

А.В. Мартынов

**Административный надзор в России:
теоретические основы построения**

Административно-правовое исследование

**(под научной редакцией Заслуженного деятеля науки
Российской Федерации, доктора юридических наук,
профессора Ю.Н. Старилова)**

монография

Москва, 2010 год

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время принципиальное значение имеет определение научной концепции административного надзора. Последние научные исследования в данной области, проводимые не только учеными в области административного права, но и теоретиками права, конституционного права, уголовно-процессуального права, прокурорского надзора и уголовно-исполнительного права, показывают отсутствие четко выраженных научных представлений этого сложного административно-правового явления.

Научные изыскания в области административного права также не предлагают какие-либо новые единообразные подходы к пониманию административного надзора. Напротив, имеются попытки придания административному надзору профильного, а порой и просто монотипного характера. К примеру, такие ученые как К.С. Бельский, И.Ш. Килясханов придают ему форму полицейского надзора как метода полицейской деятельности; другие (С.А. Сергеев, С.М. Зырянов), считают его формой правоохранительной деятельности; третьи (Д.В. Осинцев, С.А. Шатов) - избирают административный надзор как способ или метод осуществления определенного вида государственно-управленческой деятельности.

В классических учебниках по административному праву остаются неизменными характеристики административного надзора, выработанные в середине 60-х годов прошлого столетия (Ф.С. Разаренов, М.С. Студеникина, Ц.А. Ямпольская, Е. Старосьцяк и др.). Это не может свидетельствовать о неправильности или необоснованности, проведенных ранее научных исследований, однако они не отражают тех преобразований, которые произошли в государственном (публичном) управлении современного российского государства. Зачастую о так называемом «застое» в данном вопросе говорят такие известные ученые, как Ю.Н. Старилов и Д.Н. Бахрах. С ними трудно не согласиться, но следует отметить, что проблема

интерпретации административного надзора требует незамедлительного разрешения.

Это связано с тем, что в России на протяжении длительного времени проводится административная реформа, итогом которой должно стать совершенствование государственного (публичного) управления, и придание ему демократических и правовых основ. С этой целью происходит оптимизация функций органов государственной власти, часть из которых, по признанию авторов реформы, должны быть признаны избыточными, а часть оптимизированы. Остается только непонятным, как можно оптимизировать функции по контролю и надзору, если до настоящего времени в действующем законодательстве российского государства они не только не сформулированы, но и не разграничены. При этом следует учитывать, что большое количество государственных органов уже наделены, а, главное, выполняют данные функции (федеральные службы, инспекции, комитеты и другие ведомства).

В этом, на наш взгляд, и заключается основная проблема: отсутствие единой научной концепции в современных условиях негативно влияет на развитие законодательства РФ и деятельность государственных органов исполнительной власти. Необходимо направить усилия ученых в области административного права для выработки единой научной концепции понимания административного надзора, чтобы в последующем данная научная концепция могла быть положена в основу федерального закона об административном надзоре.

По нашему мнению, в основу современной концепции административного надзора должно быть положено четко выраженное понимание этого административно-правового явления. Для этого необходимо выработать дефиницию административного надзора, его признаки, критерии классификации, формы реализации, индикаторы эффективности административно-надзорной деятельности.

Институционально административный надзор должен включать материальные административно-правовые нормы, регламентирующие статус административно-надзорных органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор (материальные источники) и процессуальные административно-правовые нормы, регулирующие порядок совершения административно-надзорных действий (мероприятий) и оформление результатов административно-надзорной деятельности (процессуальные источники). Материальные и процессуальные административно-правовые нормы должны быть основаны на специальных принципах административного надзора, которые должны обуславливать всю структуру института.

В итоге правореализационная деятельность государственных органов и должностных лиц административного надзора должна приобрести органически выраженные черты самостоятельной функции государственного (публичного) управления.

В настоящей монографии проводится исследование административного надзора в новых научных аспектах, вырабатывается оригинальная научная концепция этого сложного административно-правового явления. На основе комплексных научных изысканий делается попытка сформировать четкую правовую конструкцию административного надзора, которая может широко использоваться в административно-правовой науке и правоприменительной практике.

Глава 1. Феноменология административного надзора

§1. Административный надзор – особая форма осуществления публичного управления. К вопросу о современных аспектах научных дискуссий

Интерес к административному надзору на протяжении многих лет остается достаточно высоким. В современной административно-правовой науке предпринимаются значительные попытки придать этому сложному административно-правовому явлению четко выраженный характер, определить его понятие, сущность и элементы. Между тем, научные исследования административного надзора носят крайне разрозненный и малопродуктивный характер. До настоящего времени, российская административно-правовая наука не предложила единых подходов к пониманию административного надзора, которые бы сочетались законодательными положениями, устанавливающими статус административно-надзорных органов и порядок осуществления административно-надзорной деятельности. Тем самым, существующие научные положения в значительной мере повторяют, а порой и дублируют, теоретические разработки советского административного права относительно понимания административного надзора, которые явным образом не согласуются с современным развитием административного надзора в России.

Стоит сказать о наиболее распространенном понимании административного надзора. Так, концептуальное понятие административного надзора нам пришло из советского административного права, где он понимался в качестве важнейшего способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении¹. К субъектам

¹ См., например: Советское административное право (Общая и особенные части). – М., 1973. С.275-278; Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С.69-78;

административного надзора относились чаще всего органы милиции и специализированные инспекции. При этом органы милиции осуществляли два вида административного надзора: за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия и за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за иной, строго определенной законом категорией граждан².

Что же касается специализированных инспекций, то они являлись специально созданными контрольными органами, призванными вести борьбу с нарушениями законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. При этом административный надзор являлся лишь частью их деятельности³, так как она имела смешанный – контрольно-надзорный характер⁴. Таким образом, административный надзор понимался как разновидность надведомственного контроля, представляющая форму активного наблюдения, сопровождающаяся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера⁵ и, подобно прокурорскому, не может быть связана с вмешательством в деятельность поднадзорного объекта или органа управления, а в случаях, такого вмешательства, надзор уступает место контролю⁶.

Советское административное право: учебник. М., 1985. С.271-273; Административное право. Общая и Особенная части. Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М.: МВШМ МВД СССР, 1986. С.266-268, и др.

