохранительной. До принятия данного закона выдвигалось огромное множество вариантов, о том как делить данное правовое понятие. Например,

---

<sup>1</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

в советское время В.М. Манохин<sup>1</sup> полагал, что военная служба является отдельной службой и не входит в систему государственной службы. Каждый из видов регулируется соответствующими федеральными законами. В последующий период, уже после развала СССР выдвигались другие варианты видов государственной службы. Например, Д.Н. Бахрах выдвигал мнение, что данный институт должен делиться на гражданскую и милитаризованную государственную службу.

В научной литературе существует несколько мнений о различных моделях государственной службы. Наиболее популярным является деление данного правового института на две модели – европейскую и англо–американскую. Европейская модель базируется на «концепции карьеры», который предполагает, что чиновник, заняв государственную должность, всю жизнь поднимается по одной ступени лестнице своей карьеры и «перепрыгнуть» следующую ступень, почти, невозможно. Англо–американская модель основана на профессиональных качествах должностного лица, которые имеют большее значение, чем стаж службы.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>2</sup> предусмотрено, что данный вид профессиональной деятельности граждан основан на следующих принципах: федерализм, законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к государственной службе и так далее. Принципы очень важны как для вопросов законности, так и для вопросов дисциплины. Например, они могут применяться при пробелах в законодательстве и регулировать вопрос по аналогии.

Анализируя Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», можно установить, что в определении, которое содержится в данном нормативном акте не выделено конкретных

---

<sup>1</sup> Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ. – 1997. – С. 235.

<sup>2</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

функций данного вида государственной службы. Она является таким видом государственной службы, которую нельзя отнести к 2 другим видам государственной службы. По мнению Белова, такой подход является историческим, так как во времена Российской Империи, этот вид государственной службы не являлся военной или придворной.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» выделяют следующие должности государственной гражданской службы<sup>1</sup>:

- 1) руководители (высшая, главная и ведущая группа должностей гражданской службы);
- 2) помощники (высшая, главная и ведущая группа должностей гражданской службы);
- 3) специалисты (высшая, главная, ведущая и старшая группа должностей гражданской службы);
- 4) обеспечивающие специалисты (главная, ведущая, старшая и младшая группа должностей государственной службы).

Военная служба регулируется рядом Федеральных законов («О воинской обязанности и военной службе»<sup>2</sup>, «О статусе военнослужащего»<sup>3</sup>). В них устанавливается правовой статус военнослужащих. В данный момент в России существует призывная и контрактная система военной службы. Также на военнослужащих распространяется действие воинских уставов, соответственно, они имеют особый правовой статус (например, к ним применяются некоторые другие виды мер пресечения, дела о правонарушениях, совершённых военнослужащими подсудны специальным военным судам и так далее).

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

<sup>2</sup> О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28.03.1998 № 53–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.03.1998. – № 13. – Ст. 1475.

<sup>3</sup> О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27.05.1998 № 76–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.06.1998. – № 22. – Ст. 2331.

В Федеральном законе «О системе государственной службы»<sup>1</sup> также есть определение правоохранительной службы, которое состоит из перечисления функций государственных служащих правоохранительной службы, например, борьба с преступностью, обеспечение законности и правопорядка. Их правовой статус также установлен рядом Федеральных законов, например, Федеральным законом «О полиции»<sup>2</sup>.

В научной литературе выделяют 3 вида правового статуса государственных служащих: общий (определяется Федеральным законом «О системе государственной службы»), специальный (зависит от вида государственной службы), индивидуальный (устанавливается должностным регламентом государственной службы).

На государственных служащих распространяется ряд прав, обязанностей, запретов и ограничений.

В научной литературе выделяют 2 вида обязанностей – функциональные (установлены по вопросам компетенции государственного органа) и внутриорганизационные (закреплены для устойчивости государственного органа в системе государственных органов и прохождением службы). Также выделяют морально–этические обязанности, которые закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>3</sup>.

В вышеперечисленных законах установлено множество запретов для государственных служащих. Например, некоторым государственным служащим запрещено быть членами каких–либо общественных организаций. Ограничения – это обстоятельства, которые, в связи с которыми невозможно

---

<sup>1</sup> О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13. 07. 2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

<sup>2</sup> О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

<sup>3</sup> Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885: офиц. текст по состоянию на 16.07.2009 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.08.2002. – № 33. – Ст. 3196.



приобрести данный правовой статус государственного служащего или которые приводят к его потере.

Подводя черту, можно прийти к выводу, что система органов исполнительной власти – это установленная на основе разграничения различных предметов ведения и компетенции совокупность их видов, реализующих функции управления. Системой органов исполнительной власти отражается разделение различных предметов ведения и компетенций в организации непосредственно исполнительной власти, в реализации ее функций массой субъектов. Многообразие решения разделения различных предметов ведения и компетенций в системе исполнительной власти России заключено в том, что на него оказывает прямое воздействие федеративное устройство государства.

## **1.2 Вопросы законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти**

Законность и дисциплина играют очень важную роль в функционировании исполнительных органов власти. В теоретическом плане данные вопросы исследовались большим количеством учёных–правоведов, но до сих пор среди них существуют разногласия даже по поводу определения этих правовых понятий.

Итак, что такое законность и какую роль она играет при строительстве в России правового государства? Для ответа на этот вопрос нужно провести анализ мнений как советских, так и современных учёных–правоведов.

В СССР также не было единого мнения по поводу определения данной правовой категории. Законность рассматривалась как сложный правовой институт в качестве правового принципа, метода государственного управления и важного элемента демократии.

Например, Н.Г. Александров<sup>1</sup> употребляет данное понятие в 2 смыслах: широком и узком. Если употреблять данный термин в широком смысле, то законность предполагает соблюдение нормативных правовых актов всеми физическими и юридическими лицами, то есть этот тот вариант поведения, который необходим государству. Если же рассматривать данный термин в узком смысле, то законность – это принцип деятельности органов государственной власти по реализации своих властных полномочий, основанный на строгом соблюдении норм права.

Данное научное исследование предполагает употребление термина именно в узком смысле, так как в данном определении основным субъектом выступают исполнительные органы власти.

Содержание законности является всегда различным и зависит от нескольких условий, например, таких как: форма государства; тех целей и задач, которые стоят перед государством в данный момент; идеология и так далее. Например, в СССР учёными–правоведами обосновывалась социалистическая законность.

Данное правовое понятие является неотъемлемым атрибутом жизни и формирования современного общества. Они необходимы для: гарантированности прав и свобод граждан; успешного, бесперебойного и стабильного функционирования общества и работы органов исполнительной власти.

Соответственно, законность обладает определёнными признаками:

1. всеобщность;
2. неразрывная связь с правом;
3. равенство всех перед законом;
4. последовательная борьба с правонарушениями.

---

<sup>1</sup> Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат. – 1961. – С. 31.

Также для определения данного правового понятия нужно выделить основные способы реализации права должностными лицами исполнительных органов власти.

На данный момент в современной научной литературе выделяют 4 основных способа реализации правовых норм: соблюдение, использование, исполнение и применение.<sup>1</sup>

Самым простым способом является соблюдение норм права. Он предполагает, что субъект права не будет совершать действия, которые запрещены нормативными правовыми актами. Эта форма присуща всем субъектам права, то есть как физическим и юридическим лицам, так и должностным лицам и предполагает подчинение требованиям законодательства.

Второй формой является реализация, которая также характерна для многих участников данных правоотношений, так как с одной стороны она включает реализацию органами власти своих полномочий, а с другой стороны, обеспечивает реализацию прав граждан через их активную и волевою деятельность (например, зарегистрировать автомобиль).