² Советское административное право (Общая и особенные части). – М.: Юрлит, 1973. С.275-278; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. №30. Ст.597

³ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. С.11,13

⁴ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. С.255

⁵ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. С.19-20

⁶ См.: Кармолицкий А.А. Правовое регулирование полномочий государственных инспекций / Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1976. С.12; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М., 1981. С.255

Еще одной концепцией административного надзора советского периода времени можно назвать его трактовку как специфической правовой формой управленческой деятельности органов Советского государства. В процессуально-юридическом аспекте надзор за деятельностью государственных органов и должностных лиц является одним из основных требований поддержания режима социалистической законности. Причем, это требование предполагает осуществление глубоко продуманного, квалифицированного наблюдения за тем, чтобы реальная, фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала тому, что зафиксировано в законе, в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан⁷.

Следует заметить, что во всех концепциях административного надзора, сформировавшихся в советском административном праве, отсутствовали четко выраженные критерии разграничения контроля и административного надзора. Фактически административный надзор отождествлялся с контролем, являлся его специфической формой или разновидностью деятельности. Такая теоретическая двусмысленность и неопределенность не могла быть воспринята правотворчеством и правоприменением, что стало на долгие годы тенденцией смешения контроля и надзора в советском и российском законодательстве.

Вызывает глубочайшее сожаление и тот факт, что и современное российское административное право не разрешило сложившихся противоречий. По сути дела, административный надзор стал рассматриваться как многофункциональное правовое явление, свойственное многим контрольным процессам, осуществляемым различными органами государственной власти. Показательным примером в данном случае является рассмотрение административного надзора профессором В.П.

⁷ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. С.29-30

Беляевым, который пытается определить его характерные признаки на основании сравнения с прокурорским надзором. При этом одним из выводов его работы становится предложение о том, что административный надзор по мере научного освоения и формирования обобщенных представлений также может стать компонентом учения о надзорной форме деятельности⁸. Иными словами, ученый-теоретик ставит под сомнение существование административного надзора как самостоятельной формы государственно-управленческой деятельности. В большей степени с ним солидарны и другие ученые, которые не относятся к административистам, но их научные исследования связаны с рассмотрением надзорной и контрольной деятельности. Так, по мнению В.И. Рохлина, органами надзора являются органы прокурорского надзора, а все остальные, именуемые «надзором», более правильно называть органами контроля или, может быть, - органами государственного контроля⁹. Более того, М.С. Шалумов считает, что сохраняющийся в наименовании многих контролирующих органов термин «надзор» (санитарный, архитектурный и др.) противоречит назначению этих органов и вносит лишь путаницу в уяснение государственных функций надзорных и контрольных органов¹⁰.

Достаточно дискуссионными являются современные подходы к трактовке административного надзора и некоторых ученых в области административного права. Они указывают на то, что административный надзор является формой государственного призрения за законностью и имеет правоохранительную, а не управленческую природу¹¹; назрела необходимость признания правоохранительной природы

⁸ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч.ред. А.В. Малько. – М., 2005. С.126-142

⁹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. С.189

¹⁰ См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. №1. С.85

¹¹ См.: Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / под ред. И.Ш. Киясханова. – М., 2007. С.23

административного надзора и отнесения всех должностей государственных инспекторов (в том числе главных и старших, а также государственных санитарных врачей) к должностям государственной правоохранительной службы¹². Такие предложения не являются вполне аргументированными и могут служить лишь для выделения подвида административного надзора: милицейского, правоохранительного, полицейского и т.д. К примеру, о возможности выделения полицейского надзора говорят такие ученые, как К.С. Белький¹³, П.И. Кононов, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханов¹⁴, при этом не отрицая возможность существования административного надзора.

С другой стороны, остаются не совсем определенными границы осуществления административно-надзорной деятельности. Так, существует дискуссия о том, включаются ли лицензирование, регистрационная деятельность и привлечение к административной ответственности в содержание административного надзора. По мнению ряда ученых, контрольно-надзорная деятельность не может выполнять функции реализации ответственности. Процесс применения любого наказания выходит за рамки надзорной деятельности и представляет собой самостоятельную форму административной ответственности, что отражает «не совпадение двух форм деятельности, а их осуществление одним субъектом»¹⁵. Некоторые из них также отмечают, что контрольно-надзорное законодательство не должно вторгаться в область регистрационных и

¹² См.: Зырянов С.М. Развитие административно-надзорных отношений / Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения»). Государство и право. 2009. №2. С.18

¹³ См.: Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. – М., 2004. С.599-603

¹⁴ См.: Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – М., 2008. – С.511-514

¹⁵ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С.32-33; Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С.92-92; Зырянов С.М. Административно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти: Монография. М., 2004. С.31; Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография/ под ред. И.Ш. Килясханова. - М., 2007. С.35

лицензионных отношений, по крайней мере в целях регулирования порядка лицензирования и регистрации¹⁶.

Однако по данному вопросу существуют и другие точки зрения. К примеру, Р.А. Журавлевым указывается, что государственная регистрация (включая, в том числе, и лицензирование) является способом административного надзора за законностью регистрируемых действий и фактов, так как рассматриваемая процедура в сфере предпринимательских отношений преграждает путь в хозяйственный оборот сомнительным в правовом и экономическом отношении предпринимателям¹⁷. Е.И. Спектор также отмечает, что целью разрешительного механизма является установление особого государственного контроля (надзора) за осуществлением таких видов деятельности, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с обеспечением и реализацией наиболее важных публичных интересов, связаны с вовлечением в них неограниченного круга лиц, не участвующих в их осуществлении¹⁸. По мнению Д.В. Осинцева, специальные надзорные методы допускаются, если объектом посягательства является нарушение порядка стандартизации и подтверждения соответствия¹⁹.

Еще более устоявшейся является научная позиция некоторых ученых относительно включения юрисдикционной деятельности в содержание административного надзора. Такие известные ученые, как Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Ю.А. Тихомиров, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина и др., констатируют, что административный надзор связан с широким применением административного принуждения; надзорные структуры

¹⁶ Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / под ред. И.Ш. Киялханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С.17

¹⁷ Журавлев Р.В. Административное разрешение в предпринимательской деятельности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. С. 7, 15

¹⁸ Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. – М.: Юристъ, 2005. С.63

¹⁹ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. С.91

наделены большими юрисдикционными полномочиями, правом применять меры административного пресечения и административные наказания²⁰. Вывод напрашивается сам собой: налицо неустранимое научное противоречие в этом важном вопросе содержания административного надзора.

На наш взгляд, отрицание некоторыми учеными очевидных элементов содержания административного надзора еще более запутывает ситуацию с его интерпретацией. На практике еще более сложнее будет разграничить административно-надзорную и юрисдикционную деятельность ввиду отсутствия у субъектов правоприменения теоретических познаний в административно-правовой науке. Тем самым, производимые попытки сузить и разграничить эти два вида юридической деятельности остаются под большим вопросом.

По нашему мнению, здесь принципиальное значение имеет тот подход, который должен быть применен к раскрытию содержания административного надзора. Если мы рассматриваем административный надзор как функцию публичного управления, то юрисдикционная деятельность имеет сопутствующий (факультативный) характер.

Однако административный надзор может рассматриваться и как способ осуществления контрольной власти. В таком случае, административный надзор представляется как специальный вид государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, связанный с применением различных методов публичного управления и средств правового воздействия.

²⁰ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М., 2009. С.364; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М., 2007. С.543-545; Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2008. С.474-475; Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М., 2008. С.411; Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. – М., 2002. С.203; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. С.427 и др.

В свою очередь, под правовыми средствами понимаются правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей²¹. Другими словами, в современном государственном управлении происходит насыщение способов управленческого воздействия – средствами правового воздействия. Тем самым, суть административного надзора (любого государственного надзора) состоит во властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм), проверке их соблюдения, а также в применении в пределах установленной компетенции различных санкций (не обязательно прямого государственного принуждения) в конечном счете от имени государства²².

Таким образом, мы можем сделать несколько важных концептуальных выводов. Во-первых, до настоящего времени ведется серьезная научная дискуссия относительно понятия и содержания административного надзора. Во-вторых, теоретические концепции административного надзора, встречающиеся в работах различных ученых, не стыкуются с действующим законодательством Российской Федерации, которое не проводит окончательного разграничения контроля и надзора. В-третьих, административный надзор является устоявшейся формой публичного управления, которая характеризуется через призму трактовки административного надзора как функции публичного управления и способа осуществления контрольной власти. В-четвертых, под административным надзором мы понимаем особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности,

²¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С.507-508

²² Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008. С.103

конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

§2. Проблемы установления понятия и признаков административного надзора в современном административном праве России

Развитие административного права на современном этапе связано с переосмыслением существующих в нем понятий, категорий и институтов, вычленение и обоснование новых институтов и подотраслей административного права. Одним из приоритетных направлений является определение сущности, современных задач, функций и принципов государственного управления. При этом особого внимания в настоящее время требуют вопросы государственного контроля и административного надзора. При создании реально действующей системы государственного управления необходимо как можно более четко определить полномочия контрольных и надзорных органов, что в свою очередь даст возможность использовать заложенные в контроле и надзоре возможности для совершенствования государственного управления.

На наш взгляд, проведение нового теоретического исследования категории административного надзора имеет ключевое значение в современной административно-правовой науке, так как позволит обеспечить единообразие в понимании данного административно-правового явления и создаст устойчивую концепцию этой формы государственно-управленческой деятельности. Следовательно, определение понятия административного надзора, его сущности и признаков является важной задачей современной административно-правовой науки.

Формирование категории административного надзора относится к середине 60-х годов прошлого столетия, когда ученые в области административного права столкнулись с проблемой отграничения данного правового явления от таких смежных категорий, как государственный контроль, проверка исполнения и прокурорский надзор.

Так же в этот период в качестве самостоятельного законодательного термина стал использоваться термин «административный надзор» как профилактическая мера, применяемая к тем освобожденным, поведение которых дает основание опасаться рецидива преступлений с их стороны. Тогда институт административного надзора был регламентирован Положением об административном надзоре органов внутренних дел за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным указом Президиума Верховного Совета СССР от 26.07.1966 года №5364-VI. В соответствии с названным Положением административный надзор может быть установлен за некоторыми категориями освобожденных²³.

В советском административном праве существовал достаточно позитивный подход к пониманию административного надзора как одного из способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Так, первоначально под административным надзором понимался специальный вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления, который состоит в осуществлении наблюдения за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, актами правительств, ведомственными актами, а также и самими органами, осуществляющими этот надзор²⁴.

Данное определение подчеркивало специализированность административного надзора как одной из главных функций

²³ Уголовно-исполнительное право: учебник / отв. ред. А.С. Михлин. М., 2008. С. 379-380.

²⁴ См.: Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. М., 1963. С.69-78; Советское административное право (Общая и Особенности части). М., 1973. С.275-277.

правоохранительных органов, прежде всего, милиции. Эта функция заключалась в систематическом наблюдении за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия²⁵.

Однако сведение административного надзора исключительно к деятельности только правоохранительных органов (милиции) не могло быть оправданным, а поэтому вторым направлением административного надзора рассматривалась деятельность специализированных государственных инспекций. На государственные инспекции возлагалось осуществление так называемого внутриведомственного надзора. Они образовывались в системе соответствующих министерств, и их полномочия не выходили за рамки системы органов данного министерства (например, инспекция Котлонадзора Министерства судостроительной промышленности СССР). При этом специфика административного надзора, осуществляемого государственными инспекциями, заключалась в проверке фактического выполнения установленных правил, проведении осмотров техники, разработке конкретных мероприятий по предупреждению нарушений правил и порядка, закрепленных нормативными актами, внесении предложений по их совершенствованию и изменению. Для этого они наделялись значительными полномочиями, в том числе, правом беспрепятственно посещать подконтрольные объекты, участвовать в комиссиях по приемке их в эксплуатацию, производить контрольные выемки, пробы, уничтожать вредные для здоровья населения продукты, приостанавливать работу предприятий и т.п.²⁶.

²⁵ Советское административное право (Общая и Особенные части). М., 1973. С.548

²⁶ Здир Я. Государственные инспекции в СССР. М., 1960. С.45; Советское административное право (Общая и Особенные части). – М., 1973. С.276-277; Советское административное право: Учебник. М., 1985. С.271-273

Таким образом, в понимании советских ученых в области административного права, административный надзор рассматривался как специализированная функция правоохранительных органов и государственных инспекций по наблюдению за исполнением специальных правил и норм, установленных уполномоченными на то органами. При этом для правоохранительных органов (милиции) эти нормы устанавливались для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а для государственных инспекций – для регулирования технической, санитарной и экологической безопасности. Из этого следует, что административный надзор как правовое явление имеет неоднородную структуру, и, в зависимости от субъектов, его осуществляющих, объектов административного надзора, его целей и задач, имеет различное правовое содержание.

На наш взгляд, данное обстоятельство в настоящее время стало причиной многочисленных противоречивых точек зрения на понятие административного надзора, придания ему взаимоисключающих и необоснованных характеристик.