В основном, органами исполнительной власти используются две другие формы: исполнение и применение. Посредством этих форм проявляется властная и управленческая признаки деятельности государственного аппарата.

Какие же определения существуют в нынешнее время? На наш взгляд, наиболее успешным является определение законности, представленное В.К. Бабаевым. По его мнению, «законность – это точное соблюдение гражданами, их объединениями, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также единообразное исполнение и применение должностными лицами государственных и

---

<sup>1</sup> Бабаев В.К. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. – М.: Юрист. – 2011. – С. 448.

муниципальных органов законов и иных правовых актов».<sup>1</sup> В подтверждении данного мнения можно представить определение, которое представлено в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, в котором установлено, что данный государственный орган осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. В данной норме права, подчёркиваются 2 этих способа – соблюдение и исполнение.

Также важным элементом успешного функционирования исполнительных органов власти является дисциплина. Данное понятие связано с законностью, но они не совпадают друг с другом. Дисциплина также имеет несколько определений в научной литературе. Например, Л.А. Николаева считает, что дисциплина – это определённый порядок поведения людей, отвечающий сложившимся в нормах права и морали или требованиям какой-либо организации<sup>3</sup>. В Большой советской энциклопедии указано, что дисциплина – это обязательное для всех членов какого-либо коллектива подчинение установленному порядку, правилам.<sup>4</sup>

В вопросе соотношения этих понятий важное мнение высказали Зарубицкая Т.К. и Скляр И.А., которые писали: «Государственная дисциплина как неотъемлемая часть законности проявляется в обязательном, точном и своевременном выполнении на основе закона органами управления договорных обязательств, государственных заказов, установленных правил и стандартов, производственной технологии и служебных обязанностей. Без этого, даже при самом хорошем законодательстве, не могут быть эффективно

---

<sup>1</sup> Бабаев В.К. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. – М.: Юрист. – 2011. – С. 445.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

<sup>3</sup> Николаева Л.А. Прокуратура и законность в советском государственном управлении. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. – 1978. – С. 54.

<sup>4</sup> Прохоров М.А. Большая советская энциклопедия. – 3-е изд. – М.: Советская энциклопедия. – 1977. – Т. 8. – С. 31.

решены экономические, социально–культурные и административно–политические задачи ни в целом в стране, ни в отдельных ее регионах»<sup>1</sup>.

Также, существует ещё несколько важных различий в вопросе соотношения этих понятий. Во–первых, дисциплина является более широким понятием, чем законность, так как дисциплина предполагает регламентацию поведения людей во многих сферах жизни общества кроме правовой (например, дисциплина в коллективе).

Во–вторых, законность, как важнейший принцип права закреплён в Конституции Российской Федерации и в федеральных законах. Дисциплина регулируется, в основном, указами Президента Российской Федерации, и она основана на правовых и социальных нормах.

Как отражены вопросы дисциплины в государственном управлении? Если провести анализ законодательства, то можно выяснить, что понятие служебной дисциплины установлено Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном нормативном акте указано, что «служебная дисциплина – это соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них полномочий»<sup>2</sup>.

Далее принималось довольно много нормативных правовых актов, регулирующих вопросы дисциплины в органах исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> Зарубицкая Т.К. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. – Н. Новгород: Изд–во Нижегородской высшей школы МВД России. – 1993. – С. 237.

<sup>2</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.10.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

Например, в 1998 г. был утверждён Дисциплинарный устав<sup>1</sup> Федеральной таможенной службы Российской Федерации. В 2000 г. Правительство Российской Федерации утвердило Устав о дисциплине работников морского транспорта.<sup>2</sup>

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> указано, что служебная дисциплина на гражданской службе – обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Также в этом законе установлена система поощрений (объявление благодарности, награждение почётной грамотой, выплата единовременного поощрения) и взысканий. За совершение дисциплинарного проступка государственного гражданского служащего могут привлечь к следующим видам ответственности: замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Существует порядок наложения дисциплинарного взыскания. Сначала гражданский служащий должен написать объяснение в письменной форме. При отказе выполнить данное требование составляется акт. Далее должна быть проведена служебная проверка. Дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка. Далее составляется акт о наложении дисциплинарного взыскания, копия которого должна быть вручена государственному служащему в течение 5 дней со дня издания этого акта. Нужно отметить, что

---

<sup>1</sup> Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 16.11.1998 № 1396: офиц. текст по состоянию на 30.09.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.11.1998. – № 47. – Ст. 5742.

<sup>2</sup> Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта: постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.2000 № 395 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.05.2000. – № 22. – Ст. 2311.

<sup>3</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

государственный служащий имеет право обжаловать наложение дисциплинарного взыскания в комиссию государственного органа по служебным спорам или в судебном порядке. Если в течение года со дня наложения взыскания служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не имеющим дисциплинарных взысканий. Наниматель государственного служащего может снять взыскание до истечения года со дня наложения взыскания.

Какие же проблемы могут возникать в связи с отсутствием законности и дисциплины в органах исполнительной власти? Это, конечно же, проблема коррупции. Она является традиционной для нашей страны. Коррупция – это прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения. И.А. Возгрин<sup>1</sup> выделял следующие признаки коррупции: 1) незаконная деятельность чиновников, связанная с нарушением действующего законодательства; 2) целью является извлечение выгоды в свою пользу; 3) нарушает принцип законности – основополагающий принцип всей правовой системы; 4) подрывает доверие населения к власти 5) наносит ущерб государству в целом. Да, конечно, наша страна погрязла в этом социальном явлении. Ситуация не меняется уже много лет. В 2001 г. статистическим центром по изучению общественного мнения проводился опрос среди олигархической элиты нашей страны. Почти 28 % респондентов сказали, что коррупция является главной угрозой национальной безопасности. Если взять статистику за последние годы, то в 2014 г. наша страна находилась на 136 месте по уровню восприятия коррупции и находилась на соседних строках с Индонезией.

Какова ситуация с практической борьбой с коррупцией в России. В данной сфере ведётся активная борьба с коррупцией. Хотя, складывается ощущение, что правоохранительными органами создаётся лишь видимость этой борьбы. Если взять статистику за тот же 2014 г., то более 50 %

---

<sup>1</sup> Возгрин И.А. Новое информационное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел. – СПб.: Санкт-петербургский государственный университет МВД России. – 2000. – С. 53.

осуждённых за получение взятки являются теми преступниками, которые брали взятки в размере не более 10 тысяч рублей. Да, нужно бороться с теми, кто берет и такие взятки. Но они не наносят серьезного экономического ущерба для страны. Гораздо важнее бороться со взяточниками в высших эшелонах власти, где сумма такой «благодарности» гораздо выше. Да, есть известные дела, которые возбуждаются против больших чиновников. Например, дело «Оборонсервиса» или дело, связанное с прокурорами Московской области, которые «крышевали» организаторов подпольного казино. Но чаще такие дела либо заканчиваются тем, что находят того, на кого можно «повесить все» либо вообще никого не привлекают к ответственности (как было в деле прокуроров). При столкновении интересов спецслужб в вопросах коррупции, все также заканчивается довольно печально. Например, когда заместитель начальника ГУЭБ и ПК МВД России генерал-майор полиции Б. Колесников попытался возбудить дело против сотрудника Федеральной службы безопасности Российской Федерации, связанным с получением взятки, то сначала против него самого возбудили уголовное дело, затем его обнаружили в СИЗО с черепно-мозговыми травмами, а потом он выпал с балкона 6 этажа. По версии следствия это было самоубийство.