Трудно не согласиться с мнением С.Н. Назарова, который отмечает, что в современных исследованиях, как правило, продолжают повторяться те же различия надзора и контроля со ссылками на известные первоисточники, но, к сожалению, без учета того, что сущность и назначение контроля (надзора) в современном российском государстве иные, чем в государстве советском²⁷.

В то же время он делает вывод о том, что проверочная деятельность, именуемая надзором и контролем осуществляется в отношении неподчиненных органов; носит вторичный характер по отношению к деятельности проверяемой; органы, ее осуществляющие, составляют систему, специально предназначенную для такой деятельности; предметом

²⁷ Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С.12

надзора и контроля является соблюдение требований законов, а также подзаконных нормативно-правовых актов; эта деятельность осуществляется в определенных отраслях (сферах); органы надзора и контроля наделены властными полномочиями, что свидетельствует о необходимости использования единого термина для их обозначения²⁸, не может быть приемлемым и обоснованным.

По сути дела, ученый-теоретик предлагает простой выход из очень сложной проблемы юридической науки. Он предлагает, рассматривать эти правовые явления в качестве единого целого, а ранее существовавшие многочисленные теоретические разработки должны быть забыты.

Думается, что административно-правовая наука, имеющая значительный опыт научных исследований и разработок административного надзора, продвинулась намного дальше в понимании этого сложного правового явления, чем теория права в исследованиях надзора и контроля. Другими словами, попытки современных ученых теоретиков переписать многолетнюю историю развития административного надзора скорополительны и преждевременны.

Понимая всю сложность проблемы, мы ставим основной задачей определение признаков административного надзора, позволяющих отграничить его от других видов государственно-управленческой деятельности, имеющих смежный характер.

Как известно многогранность и специфические особенности управленческой деятельности обуславливают ее неоднородность²⁹. Контроль и надзор являются важными формами государственно-управленческой деятельности. По многим характеристикам они являются родственными правовыми явлениями, однако наличие одной правовой природы еще не повод их полного отождествления. Так, с позиции

²⁸ Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С.29

²⁹ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.5

профессора Д.Н. Бахраха, административный надзор позволяет обеспечивать свободы граждан, предприятий, организаций, ограждать их от чрезмерной государственной опеки, путем ограничения контрольных полномочий субъектов власти правовыми актами³⁰. Тем самым предотвращается необоснованное вмешательство субъектов контроля в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, организаций, а также чрезмерное влияние на граждан. Именно поэтому ученые в области административного права определили административный надзор как суженный контроль, имеющий свою специфику и характерные признаки.

Вместе с тем, как подчеркивает Д.Н. Бахрах, в современных условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в жизни общества все более важную роль играют технические средства, а значит, и разнообразные технические правила, контроль за соблюдением которых – необходимое условие обеспечения безопасности³¹.

Таким образом, административный надзор – это крайне динамическое правовое явление, которое может трансформироваться в зависимости от сложившихся условий в современном правовом государстве. Тем самым, Д.Н. Бахрахом, в отличие от работ советского времени, указываются такие новые отличительные признаки административного надзора, как наблюдение за соблюдением технических норм и правил, а целью надзора, по его мнению, является обеспечение безопасности.

³⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С.301

³¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С.301

Поэтому попытки С.Н. Назарова и других ученых-теоретиков назвать надзор деятельностью специально созданных для ее профессионального осуществления органов государства (служб) в отношении не подчиненных им органов и лиц, а контроль - для обозначения проверочной деятельности, осуществляемой в отношении подчиненных (подведомственных) структур и руководителей организаций (внутренний контроль)³², не соответствует развитию юридической науки и современному положению дел в российском государстве.

На наш взгляд, можно выделить следующие важные признаки административного надзора. При этом мы не ставим своей задачей дублировать те признаки, которые наиболее часто указываются в научной и учебной литературе, посвященной административному праву. Однако, не все из них имеют достаточную актуальность и практическую значимость в современных условиях развития государства и общества. Некоторые из наиболее часто указываемых признаков не позволяют отграничить административный надзор от смежных правовых явлений, в частности, таких как государственный контроль и прокурорский надзор. Нам представляется, что признаки административного надзора должны наилучшим образом подчеркивать и определять сущность данного правового явления. Поэтому мы выделяем самые существенные из них, которые не были предметом изучения в современном административном праве.

1. Как отмечается Д.В. Осинцевым, в механизме административно-правового регулирования включены методы контрольно-надзорной деятельности, связанные с последующим наблюдением за правомерностью поведения субъектов. Они сопровождают любое проявление публичной активности, близки к методам обеспечения законности деятельности субъектов, но «имея общее охранительное назначение, несут на себе,

³² Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С.30

главным образом, нагрузку предупредительного свойства... В этом плане видна позитивная сущность»³³ административно-надзорной деятельности³⁴. Из этого следует, что наблюдение за исполнением специальных норм и правил, являющееся сущностью административного надзора, носит позитивный характер, то есть предупредительный. Именно поэтому, государство пытается ограничить количество проводимых проверок контрольными и надзорными органами для недопущения злоупотребления правом.

Безусловно, контроль также может иметь предупредительный характер, однако целью проверки будет установление отклонения от заданных параметров в деятельности подконтрольного субъекта, и такая проверка осуществляется контролируемым органом по своему усмотрению. Тогда как административно-предупредительная деятельность носит первоочередной, постоянный и систематический характер для установления нарушений действующих нормативно-правовых актов, ограничений прав и свобод граждан и законных интересов организаций. Предупреждение нарушений законности является базовой функцией надзорных органов.

2. Административный надзор является важнейшей функцией государственных органов исполнительной власти. В настоящее время статус государственного органа, его правовое положение и наименование определяется исходя из возложенных на него государственно-управленческих функций. Именно таким образом выстроена современная система федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Любые функции определяются, исходя из компетенции и государственно-властных полномочий. Таким образом, еще одним признаком административного надзора является установление надзорной компетенции и надзорных полномочий.

³³ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 20.

³⁴ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С.90

Надзорная компетенция заключается в установлении соответствующих предметов ведения административного надзора, то есть объектов надзора: специальных правил, норм, требований, стандартов, установленных в нормативно-правовых актах. Наиболее общие надзорные полномочия выражаются в предоставлении различных прав государственным органам и их должностным лицам совершать действия по обеспечению законности и дисциплины в деятельности организаций и граждан; безопасности в различных сферах государственного управления; поддержании общественного порядка (общественной безопасности и общественного благоустройства); пресечении противоправных действий организаций и граждан; привлечении виновных лиц к юридической ответственности.

3. Административный надзор имеет специальный набор взаимосвязанных целей. Ряд из таких основополагающих целей называются Д. Галлиганом. Это улучшение администрирования, защита прав граждан, обеспечение общей легитимности административного правления³⁵. Стоит оговориться, что такие цели административного надзора рассматриваются применительно к американской и европейской правовым системам, где значительная роль уделяется деятельности административных судов.

Вместе с тем, защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение законных интересов организаций, безусловно, является целью административного надзора, и как уже отмечалось, именно такая деятельность служит одним из оснований отграничения государственного контроля от административного надзора. На наш взгляд, улучшение качества администрирования и обеспечение легитимности административного правления являются факультативными, или, скорее, побочными целями административного надзора. В

³⁵ Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. С.332-333

современном административном праве используются такие понятия, как законность и эффективность государственного управления, которые идентичны по своему содержанию вышеуказанным целям. При этом административный надзор рассматривается как один из способов обеспечения законности и эффективности государственного управления. Следовательно, эти цели могут рассматриваться в призме всей государственно-управленческой деятельности.

Вместе с тем, одной из главнейших целей административного надзора является обеспечение безопасности, наряду с обеспечением конституционных прав и обязанностей граждан, и законных интересов организаций. Под административно-публичным обеспечением безопасности, как отмечает А.И.Стахов, понимается деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению исполнения физическими и юридическими лицами установленных или санкционированных государством специфических социальных и технических норм – общеобязательных условий и требований безопасности³⁶. Фактически мы видим, что здесь говорится об административно-надзорной деятельности, имеющей целенаправленное правовое содержание и смысл.

В подтверждение данного вывода может служить анализ деятельности большинства государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор, основной целью деятельности которых является обеспечение различных видов безопасности (государственной, общественной, экологической, промышленной и т.д.).

4. Один из важнейших признаков административного надзора является критерий вмешательства или влияния на хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Данному вопросу уделено

³⁶ Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб. пособие / А.И. Стахов. М., 2008. С.86-87

значительное внимание в юридической литературе. Так, например, М.С. Студеникина, отмечает, что законодательство и практика не дают оснований полагать, что для административного надзора специфично «полное невмешательство» в оперативную деятельность обследуемых объектов. Такое утверждение верно лишь в отношении органов, осуществляющих прокурорский надзор, которые не входя в систему органов управления, действительно никакой административной властью не обладают. Административный надзор отличается от прокурорского наличием определенного комплекса административно-властных средств, с помощью которых происходит проникновение в деятельность подконтрольного объекта³⁷. С таким утверждением следует согласиться, однако оно требует соответствующего уточнения.

В случае, если бы не происходило вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта, то такая деятельность целиком и полностью коррелировалась бы с понятием правового мониторинга. Он представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, используемый на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования и т.п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права. В ходе мониторинга необходимо выявить объективные факторы, которые позитивно или негативно влияют на конечные результаты деятельности поднадзорного органа³⁸. Однако главное отличие правового мониторинга от административного надзора, является активное и частое применение в последнем случае мер административного принуждения. Среди таких мер выделяются обычные, стимулирующие и ограничивающие надзорные меры³⁹. В результате применения мер административного принуждения

³⁷ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.5

³⁸ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С.362-363

³⁹ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С.90

происходит проникновение в деятельность поднадзорных объектов и, следовательно, влияние на их оперативно-хозяйственную деятельность. Так, например, приостановление деятельности организации, временный запрет деятельности организации влекут серьезные правовые последствия.

Вопрос о характере, допустимости и степени влияния на оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного объекта всегда связан с видом меры административного принуждения, которая осуществляется в соответствии с предоставленными полномочиями и компетенцией надзорного органа.

5. Исходя из современных концепций административно-процессуальной деятельности, содержание административного надзора наполняют установленные в действующем законодательстве соответствующие надзорные процедуры. В теории административного права под административными процедурами понимается установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций⁴⁰. Правовая регламентация надзорных процедур имеет важное значение, так как позволяет законным образом реализовывать цели и задачи административного надзора. При этом результаты административно-надзорной деятельности должны иметь соответствующее процессуальное оформление, к примеру, по результатам проверки должен быть составлен акт.

К тому же нужно различать процессуальные административные процедуры и внепроцессуальные административные процедуры⁴¹, так как административно-надзорный процесс включает в себя как те, так и другие.

⁴⁰ Административное право России: курс лекций/ Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С.505

⁴¹ Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С.425-428.

Следует сказать, что наличие многообразных надзорных процедур дает основание говорить об административно-надзорном процессе, включающем в себя процедурные производства, например, лицензионное производство, регистрационное производство и т.д. Выделение в административном надзоре как форме государственно-управленческой деятельности соответствующих производств и процедур дает возможность его структурирования, то есть теоретически обоснованного выделения стадий, этапов и элементов административно-надзорной деятельности.

6. Административный надзор способствует проведению в жизнь административно-правовых норм. Такое утверждение основывается на нескольких существенных обстоятельствах. По мнению профессора Д.Н. Бахраха, одним из направлений административно-надзорной деятельности является правотворчество и участие в определении правового режима поднадзорных объектов⁴². С этим утверждением следует согласиться и указать на то, что органы административного надзора занимаются правотворческой деятельностью на уровне принятия подзаконных нормативно-правовых актов.

Такая возможность предоставляется действующим законодательством РФ, а именно: Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года⁴³. Согласно ему федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты и по общему правилу не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, а также управление государственным имуществом и оказанием государственных услуг.

Однако, как показывает практика, многие федеральные органы исполнительной власти, особенно подчиненные Президенту РФ,

⁴² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С.304-305

⁴³ СЗ РФ. №11.2004. Ст.945.

осуществляют все виды государственных функций. Так, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществляет надзор и контроль в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, лицензирует виды деятельности, отнесенные к его компетенции. В числе задач Федеральной службы безопасности, Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и др. названо самостоятельное осуществление в пределах своих полномочий деятельности по нормативному правовому регулированию в установленных сферах⁴⁴. Таким образом, представителями исполнительной власти устанавливаются правила ведения профессиональной деятельности: лицензионные требования и условия, ограничения на внутреннем рынке и во внешней торговле, условия обеспечения безопасности и качества продукции (работ, услуг), антимонопольного регулирования⁴⁵.

На наш взгляд, сама возможность нормативно-правового регулирования органами административного надзора не является отличительной особенностью административно-надзорной деятельности. Такую возможность имеют и органы, осуществляющие государственный контроль, а также федеральные агентства, не являющиеся надзорными органами.