Какие же есть варианты решения этой проблемы? Например, В.П. Кириленко и В.В. Фирсов в своей статье «Международно-правовое противодействие коррупции на современном этапе» рассуждают о тех мерах, которые способствовали бы уменьшению коррупции в России. Авторы данной статьи отмечают, что: «необходимо также и введение конфискации имущества в отношении всех лиц, совершивших любые коррупционные преступления, и установление принципа, в соответствии с которым на виновное в коррупционном преступлении лицо возлагается бремя доказывания законности происхождения».<sup>1</sup> Это, действительно, эффективная

---

<sup>1</sup> Кириленко В.П. «Международно-правовое противодействие коррупции на современном этапе» // Управленческое консультирование. – 2013. – № 6 (54). – С. 36.



мера, способная снизить уровень коррупции в стране. Также на практике довольно часто применяется метод, при котором должностное лицо работает с коллегой, которого он мало знает, а в структурном подразделении действует негласная система премирования тех, кто докладывает начальству о тех, кто берет взятки. Должностные лица знают об этом и боятся брать взятки, так как есть реальная угроза привлечения к ответственности. Но при такой системе должна постоянно осуществляться ротация таких сотрудников, то есть одни и те же сотрудники редко работают вместе. Такая система применяется, например, в ГИБДД МВД Российской Федерации и это, действительно, приносит результаты.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>1</sup> существует ст. 59.1, в которой предусмотрена ответственность государственного гражданского служащего при несоблюдении им требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции».<sup>2</sup> На государственного гражданского служащего в связи с нарушением данных требований может быть наложено взыскание в виде: замечания, выговора, предупреждения о неполном должностном соответствии. Это также является важным методом борьбы с коррупцией в органах исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12. 2008. – № 52. – Ст. 6228.

## 2. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ КОНТРОЛЯ РАЗЛИЧНЫХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ

### 2.1 Президентский контроль за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти

В Конституции Российской Федерации закреплён принцип разделения властей. В статье 10 указано: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».<sup>1</sup> Конечно, этот принцип очень важен для построения демократического государства. Он не позволяет сконцентрироваться власти в одних руках, либо у одной из её ветвей. Как заметил Божьев В.П.: «Нет свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной».<sup>2</sup>

Президент Российской Федерации не отнесён ни к одной из ветвей власти, его цель – осуществлять регулирующее, координирующее действие на все 3 ветви власти. Он наделён довольно обширными полномочиями и в этой области (например, у него есть право инициирования согласительных процедур в случае разногласия ветвей власти по каким-либо вопросам). Обеспечение функционирования всех органов государства является, как обоснованно считает специалист в области конституционного права Л.А. Окуньков<sup>3</sup>, основной обязанностью Президента Российской Федерации. Нас же интересует сфера исполнительной власти, в которой Президент Российской Федерации также наделён контрольными полномочиями.

Анализ контроля со стороны Президента Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти был проведён ранее. Как уже было сказано в этой сфере глава государства обладает

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

<sup>2</sup> Божьев В.П. Правоохранительные органы Российской Федерации. Учебник. – М.: Спарк. – 2012. – С. 47.

<sup>3</sup> Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М.: Издательская группа ИНФРА. – М.: НОРМА. – 2012. – С. 36.

достаточно широкими полномочиями, например, ему подчиняются отдельные министерства и службы, он может приостанавливать акты Правительства Российской Федерации и так далее.

Далее необходимо представить анализ тех полномочий Президента Российской Федерации, с помощью которых он может проводить контроль за деятельностью органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Для этих целей у главы государства есть специальные органы и должностные лица, в первую очередь – Администрация Президента Российской Федерации, полномочные представители в федеральных округах, также некоторые процедуры контроля, которые предусмотрены нормативными актами. Но обо всём по порядку.

В структуру Администрации Президента Российской Федерации входит самостоятельное подразделение – Контрольное управление Президента Российской Федерации. Этот орган играет важную роль в осуществлении контрольных полномочий главы государства.

Деятельность Контрольного управления Президента Российской Федерации регулируется Указом Президента Российской Федерации № 729 «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации».<sup>1</sup>

В данном нормативном акте указаны основные задачи этого органа: контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти федеральных законов, указов, распоряжений Президента Российской Федерации, а также поручений Президента России и Руководителя Администрации Президента; контроль за реализацией национальных проектов и т.д.

Для осуществления этих задач Контрольное Управление президента Российской Федерации наделено достаточно широкими полномочиями: проведение проверок; создание комиссий с привлечением работников

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 08 июня 2004 г. № 729 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.06.2004. – № 24. – Ст. 2395.

органов исполнительной власти; внесение представлений Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации о привлечение государственных служащих к дисциплинарной ответственности; получение устных и письменных объяснений государственных служащих по вопросам ненадлежащего исполнения нормативных актов; внесение представлений о временном отстранении государственных служащих от должности; направлять материалы проверок в правоохранительные органы; получать необходимую информацию для осуществления своей деятельностью.

Контрольное управление Президента Российской Федерации играет важную роль в осуществлении президентского контроля за соблюдением законности и дисциплины в исполнительных органах власти. Кроме вышеперечисленных задач, перед ним также стоит функция координации деятельности по вопросам контроля полномочных представителей в федеральных округах.

Полномочные представители являются одним из наиболее эффективных орудий в осуществлении контроля за деятельностью региональных властей. Этот институт введён Указом Президента Российской Федерации № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».<sup>1</sup> Ранее в Российской Федерации существовал институт полномочных представителей в регионах, но при тенденции к интеграции, этот институт заменили на полномочных представителей в федеральных округах. С введением данного института у данных должностных лиц расширились полномочия, так как появились ещё и контрольно–надзорные функции. Как заметил в 2012 году Д.А. Медведев, когда он находился на президентском посту, что данный институт власти создан для более эффективного проведения внутренней политики государства.

---

<sup>1</sup> О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849: офиц. текст по состоянию на 10.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2000. – № 20. – Ст. 2112.

Итак, полномочный представитель Президента Российской Федерации:

1. является должностным лицом, который представляет Президента Российской Федерации в данном федеральном округе;
2. это федеральный государственный служащий, который входит в состав Администрации Президента Российской Федерации, назначается и освобождается на должность Президентом Российской Федерации по представлению её руководителя;
3. подчинён главе государства;
4. назначается на срок, установленный Президентом Российской Федерации, но не более чем на срок действия полномочий самого главы государства;
5. имеет своих заместителей, которые также являются федеральными государственными служащими.

Полномочные представители обязаны следить за воплощением в жизнь федеральных законов и указов и распоряжений президента Российской Федерации, следить за выполнением государственных программ в федеральном округе. Также в сферу их деятельности входит обязанность докладывать Президенту Российской Федерации о состоянии обороны, а также о социально-экономическом положении на данной территории, что также безусловно является важным направлением контрольной деятельности. Полномочный представитель осуществляет контроль с помощью ещё одного важного механизма – реализации кадровой политики главы государства. Также он проводит согласительные процедуры при разногласиях центра и региональных властей. В качестве методов деятельности одним из наиболее эффективных является проведение проверок в установленной сфере деятельности. При необходимости он взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации.

На данный момент образованы 9 федеральных округов, в каждом из которых назначен полномочный представитель.