Вместе с тем, принятие норм, правил, положений, стандартов, требований и т.д., обязательных для исполнения, имеют характер подзаконной деятельности, направленной на исполнение и соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. При наличии возможности активного влияния на деятельность

⁴⁴ Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. М., 2008. С. 76-79

⁴⁵ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С.73-74

поднадзорных субъектов органы административного надзора фактически проводят исполнение нормативно-правовых актов различными субъектами государственного управления. Это может выражаться в дачи обязательных для неподчиненных в организационном отношении органов указаний о способах и сроках устранения выявленных нарушений, приостановление в случае обнаружения грубых нарушений работы отдельных агрегатов, цехов или даже закрытие целых предприятий⁴⁶, установление систем внутреннего производственного контроля, аттестация работников организаций, дача разрешений на эксплуатацию производственных объектов и проведение работ и т.д.

В отличие от государственного контроля такое проведение исполнения нормативно-правовых актов осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов государственного управления и только с целью обеспечения законности и безопасности в их деятельности.

7. Во многих научных работах, рассматривающих вопросы административного надзора, указывается на большое количество специализированных органов, осуществляющих административный надзор. Полномочиями в сфере административного надзора также наделено громадное количество государственных служащих⁴⁷. Из этого делаются выводы о существовании различных видов надзора. При этом не всегда указывается, что деятельность, осуществляемая различными органами государственной исполнительной власти, является видом административного надзора. К примеру, Д.Н. Бахрах выделяет государственный надзор за безопасностью дорожного движения⁴⁸, Ю.Н. Старилов указывает на существование государственного пожарного надзора, государственного санитарно-эпидемиологического надзора,

⁴⁶ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.13.

⁴⁷ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С.426.

⁴⁸ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. М., 2006. С.310-315.

государственного строительного надзора⁴⁹, Н.М. Конин обращает внимание на существование банковского надзора, государственного страхового надзора, государственного ветеринарного надзора⁵⁰, и т.д.

Не совсем понятным является то, что не только указанные ученые, но и другие авторы не называют эти виды деятельности видами административного надзора, предпочитая термин «государственный» надзор. Однако административный надзор наряду с прокурорским надзором, административным надзором за осужденными лицами, судебным контролем, парламентским контролем, контролем Президента РФ являются видами государственного надзора. Тогда напрашивается вопрос: вышеуказанные виды надзорной деятельности будут являться видами административного или государственного надзора? Проблему разграничения видов административного надзора поднимают и такие известные ученые, как П.И. Кононов, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханов, указывающие на необходимость обособления полицейского надзора, его отграничения от надзора административного⁵¹.

Мы полагаем, что для отнесения того или иного вида надзорной деятельности к административному надзору нужно определить четкие критерии отнесения этой деятельности к административно-надзорной.

Во-первых, административный надзор осуществляется исключительно государственными органами исполнительной власти. Тем более, что такие виды надзорной деятельности, как судебный контроль, президентский контроль, парламентский контроль, не относятся к административному надзору.

Во-вторых, административный надзор является важной формой государственно-управленческой деятельности, который осуществляется в

⁴⁹ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С.426-448.

⁵⁰ См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С.182-183

⁵¹ Административное право России: учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясхановым. М., 2007. С.510-511.

установленных сферах государственного управления. Надзорная деятельность органов милиции, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков осуществляется в административно-политической сфере. В этой сфере действуют и другие государственные органы исполнительной власти, например, Ростехнадзор. Таким образом, выделение полицейского надзора в отдельный вид государственного надзора, постольку поскольку он осуществляется правоохранительными органами, является необоснованным с рассматриваемой позиции единой сферы государственного управления.

В-третьих, наличие единой цели административного надзора, достижение которой возлагается на все государственные органы исполнительной власти, осуществляющие надзорную деятельность. Такая цель достаточно четко определена и связана с обеспечением реализации принципа законности при функционировании органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, а также в деятельности граждан⁵². Еще одной немаловажной целью административного надзора является обеспечение безопасности в деятельности субъектов государственного управления, в обществе и государстве. Целью же административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, является предупреждение новых преступлений со стороны освобожденных и оказание на них воспитательного воздействия⁵³.

Кроме того, административный надзор осуществляется только на основании административно-правовых норм, тогда как административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, регламентируется в основном нормами Уголовно-исполнительного кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, Уголовно-процессуального кодекса РФ. Таким

⁵² Общее административное право: учебник / под ре. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С.426

⁵³ Уголовно-исполнительное право: учебник для вузов / отв. ред. А.С. Михлин. М., 2008. С. 379-380.

образом, данное обстоятельство может быть также признано отдельным критерием.

И, наконец, в-четвертых, наличие определенных специфических средств и способов осуществления административно-надзорной деятельности, таких как лицензирование, регистрация, декларирование и т.п., возможность применения мер государственного принуждения, позволяет отграничить административный надзор от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, к примеру, мониторинга, проверки исполнения, надведомственного государственного контроля.

Следовательно, мы может указать на такой признак административного надзора, как наличие многочисленных и многообразных видов административно-надзорной деятельности, которая объединяется общими критериями.

С учетом вышеизложенных существенных признаков административного надзора можно сформулировать его понятие. Под ним понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

§3. Концептуальные основы реформирования административного надзора в современной системе исполнительной власти России

Современное государственное управление требует значительных преобразований в сложившихся условиях развития общества и государства.

Это понимают руководители государства, ученое сообщество, правоприменители, представители бизнеса, а также простые граждане. В условиях значительных экономических, политических, правовых преобразований, направленных на строительство демократического правового государства, действующая власть столкнулась с серьезными проблемами реформирования государственного управления. И дело здесь не столько в многолетнем советском наследии, генетически заложенном в государственно-управленческих процессах, сколько в недееспособности государства провести существенные преобразования в достаточно короткие сроки. Реакция общества, представителей науки, работников юрисдикционных органов, в большинстве своем является сдержанной, а порой и просто одобрительной, как, в прочем, и всей политики государства в последнее время. Отдельные выступления ученых, государственных деятелей, представителей общественных организаций, «потонули» в потоке положительной и одобрительной информации об успешности и значимости, проводимой в последнее время административной реформы. Вместе с тем, немногие могут назвать сроки ее начала и завершения, а единицы могут сказать о ее концепции либо теоретических основах этой реформы.

При этом для многих может оказаться открытием, что в настоящее время уже проводится пятый этап административной реформы, который должен завершиться в 2010 году.