Также важным направлением контролирующей деятельности главы государства является возможности оценки эффективности исполнительных органов власти субъектов. Впервые нормативное закрепление данного принцип получил в Федеральном законе от 29 декабря 2006 г. № 258–ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»<sup>1</sup>, который дополнил Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ст. 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». Дальнейшую детализацию этого принципа обеспечил Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».<sup>2</sup> В данном акте содержатся критерии оценки эффективности деятельности данных органов власти. Президент Российской Федерации напрямую заслушивает доклад главы региона о положении дел в регионе. Критерии выбраны следующие: продолжительность жизни; численность населения; объём инвестиций; оборот продукции малого бизнеса, объём налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации; безработица; доходы населения; введённая общая площадь жилых домов; образование; смертность; оценка деятельности органов власти самим населением данного региона; количество детей, оставшихся без попечения родителей.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.01.2007. – № 1. – Ст. 21.

<sup>2</sup> Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 № 1199: офиц. текст по состоянию на 16.01.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.08.2012. – № 35. – Ст. 4774.

Да, такая форма контроля очень важна и эффективна. Но в ней есть недочёты. Нельзя не согласиться с И.Ю. Зинченко<sup>1</sup>, которая утверждает, что к оценке таких докладов привлекаются эксперты, которые относятся к данным отчётам не объективно, так как связаны с теми властными структурами, которые их нанимают, а возможности независимых экспертов игнорируются. Также ещё одним слабым звеном выступает однобокость в подходе к оценке инвестиций в регионе. Учитывается объём инвестиций, а не их реальный эффект. Например, небольшие инвестиции в перспективный, но малый по масштабам проект будут оценены хуже, чем большие инвестиции, не давшие положительного эффекта.

Также отрицательным моментом в данной оценке эффективности является тот факт, что руководители регионов при формировании докладов будут стремиться подтягивать показатели в лучшую для себя сторону, так как их судьба будет решаться в зависимости от этих цифр. Следовательно, нужно модернизировать эту процедуру с помощью привлечения полномочного представителя Президента Российской Федерации. Во-первых, он является представителем главы государства, а, соответственно, в силу тесных взаимоотношений, картина будет представляться наиболее объективной. Во-вторых, полномочный представитель знает реальное положение дел на данной территории.

В связи с этим предлагается изложить п. 3 Указа в следующей редакции: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязан каждый год в срок до 1 февраля, отчитаться о проделанной работе в субъекте Российской Федерации полномочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе по показателям, необходимом для доклада Президенту Российской Федерации. Не позднее 25 апреля полномочные представители Президента Российской Федерации обязаны рассмотреть данные отчёты и подготовить решение о

---

<sup>1</sup> Зинченко И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 1. – С. 15.

соответствии представленных показателей реальным показателям в субъекте Российской Федерации. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе обязаны передать решения в срок не позднее 15 мая в Администрацию Президента Российской Федерации».

Если учесть данные предложения по улучшению законодательства, то доклады глав регионов будут более объективны, а, соответственно, чтобы сохранить за собой должность высшие должностные лица субъектов Российской Федерации будут стремиться улучшать показатели эффективности деятельности исполнительных органов власти.

Подводя черту, можно сделать вывод о достаточно широких полномочиях Президента Российской Федерации в вопросах контроля за законностью исполнительных органов власти, как на федерально уровне, так и в субъектах Российской Федерации, что с одной стороны хорошо, так как в нашей стране традиционно сложилась система «сильного монарха» и так проще осознавать ответственность, а, с другой стороны, ведёт к сосредоточению власти в одних руках и переходе России от смешанной республики к суперпрезидентской республике.

## **2.2 Ведомственный контроль за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти**

Также одним из довольно важных видов контроль за законностью и дисциплиной является ведомственный контроль за деятельностью органов исполнительной власти. В нашей стране ему отводилась довольно большая роль как в советский период, так и в нынешнее время.

Ведомственный контроль – это часть государственного контроля, которая осуществляется вышестоящим органом по отношению к подведомственному органу исполнительной власти.

В качестве целей ведомственного контроля выделяют следующие:

1. реализация проводимой государством политики в установленной



сфере деятельности органов исполнительной власти в вопросах соблюдения требований законодательства этими органами и должностными лицами;

2. защита прав и законных интересов физических и юридических лиц и других государственных органов;

3. изучение практики нарушения законодательства органами исполнительной власти в установленной сфере деятельности и разработка методических рекомендаций на этой основе;

4. своевременное реагирование на бездействие исполнительных органов власти;

5. уменьшение числа судебных решений с отрицательным исходом для исполнительного органа власти.

Ведомственный контроль осуществляется планоно, либо во внеплановом порядке. Поводы, которые приводят к осуществлению данного вида контроля делятся на внешние и внутренние. Первые возникают из внешних источников информации. К ним относятся: исковые заявления физических и юридических лиц, в которых обжалуются действия (бездействия) данных органов исполнительной власти; обращения этих лиц в государственные органы; жалобы на решения исполнительных органов власти, если этим лицам отказано в рассмотрении; обращения в другие органы, в том числе правоохранительные; сообщения из средств массовой информации о нарушениях законодательства в установленной сфере деятельности.<sup>1</sup> К внутренним же относятся поводы, возникающие в связи с осуществлением деятельности органами исполнительной власти в сфере, установленной нормативными документами.

Объектом ведомственного контроля являются решения органов исполнительной власти, действия (бездействие) государственных органов или должностных лиц государственных органов, принятые и совершенные в деятельности органов исполнительной власти, а также решения, вынесенные

---

<sup>1</sup> Сизова К.А. О таможенном регулировании в России // Налоговый вестник. – 2014. – № 2. – С. 26.

по результатам ведомственного контроля.<sup>1</sup>

Более наглядно можно представить ведомственный контроль на конкретном примере. Проведя анализ законодательства, можно прийти к выводу, что не все органы исполнительной власти приняли нормативные документы для осуществления ведомственного контроля. Поэтому хорошим примером может послужить Федеральная таможенная служба России (далее – ФТС), так как данный орган издал Распоряжение от 12 июля 2011 года № 118–р «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела».<sup>2</sup> В данном нормативном акте определены основные цели и задачи, порядок и поводы для проведения контрольных мероприятий. В них также установлен круг структурных подразделений, которые могут осуществлять контроль за законностью и дисциплиной в данных органах. Например, в ФТС – это Главное управление организации таможенного оформления и таможенного контроля, Главное Управление федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования. На уровне субъектов: служба организации таможенного оформления и таможенного контроля, служба таможенной инспекции. В таможенных – различные подразделения в какой-либо сфере деятельности.

В данном нормативном акте указан порядок проведения проверок. Если поступает обращение в проверяющий орган о нарушении законодательства, то он должен провести проверку, в ходе которой установить: соблюдение компетенции, законность и обоснованность решения, соблюдение процедуры. Проверяющий орган должен в течение 3 рабочих дней запрашивать необходимые документы, которые должны быть предоставлены в течение 5 рабочих дней. Орган, который проводит контрольные

---

<sup>1</sup> Трунина Е.В. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов Российской Федерации: проблемы правоприменения и судебная практика // Вестник арбитражной практики. – 2013. – № 1. – С. 45.

<sup>2</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела: распоряжение Федеральной таможенной службы России от 12.07.2011 № 118–р: офиц. текст по состоянию на 04.12.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.2011. – № 7. – Ст. 3237.

мероприятия, должен в течение 10 рабочих дней проанализировать данную документацию. Далее в течение 5 рабочих дней составляется заключение о данной проверке, после чего проверяющий орган должен в течение 1 рабочего дня предоставить данное заключение своему руководителю и ознакомить руководителя проверяемого органа. Если в ходе проверки будут установлены факты, которые нарушают таможенное законодательство, то в течение 5 рабочих дней должно быть подготовлено решение об отмене обжалуемого решения. В нём должны быть указаны конкретные действия для устранения данных незаконных действий (бездействий). Решение должно состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Если в ходе проверки выясняются сведения о иных нарушениях законодательства, то принимается решение о проведении служебной проверки. Решение, вынесенное в ходе проверки, должно быть зарегистрировано. Орган, проводивший проверку должен контролировать исполнение данного решения.

По вопросам внутриведомственного контроля существует несколько решений, вынесенных арбитражными судами. Например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 28 января 2010 г.<sup>1</sup> содержит решение о том, что вынесение в ходе акта проверки в отношении нижестоящего таможенного органа не может служить основанием отмены для ранее существовавших отношений с обществом и взыскании с него 46 млн. рублей, так как отношения внутри ФТС не распространяются на общества. Ведомственный контроль является внутриорганизационной сферой деятельности, а не внешней. В похожем деле суд заметил, что посредством ведомственного контроля могут проводиться проверки в отношении действия (бездействие) нижестоящих таможенных органов, данный вид контроля не может проводиться в отношении других субъектов таможенных отношений, в частности декларанта; реализация

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 5 декабря 2008 г. № КА-А40/11489-08 по делу № А40-1900/08-21-2 // URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2016).

контролирующих функций не является причиной для взыскания таможенных платежей.<sup>1</sup>

Подводя итог, можно прийти к выводу, что ведомственный контроль является важной частью государственного контроля и играет большую роль в обеспечении прав и законных интересов граждан. Именно благодаря ему также поддерживается дисциплина в органах исполнительной власти. Но данный вид контроля является внутриорганизационной процедурой и не должен распространяться на других участников правоотношений.

---

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 июля 2009 г. № Ф09–5253/09–С1 по делу № А60–30494/2008–С9 // URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2016).

### **3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО И СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СЛБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

#### **3.1 Прокурорский надзор за соблюдением законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти**

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, прокуратурой Российской Федерации является единая федеральная централизованная система органов, которые осуществляют от имени Российской Федерации непосредственно надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, а также исполнением законов, которые действуют на территории России.

Прокуратура действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим, все они подчинены Генеральному прокурору Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность независимо от других органов государственной власти. Эта деятельность является гласной, если это не нарушает законодательство Российской Федерации.

На прокурорских работников распространяется особый правовой статус. Например, они не могут быть членами общественных объединений, которые созданы ради каких-либо политических целей. Также на них распространяется ограничение в отношении тех видов деятельности, которыми они могут заниматься. Кроме своей основной деятельности, они, как и члены Федерального Собрания Российской Федерации, могут заниматься только научной, педагогической и творческой деятельностью.

Прокурорский надзор является главным видом деятельности для этого государственного органа.

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

В научной литературе не существует единого определения данного вида деятельности. Наиболее популярным определением является мнение Рябцева В.П., который считает, что: «прокурорский надзор – это вид деятельности специально уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой от имени Российской Федерации в целях установления состояния соблюдения Конституции Российской Федерации и законов, действующих на её территории и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемый с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их исполнения».<sup>1</sup>

Специфичность данного вида деятельности состоит в том, что он не относится ни к одной из ветвей власти. Это играет свою роль в системе сдержек и противовесов, позволяет оптимально работать всем ветвям власти. Довольно интересными представляется исследование, проведённое в Центральном военном округе среди работников военной прокуратуры. 41 % респондентов считают, что прокуратура является составной частью федеральных органов исполнительной власти; 35% включают прокуратуру в состав судебной власти; 12 % считают, что власть органов прокуратуры является независимой; 1 % отнёс её к законодательной власти; 12 % высказались за вариант, что прокуратура является иной властью.<sup>2</sup>

Надзор осуществляется по следующим векторам деятельности:

1. Общий надзор за выполнением законодательства всеми субъектами правоотношений, в том числе органами исполнительной власти;
2. надзор за соблюдением прав и свобод физических и юридических лиц;
3. надзор за органами, осуществляющими оперативно–розыскную деятельность;
4. надзор за органами, осуществляющими исполнение наказаний;

---

<sup>1</sup> Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор: учебник. – М.: Изд. Норма. – 2010. – С. 14.

<sup>2</sup> Виноградов И.П. Место и роль органов прокуратуры в механизме разделения властей: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Волгоград. – 2000. – С. 17.

5. осуществление полномочий, установленных уголовно–процессуальным законодательством;

6. возбуждение дел в связи с совершением административных правонарушений.

Также необходимо отметить, что в п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> сказано, что при осуществлении своих полномочий органы прокуратуры не подменяют другие органы.

Какие же полномочиями наделены работники органов прокуратуры при осуществлении надзорных функций в отношении органов исполнительной власти. Во–первых, они наделены соответствующими полномочиям.

Прокурор может входить на территорию исполнительного органа власти и получают доступ к интересующим его документам, получать объяснения от лиц, которые подлежат проверке. Также он может возбуждать административное производство, освобождать лиц, незаконно подвергшихся административному задержанию и так далее.

Для осуществления своих полномочий, у прокуроров есть средства устранения (протест, постановление и представление) и предупреждения правонарушений (предостережение).

В научной литературе существует спор о понятиях актов реагирования и полномочий прокурора. Какое понятие шире, а какое уже или же они равнозначны. Например, В.Б. Коробейников<sup>2</sup> считает, что они тесно связаны. В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» указаны полномочия прокурора при осуществлении надзорных функций, но ведь прокурор может выполнять и иные функции.

В научной литературе к актам прокурорского реагирования предъявляются следующие требования: ёмкость и лаконичность изложения, а

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

<sup>2</sup> Басков В. И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М.: Издательство «Зерцало». – 2010. – С. 8.

также соблюдение всех необходимых требований, предъявляемых к реквизитам.<sup>1</sup> Теперь более подробно остановимся на каждом акте прокурорского реагирования.

Протест – это средство прокурорского реагирования на тот акт, который противоречит закону. Протест не приостанавливает действие данного акта. Он приносится либо в издавший этот акт орган, либо в вышестоящий. Также возможна судебная процедура принесения протеста на обжалуемый акт. Принесение протеста на акт, который противоречит закону является обязанностью прокурора. По субъектному составу опротестованием такого акта обладает прокурор или его заместитель. На практике может возникнуть ситуация, когда прокурор при проверке исполнительных органов власти может выявить акт, который издал орган, надзор за деятельностью которого осуществляет вышестоящий прокурор. В данном случае это должностное лицо готовит проект протеста и отправляет в вышестоящую инстанцию. Протест должен быть рассмотрен в течение 10 дней с момента его принесения. Данный акт прокурорского реагирования важен и играет огромную роль при выполнении контрольных функций прокуратуры за законностью в деятельности органов исполнительной власти, так как позволяет избежать дальнейших нарушений законодательства при отмене данного акта.

Следующим актом прокурорского реагирования является представление прокурора. Он урегулирован статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».<sup>2</sup> Представление вносится в случае нарушения закона. Это наиболее распространённый акт прокурорского реагирования. Применяется он в ином порядке, нежели протест. Он приносится только в тот орган или должностному лицу, который нарушил права граждан, то есть в данном случае отсутствует возможность вынесения

---

<sup>1</sup> Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. – СПб.: Юрид. центр Пресс. – 2010. – С. 237.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.