Необходимо сказать несколько слов об этих этапах, чтобы выявить закономерности в реформировании государственного контроля и административного надзора в Российской Федерации. К примеру, А.Ф. Ноздрачевым, выделяется пять относительно самостоятельных этапов проведения административной реформы. *Первый этап* административной реформы состоялся в 1991-1992 годах, который связан с департизацией государственного аппарата и формированием конкретных федеральных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и

компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств. *Второй этап* административной реформы (1996-1998 г.г.) связан с разработкой первой концепции реформы, в которой обозначались проблемы гражданина и исполнительной власти, исполнительной власти и ее новых функций, проблем государственной службы, коррупции в системе управления. *Третий этап* административной реформы (1999 – 2000 г.г.) связан с разработкой Концепции государственного строительства, вобравшей в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 года. *Четвертый этап административной реформы* (2003-2005 г.г.) ассоциируется с работой специально созданной в 2003 году Правительственной комиссии по проведению административной реформы. И наконец, *пятый этап*, начинается с принятия Концепции административной реформы на период 2006-2010 г.г.⁵⁴

Таким образом, в настоящее время мы имеем возможность дать определенную оценку результатам пятого этапа административной реформы. Однако, как и в первых четырех этапах, внимание общественности акцентируется на незавершенности проводимых в государстве преобразований. По сути дела, мы сталкиваемся с одной и той же проблемой, когда государство заявляет о начале реформирования государственной власти и государственного аппарата, для чего им предпринимаются громкие шаги, которые широко транслируются через средства массовой информации для общественности, например, упраздняется министерство или увольняются несколько высокопоставленных чиновников, а затем наступает информационный вакуум и переключение внимания граждан на другие социальные либо экономические проблемы. Особенно показательным были 90-е годы, когда административная реформа считалась второстепенной по сравнению с

⁵⁴ См.: Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН. №2. 2006. С.11-28

экономическими и политическими реформами. Здесь следует согласиться с Т.Г. Архиповой, отмечающей, что государственная политика в рассматриваемый период времени сводилась к перераспределению полномочий и источников финансирования, тасованию кадров, созданию-ликвидации, объединению-разделению министерства, службы, иных ведомств. Фактически этими реформами бюрократия занималась конструированием самой себя⁵⁵.

Можно отметить, что видимые шаги государства по проведению административной реформы стали наиболее заметными после издания Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года. Так, на основе установленной типологии функций государственного управления федеральных органов исполнительной власти создана трехуровневая структура федеральных органов власти (министерство-служба-агентство), позволяющая четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти, оптимизировать их состав и механизмы функционирования⁵⁶.

По мнению разработчиков данной реформы, еще одним результатом проводимых действий должно было стать не только сокращение числа правительственных учреждений и числа чиновников в них, но и урезание и уточнение их функций. Это позволило бы ограничить присутствие государства в первую очередь в сфере производства и услуг, а, значит, освободить поле для деятельности институтов гражданского общества⁵⁷.

Однако, как и на первых трех этапах, значительных позитивных изменений не произошло. По мнению многих критиков, административная реформа 2004 года очень напоминает ту реформу, что была проведена после

⁵⁵ Административные реформы в России: история и современность / Под ред. Р.Н. Байгузина. М., 2006. С.548-549

⁵⁶ Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН. №2. 2006. С.19

⁵⁷ Административные реформы в России: история и современность / Под ред. Р.Н. Байгузина. М., 2006. С.549

смерти Сталина в марте 1953 года. Тогда тоже было предпринято значительное сокращение числа правительственных учреждений, а несколько месяцев спустя констатировалась необходимость внести некоторые поправки к проведенной реорганизации министерств, после чего количество министерств и ведомств достигло дореформенного показателя в течение года. Таким образом, в результате четвертого этапа административной реформы число министерств сократилось, а число других правительственных учреждений возросло. При этом они, главным образом, подчинены министерствам. Такая структура как «министерства-службы-агентства» не является отечественным ноу-хау, она известна и оправдала себя во многих странах. Однако в России разделения функций между ними не произошло, степень концентрации власти возросла, правовой и бюджетный статус служб и агентств до конца не определен. Коррупция и чиновничий произвол не только не прекратились, наоборот, увеличились⁵⁸.

На наш взгляд, такая жесткая критика в адрес государства вполне оправдана. Совершенно очевидно, что высшие должностные лица государства не приняли во внимание исторический опыт развития российского и советского государства, не апробировали новые модели деятельности и формы государственных органов (например, в субъектах Федерации), и не учитывали негативный опыт зарубежных стран. Самое главное - отсутствовала какая-либо серьезная научная концепция, на основе которой должно было происходить реформирование системы федеральных органов исполнительной власти. Более того, для перестроения всей системы государственных органов исполнительной власти отводился довольно короткий промежуток времени. Тем самым, административная реформа на четвертом этапе была обречена на провал.

⁵⁸ Административные реформы в России: история и современность / Под ред. Р.Н. Байгузина. М., 2006. С.558

Вместе с тем, положительным моментом в этой ситуации стало продолжение действий государства на реформирование государственного аппарата. Государство, фактически признавая допущенные многочисленные ошибки и неэффективность проведенных мер, целенаправленно следует выбранному курсу на повышение эффективности государственного управления. Наличие положительных предпосылок для дальнейшей комплексной модернизации системы органов государственной власти, послужило основой для начала пятого этапа административной реформы.

В соответствии с протоколом заседания Правительства РФ от 21 октября 2004 года Минэкономразвития России были подготовлены и представлены в Правительство РФ проект Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах и проект плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года указанные документы были одобрены⁵⁹. В начале 2008 года сроки проведения административной реформы были пересмотрены в сторону их увеличения, то есть окончание реформы предполагается в 2010 году.

Вышеуказанный документ очень критично оценивает систему существующего государственного управления. Указывается на социально-экономическую важность административной реформы и невозможность отступления от выбранного курса. В нем основательно проводится инвентаризация, анализ и классификация функций федеральных органов исполнительной власти. Всего в рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными - 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868 функций.

⁵⁹ Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды Института государства и права РАН. №2. 2006. С.14

К тому же, концепция административной реформы предусматривает реализацию мероприятий по восьми основным направлениям. К таким направлениям относятся: управление по результатам; стандартизация и регламентация; предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров; предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме; оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции; повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти; обеспечение административной реформы⁶⁰.

В отличие от других документов, касающихся проведения административной реформы, впервые акцентируется внимание на необходимость принятия мер, направленных на повышение эффективности государственного контроля и надзора, в частности, упорядочивание лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера.

С позиции разработчиков концепции административной реформы, наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию предпринимательства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти.

По нашему мнению, данное изыскание является не чем иным, как основополагающей концептуальной основой реформы государственного контроля и административного надзора.