представления в вышестоящий орган. Факты, которые способствовали его вынесения, то есть нарушение законодательства должны быть устранены в течение месяца. В основном, представление выносится в случае многочисленных нарушений закона либо бездействия должностных лиц, которые выявлены в ходе проверок либо при анализе материалов, которые также неоднократно поступали в прокуратуру. В научной литературе бытует мнение, что на практике довольно часто складывается ситуация, что прокурор параллельно выносит представление и опротестовывает акт.<sup>178</sup>

Для более эффективного реагирования прокуратуры на жалобы граждан, Генеральным прокурором Российской Федерации был издан Приказ № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»,<sup>1</sup> в котором указан порядок реагирования на обращение граждан. В нём предусмотрена процедура пересылки обращения в другой орган, в компетенции которого находится возможность проведения проверки при нарушении законодательства. Здесь есть несколько подводных камней. На практике прокурор, принимая какую-либо жалобу, может в течение 7 дней переслать эту жалобу в вышеобозначенный орган. Переслав, жалобу в один орган, при получении ответа от него можно послать в другой. На всё это уходит время. Заявитель идёт в вышестоящий орган прокуратуры и пишет заявление уже туда. Там жалобу принимают и пересылают её в нижестоящий. На рассмотрение заявления может уйти довольно много времени. Это увеличивает бюрократию в нашей стране, подрывает доверие граждан к власти и, хотя, и не нарушает законность, так как с формальной точки зрения всё правильно, отрицательно действует на дисциплину в самих органах прокуратуры, что, безусловно, не может не оказывать воздействия на правосознание в тех же исполнительных органах власти.

---

<sup>1</sup> Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45: офиц. текст по состоянию на 09.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.02.2013. – № 1. – Ст. 3225.

Следующим актом прокурорского реагирования является постановление, которое выносится при возбуждении дела об административном правонарушении. Для рассмотрения постановления также установлен процессуальный срок уполномоченным органом. Общий срок составляет 15 дней с момента поступления его в орган.

Ещё одним актом реагирования прокурора является предостережение о недопустимости нарушения закона. Данный институт был введён не сразу. Его вернули в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> в 1999 году. Ранее этим правом пользовались советские прокуроры.

Условия применения данного института следующие:

1. Правом применения предостережения обладают прокурор и его заместитель;
2. объявляется оно только 2 субъектам – должностному лицу, а в случае обнаружения сведений о возможных фактах готовящихся правонарушений, связанных с экстремисткой деятельностью, руководителю общественного объединения;
3. оно выносится в письменной форме;
4. его цель – предупредить правонарушение.

В законе не зафиксировано, в каких именно случаях необходимо применять данный акт прокурорского реагирования, поэтому возможность его применения должна решаться в каждом конкретном случае прокурором с предшествующей вынесению данного действия оценке имеющихся фактов.

Подготовка к правонарушению может выразиться в различных формах, на пример, в сведениях, которые должностное лицо исполнительной ветви власти сообщил в публичном месте о своем намерении совершить незаконное действие. Или в приказе своим подчинённым о разработке проекта нормативного правового акта, который будет противоречить закону.

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

Также предостережение можно вынести при бездействии этого лица, если этим нарушаются права и законные интересы других лиц.

По мнению Кручинина, предостережение в определённых ситуациях может сочетаться с другими актами прокурорского реагирования.<sup>1</sup>

Предостережение, хотя и оформляется письменно, но должно быть объявлено прокурором устно для более чёткого понимания сути проблемы и методов её устранения. Кроме того, это оказывает дисциплинирующий эффект на должностное лицо.

Да, предостережение о недопустимости нарушения закона является довольно важным средством прокурорского реагирования, но недостаточно действенным. К сожалению, в нашей стране работает лишь нормы права, в которых предусмотрена санкция. Безусловно, в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup> есть положение, что: «В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке». Но на наш взгляд этого недостаточно. Предостережение будет наиболее действенно, если усилить наказание. Соответственно, на наш взгляд будет целесообразно внести пункт 7 в статью 4.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации<sup>3</sup> и изложить его в следующей редакции: «совершения противоправного деяния должностным лицом после вынесения прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона и ознакомления его в надлежащей форме». Данная норма приведёт к более действенному применению предостережения, так как на большинство должностных лиц оказывает необходимый эффект лишь «метод кнута».

---

<sup>1</sup> Кручинин Ю.С. Проблемы эффективности актов прокурорского реагирования: учебное пособие / Ю.С. Кручинин. – Чебоксары. – 2012. – С. 50.

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 01.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

Также важным направлением контроля за законностью в деятельности исполнительных органов власти является процедура, введённая сравнительно недавно, в 2009 году, которая подразумевает предварительную экспертизу органами прокуратуры на предмет содержания коррупциогенных факторов в нормативном акте

### **3.2 Судебный контроль за деятельностью органов исполнительной власти**

В России судебный контроль за законностью и дисциплиной исполнительных органов власти имеет очень важное значение. Именно с помощью него достигается необходимый эффект, который невозможно получить из других видов контроля. Однако, по мнению некоторых учёных он носит лишь дополнительный характер по отношению к ведомственному контролю. Также он характеризуется большей формализованностью и беспристрастностью, так как судьи осуществляют свою власть независимо и беспристрастно и подчиняются лишь Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Также этот вид контроля является более дорогим и более медленным по сравнению с остальными формами контроля. Поэтому данный вид контроля надо использовать лишь при невозможности использования других форм контроля.

По мнению М.С. Павловой судебный контроль начал активно развиваться в России в 19 веке с принятием Устава гражданского судопроизводства 1864 г., в котором была предусмотрена возможность подачи иска в суд о восстановлении нарушенных прав. После Февральской революции была проведена попытка Временным правительством создать систему административных судов, которая так и не увенчалась успехом. В советское время судебная система шла по пути расширения полномочий в этой сфере, но дела возбуждались по заявлениям государственных органов, а не физических лиц. В 1961 г. в Основах гражданского судопроизводства СССР появилась глава «производство по делам, возникающим из

административно–правовых отношений. В 1987 г. появился Закон «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». В Российской Федерации ещё до принятия Конституции Российской Федерации был принят Закон от 27 апреля 1993 г. № 4866–1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Далее был принят Гражданский процессуальный Кодекс Российской Федерации<sup>1</sup>, который ознаменовал собой новый этап развития контрольных полномочий судов над исполнительной ветвью власти. Совсем недавно в 2015 году был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>2</sup>.

Согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации<sup>3</sup>, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В каждой из этих видов судопроизводства осуществляется контроль за законностью деятельности исполнительных органов власти.

Полномочия по контролю за законностью деятельности исполнительных органов власти есть у Конституционного Суда Российской Федерации. Они определены в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Деятельность этого органа основана на принципах независимости, коллегиальности, гласности и равноправии сторон. Судьи Конституционного суда обладают особым правовым статусом, что исключает возможность давления исполнительных органов власти на них при вынесении решения.

---

<sup>1</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 № 138–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.

<sup>2</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.04.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398..

<sup>4</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1–ФКЗ: офиц. текст по состоянию на 14.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.12.1994. – № 13. – Ст. 1447.

В ст. 125 Конституции Российской Федерации указано:

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:

1) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;

2) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.<sup>1</sup>

Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:

1) между федеральными органами государственной власти;

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.

2) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

Соответственно, данный судебный орган контролирует деятельность Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Если Конституционный Суд Российской Федерации признает нормативный акт, противоречащим Конституции Российской Федерации, то данный акт подлежит отмене.

Также большое значение в вопросах законности деятельности органов исполнительной власти является разграничение компетенции между ними.

Толкование, осуществляемое Конституционным Судом Российской Федерации также оказывает влияние на законность и дисциплины в исполнительных органах власти, так как у них отсутствует возможность двусмысленно толковать нормы Конституции Российской Федерации, например, в своих интересах.

Необходимо отметить, что данный вид контроля является инициативным, то есть проводится на основании обращения в данный орган.

Также контроль за законностью и дисциплиной в исполнительных органах власти осуществляют и суды общей юрисдикции.

При рассмотрении уголовного дела, суд может вынести приговор тем должностным лицам, которые совершили преступление, предусмотренное Уголовным Кодексом Российской Федерации. Например, ст. 290 Уголовного Кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> устанавливает достаточно сурово наказание за получение взятки. Возможность наказания влияет на дисциплину в исполнительных органах власти. Таких статей довольно много и возможность их применения пугает чиновников и заставляет соблюдать законы. Также есть ещё одна форма реагирования суда при вынесения приговора судом – частное определение. В нём суд может указать на факты нарушения закона, условия, способствовавшие совершению преступления и предупредительные меры. Тот орган, в который направлено данное определение, должен в течение месяца рассмотреть его и сообщить о мерах, которые приняты.

Судебный контроль осуществляется судами, которые рассматривают гражданские дела. Такими судами может рассматриваться довольно много дел по различным вопросам. Это дела как искового производства, так и дела особого производства. Например, споры, связанные с увольнением работников, с жилищно–коммунальным хозяйством или неправильности в книге записи актов гражданского состояния. В ходе рассмотрения данных дел суд, вынося решение, также даёт оценку законности действия власти. Об этом он также может вынести частное определение.

Отдельно хотелось бы отметить, что в ст. 1069, 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> зафиксирована норма, согласно которой

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 01.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14–ФЗ офиц. текст по состоянию на 29.06.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.



гражданин, получивший вред вследствие незаконных действий государственных органов, имеет право на возмещение этого вреда.

Данное правило направлено на поддержание законности и дисциплины в государственных органах, так как порождает массу серьёзных последствий для того государственного органа или должностного лица, из-за которого наступило причинение вреда.

При рассмотрении административных дел суд также производит контроль деятельности органов исполнительной власти. Это может выражено, например, при прекращении производства по делу, которое поступило из органов внутренних дел.

Арбитражные суды также осуществляют контроль за законностью деятельности органов исполнительной власти. Например, при обжаловании отказа в государственной регистрации.

Одним из самых мощных рычагов воздействия судебной власти на исполнительную является возможность обжалования в суд действий и решений органов государственной власти, нарушающих права граждан. Ранее существовал отдельный закон, но потом он был отменён в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Таким образом, контроль за законностью и дисциплиной органов исполнительной власти осуществляется различными судебными инстанциями при осуществлении конституционного, уголовного, административного, гражданского и арбитражного судопроизводств.

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.04.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог данного исследования, можно сделать вывод о том, что законность и дисциплина являются предметом научных споров на протяжении длительного периода времени. В России во многих нормативных правовых актах закреплён принцип законности, а в некоторых – есть определение служебной дисциплины. Например, В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» указано, что служебная дисциплина на гражданской службе – обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом. Законность и дисциплина играют очень важную роль в функционировании исполнительных органов власти.

Законность – это точное соблюдение гражданами, их объединениями, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также единообразное исполнение и применение должностными лицами государственных и муниципальных органов законов и иных правовых актов. Содержание законности является всегда различным и зависит от нескольких условий, например, таких как: форма государства; тех целей и задач, которые стоят перед государством в данный момент; идеология и так далее. Например, в СССР учёными–правоведами обосновывалась социалистическая законность.

Данное правовое понятие является неотъемлемым атрибутом жизни и формирования современного общества. Они необходимы для: гарантированности прав и свобод граждан; успешного, бесперебойного и стабильного функционирования общества и работы органов исполнительной власти.

Государственная дисциплина как неотъемлемая часть законности проявляется в обязательном, точном и своевременном выполнении на основе закона органами управления договорных обязательств, государственных заказов, установленных правил и стандартов, производственной технологии и служебных обязанностей.

Между понятиями «законность» и «дисциплина» существует несколько важных различий в вопросе их соотношения. Во-первых, дисциплина является более широким понятием, чем законность, так как дисциплина предполагает регламентацию поведения людей во многих сферах жизни общества кроме правовой (например, дисциплина в коллективе). Во-вторых, законность, как важнейший принцип права закреплён в Конституции Российской Федерации и в федеральных законах. Дисциплина регулируется, в основном, указами Президента Российской Федерации, и она основана на правовых и социальных нормах.

Система органов исполнительной власти – это установленная на основе разграничения различных предметов ведения и компетенции совокупность их видов, реализующих функции управления. Системой органов исполнительной власти отражается разделение различных предметов ведения и компетенций в организации непосредственно исполнительной власти, в реализации ее функций массой субъектов. В Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации единую систему органов исполнительной власти образуют федеральные и региональные органы исполнительной власти. Данное единство состоит в иерархической связи государственных органов, причём как вертикальной, так и горизонтальной.

Контроль за соблюдением дисциплины и законности в сфере исполнительной власти осуществляется несколькими органами государственной власти. Например, Президент Российской Федерации осуществляет эту деятельность с помощью специальных органов и государственных служащих, в первую очередь – Администрации Президента

Российской Федерации и полномочных представителей в федеральных округах.

Также важным направлением контролирующей деятельности главы государства является возможность оценки эффективности исполнительных органов власти субъектов. Для этого принят Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199. Но в нём есть нормы, которые требуют изменения. В связи с этим предлагается изложить п. 3 Указа в следующей редакции: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации обязан каждый год в срок до 1 февраля, отчитаться о проделанной работе в субъекте Российской Федерации полномочному представителю Президента РФ в соответствующем федеральном округе по показателям, необходимом для доклада Президенту Российской Федерации. Не позднее 25 апреля полномочные представители Президента РФ обязаны рассмотреть данные отчёты и подготовить решение о соответствии представленных показателей реальным показателям в субъекте Российской Федерации. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе обязаны передать решения в срок не позднее 15 мая в Администрацию Президента Российской Федерации». Во-первых, он является представителем главы государства, а, соответственно, в силу тесных взаимоотношений, картина будет представляться наиболее объективной. Во-вторых, полномочный представитель знает реальное положение дел на данной территории. Если учесть данные предложения по улучшению законодательства, то доклады глав регионов будут приближенными к реальности, а, соответственно, чтобы сохранить за собой должность высшие должностные лица субъектов Российской Федерации будут стремиться улучшать показатели эффективности деятельности исполнительных органов власти.

Также важным рычагом в вопросе обеспечения дисциплины и законности в сфере исполнительной власти является деятельность прокуратуры Российской Федерации. У прокуроров есть несколько средств

реагирования на нарушение закона. В ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» есть положение, что: «В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке». Но на наш взгляд этого недостаточно. Предостережение будет наиболее действенно, если усилить наказание. Соответственно, на наш взгляд будет целесообразно внести пункт 7 в статью 4.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и изложить его в следующей редакции: «совершения противоправного деяния должностным лицом после вынесения прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона и ознакомления его в надлежащей форме». Данная норма приведёт к более действенному применению предостережения, так как на большинство должностных лиц оказывает необходимый эффект лишь метод силы.

Контроль за обеспечением дисциплины и законности в сфере исполнительной власти также осуществляется посредством судебной власти. Полномочия по контролю за законностью деятельности исполнительных органов власти есть у Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции. Одним из самых мощных рычагов воздействия судебной власти на исполнительную является возможность обжалования в суд действий и решений органов государственной власти, нарушающих права граждан. Данная возможность закреплена в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, обеспечение законности и дисциплины в сфере исполнительной власти осуществляется различными органами государственной власти. У них есть много правовых средств для выполнения поставленных перед ними задач, но некоторые из них нуждаются в реформировании.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1–ФКЗ: офиц. текст по состоянию на 14.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 22.12.1994. – № 13. – Ст. 1447.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14–ФЗ офиц. текст по состоянию на 29.06.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 01.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 17.06.1996. – № 25. – Ст. 2954.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 01.05.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 14.11.2002 № 138–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.11.2002. – № 46. – Ст. 4532.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21–ФЗ: офиц. текст по

состоянию на 05.04.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391.

8. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202–1: офиц. текст по состоянию на 28.11.2015 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 20.02.1992. – № 8. – Ст. 366.

9. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28.03.1998 № 53–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 30.03.1998. – № 13. – Ст. 1475.

10. О статусе военнослужащих: федеральный закон от 27.05.1998 № 76–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.06.1998. – № 22. – Ст. 2331.

11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 № 184–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 09.03.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.

12. О системе государственной службы Российской Федерации: федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.06.2003. – № 22. – Ст. 2063.

13. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.

14. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.01.2007. – № 1. – Ст. 21.

15. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 15.02.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12. 2008. – № 52. – Ст. 6228.

16. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 13.07.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

17. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342–ФЗ: офиц. текст по состоянию на 05.10.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.

18. Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 16.11.1998 № 1396: офиц. текст по состоянию на 30.09.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 23.11.1998. – № 47. – Ст. 5742.

19. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849: офиц. текст по состоянию на 10.05.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.05.2000. – № 20. – Ст. 2112.

20. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885: офиц. текст по состоянию на 16.07.2009 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 19.08.2002. – № 33. – Ст. 3196.

21. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314: офиц. текст по состоянию на 22.06.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.03.2012. – № 22. – Ст. 2754.

22. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации



от 08 июня 2004 г. № 729 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.06.2004. – № 24. – Ст. 2395.

23. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 № 1199: офиц. текст по состоянию на 16.01.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 27.08.2012. – № 35. – Ст. 4774.

24. Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта: постановление Правительства Российской Федерации от 23.05.2000 № 395 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.05.2000. – № 22. – Ст. 2311.

25. Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 № 45: офиц. текст по состоянию на 09.12.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15.02.2013. – № 1. – Ст. 3225.

26. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела: распоряжение Федеральной таможенной службы России от 12.07.2011 № 118–р: офиц. текст по состоянию на 04.12.2012 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 03.08.2011. – № 7. – Ст. 3237.

### **Монографии, учебники и учебные пособия**

27. *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров – М.: Госюриздат. – 1961. – 271 с.

28. *Бабаев В.К.* Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. – М.: Юрист. – 2011. – 256 с.

29. *Басков В. И.* Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. – М.: Издательство «Зерцало». – 2010. – 512 с.
30. *Божьев В.П.* Правоохранительные органы Российской Федерации. Учебник / В.Н. Аргунов, В.К. Бобров, В.П. Божьев. – М.: Спарк. – 2012. – 400 с.
31. *Возгрин И.А.* Новое информационное обеспечение правоохранительной деятельности органов внутренних дел / И.А. Возгрин, В.П. Сальников. – СПб.: Санкт-петербургский государственный университет МВД России. – 2000. – 60 с.
32. *Зарубицкая Т.К.* Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении / Т.К. Зарубицкая, И.А. Склярков. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородской высшей школы МВД России. – 1993. – 325 с.
33. *Кручинин Ю.С.* Проблемы эффективности актов прокурорского реагирования: учебное пособие / Ю.С. Кручинин. – Чебоксары. – 2012. – 50 с.
34. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М.: Юристъ. – 1997. – 372 с.
35. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало. – 2014. – 658 с.
36. *Николаева Л.А.* Прокуратура и законность в советском государственном управлении / Л.А. Николаева – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. – 1978. – 79 с.
37. *Окуньков Л. А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Л.А. Окуньков – М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА. – 2012. – 240 с.
38. *Пиголкин А.С.* Теория государства и права: учебник для вузов / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Юрайт. – 2012. – 744 с.

39. *Прохоров М.А.* Большая советская энциклопедия / А. М. Прохоров — 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия. — 1977. — Т. 8. — 591 с.
40. *Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации / А.П. Стуканов — СПб.: Юрид. центр Пресс. — 2010. — 225 с.
41. *Сухарев А.Я.* Российский прокурорский надзор: учебник / А.Я. Сухарев. — М.: Изд. Норма. — 2010. — 358 с.

### **Научные статьи**

42. *Бородин С.В.* О разделении и взаимодействии властей в России / Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. // Государство и право. — 2013. — № 5. — С. 11 — 25.
43. *Гаганова Н.А.* Концепция разделения властей и идея субсидиарности / Н.А. Гаганова // Государство и право. — 2013. — № 3. — С. 83 — 90.
44. *Зинченко И.Ю.* Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации / И.Ю. Зинченко // Социально-экономические явления и процессы. — 2014. — № 1. — С. 11 — 25.
45. *Кириленко. В.П.* Международно-правовое противодействие коррупции на современном этапе / В. П. Кириленко, В. В. Фирсов // Управленческое консультирование. — 2013. — № 6 (54). — С. 32 — 37.
46. *Сизова К.А.* О таможенном регулировании в России / А.К. Сизова // Налоговый вестник. — 2014. — № 2. — С. 25 — 32.
47. *Трунина Е.В.* Ведомственный контроль деятельности таможенных органов Российской Федерации: проблемы правоприменения и судебная практика / Е.В. Трунина // Вестник арбитражной практики. — 2013. — № 1. — С. 35 — 45.
48. *Черкасов К.В.* «Государственный орган»: некоторые проблемы правовой неопределенности категории / К.В. Черкасов // Российская юстиция. — 2014. — № 12. — С. 23 — 28.

### **Авторефераты, диссертации**

49. *Виноградов И.П.* Место и роль органов прокуратуры в механизме разделения властей: автореф. дисс. канд. юрид. наук / И.П. Виноградов. – Волгоград. – 2000. – 188 с.

### **Электронные ресурсы**

50. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 5 декабря 2008 г. № КА–А40/11489–08 по делу № А40–1900/08–21–2 // URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2016).

51. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 28 июля 2009 г. № Ф09–5253/09–С1 по делу № А60–30494/2008–С9 // URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения 01.05.2016).

## **РЕФЕРАТ. КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА**

### **Обеспечение дисциплины и законности в сфере исполнительной власти**

Выпускная квалификационная работа (диплом) посвящена исследованию вопросов дисциплины и законности в сфере исполнительной власти. Рассматриваются понятия «законность», «дисциплина», а также проводится сравнительно–правовой анализ системы исполнительной власти в Российской Федерации. В работе определены основные полномочия и функции органов государственной власти при осуществлении контроля за законностью и дисциплиной в сфере исполнительной власти.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** законность, дисциплина, исполнительные органы власти, контроль.

### **Ensuring the rule of law and discipline in the executive branch**

Final qualifying work (degree) is devoted to research of questions of discipline and order in the sphere of executive power. The concepts of «legality», «discipline» and performed a comparative legal analysis of the system of executive power in the Russian Federation. The paper identifies the main powers and functions of public authorities in monitoring the legality and discipline in the executive branch.

**KEY WORDS:** legality, discipline, executive authorities, control.