Следует также согласиться с разработчиками концепции административной реформы, отмечающими, что действующие методы

⁶⁰ СЗ РФ. 2005. №46. Ст.4720.

государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива: контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности). Сферы контроля и надзора определены неоптимально.

Как мы поняли, для решения обозначенных проблем предполагается осуществить необходимые мероприятия, имеющие следующее содержание:

1. *Оптимизировать функции органов исполнительной власти по контролю и надзору, особенно это касается функций по контролю и надзору в коррупционных сферах деятельности органов исполнительной власти.*

Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации контрольных и надзорных функций со стороны государства, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций контроля и надзора на уровень субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также создаваемым саморегулирующим организациям.

2. *Исключить избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, в том числе провести организационное разделение правоуправляющих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.*

Для этого необходимо, прежде всего, разграничить функции контроля и надзора, унифицировав терминологию законодательных и

нормативных актов. Это позволит сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

3. Упразднить функции по контролю и надзору, не имеющие под собой достаточных правовых оснований, и препятствующих реализации гражданами своих конституционных прав либо возлагающих дополнительные обязанности на предпринимателей.

С этой целью, для объектов и предметов контроля и надзора, подпадающих под действие Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании», необходимость, периодичность, виды и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими регламентами. До их принятия надзорные органы вправе проводить проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны быть опубликованы в информационных системах общего пользования, а их получение должно быть бесплатным.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

4. Модернизация и совершенствование выполнения функций по контролю и надзору путем внесения изменений в нормативно-правовую базу и проведение организационных мероприятий.

Для этого требуется пересмотр действующего законодательства о проверках предпринимательской деятельности для уменьшения числа изъятий из сферы его действия. Также предстоит закрепить в нормативных правовых актах коллегиальные принципы управления надзорными органами, эффективные механизмы досудебного обжалования их действий и решений.

5. Оптимизация функций по контролю и надзору региональных органов власти, путем проведения организационных и правовых мероприятий, аналогичных проводимым на федеральном уровне.

С этой целью необходимо четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Необходимо предусмотреть запрет на проведение государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти с целью недопущения осуществления аналогичных по содержанию мер.

Выполнение данных мероприятий возложено на такие федеральные органы исполнительной власти как Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минсельхоз России, МПР России, Минрегион России, Мининформсвязи России, Ростехнадзор, Ростуризм, другие заинтересованные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом окончательным завершением мероприятий устанавливается четвертый квартал 2008 года. Однако многие из них, не только не находятся на стадии завершения, но и вовсе не начинались. Например, пилотное разделение функций контроля и надзора в отдельных федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно было быть проведено в третьем-четвертом

кварталах 2006 года, а окончательное разделение этих функций должно произойти в четвертом квартале 2008 года.

Вызывает глубокое сожаление, что и на этот раз административная реформа не будет завершена в определенные государством сроки. С другой стороны, та поспешность, с которой происходит реформирование государственной исполнительной власти, может привести к еще большим негативным и непоправимым последствиям, которые отразятся, в первую очередь, на организациях и гражданах.

При этом следует отметить и весьма спорные положения данной концепции административной реформы. Так, при всех положительных моментах, связанных с оптимизацией государственных функций по контролю и надзору, вызывает обоснованное сомнение, предлагаемое разграничение правовых категорий «контроля» и «надзора». Логика такого разграничения конечно очевидна, но она явным образом не стыкуется с теми научными разработками, которые касаются рассматриваемых административно-правовых категорий.

В этой связи, нельзя не согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, который ставит серьезный вопрос о том, в какой степени может административная реформа изменить само административное право? Давая на него ответ, он отмечает, что создатели концепции административной реформы в меньшей степени согласовали ее направления и этапы проведения с потребностями развития административного права. Данная административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов⁶¹.

Таким образом, возникает и другой важный вопрос: должны ли позитивно восприняты наукой административного права проводимые преобразования в результате административной реформы, которые явным

⁶¹ Старилов Ю.Н. Административное право – на уровень правового государства / Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2003. С.46, 76-77

образом не согласуются с теоретическими концепциями административного права, либо они могут быть подвергнуты обоснованной критике? На наш взгляд, последнее не только возможно, но и крайне необходимо в условиях многочисленных ошибок и просчетов, допущенных в нашем государстве. Именно поэтому административно-правовая наука должна оказать помощь путем высказывания многосторонней и обоснованной критики в отношении проводимых преобразований в государственном управлении. С нашей точки зрения, неуспешность и неэффективность административной реформы во многом и связана с отсутствием необходимого числа критических отзывов не только со стороны научного сообщества, но и общественных организаций и граждан.

Возвращаясь к оценке концептуальных основ разграничения функций государственного контроля и надзора следует заметить, что данные вопросы уже давно и часто поднимались административно-правовой наукой. Так, в 2002 году на Шестых Лазаревских чтениях Н.Ю. Хаманева, отмечала, что одним из главных направлений развития науки административного права является развитие системы государственного контроля. При создании действенной системы государственного контроля необходимо четко определить полномочия органов, наладить координацию контрольной деятельности, что даст возможность использовать заложенные в контроле потенциальные возможности для совершенствования государственного управления⁶².

Действительно, система государственного контроля и административного надзора рассматриваются в теории административного права, прежде всего, как особые формы государственного управления. Придание контрольной деятельности формы негосударственного мониторинга, с этой точки зрения, не совсем оправдано. В теории

⁶² Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2002. №11. С.5-6

административного права выделяется такая форма управленческой деятельности, как общественный контроль. Исследователи правильно отмечают, что общественный контроль выступает в качестве условия формирования гражданского общества и правового государства, становится индикатором эффективного функционирования данных институтов, а также выступает гарантией законности и обеспечения правопорядка в стране. Контроль общества над государством представляет собой осуществляемую в особом процедурном порядке деятельность специальных субъектов (органов государственной власти, институтов гражданского общества, отдельных граждан) по проверке, оценке качества государственного управления, соблюдения прав и свобод человека и гражданина на предмет соответствия предъявляемым требованиям⁶³.

Рассмотрение сущности контроля в концепции административной реформы в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованных в органах исполнительной власти в установленном порядке, ставит его в один ряд с общественным контролем и правовым мониторингом. Более того, контроль утрачивает существенную черту, которая отличает его от надзора, а именно, возможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта и дачи обязательных для исполнения предписаний и распоряжений как с точки зрения законности, так и целесообразности его деятельности.

При этом совершенно непонятно, что будет являться предметом контрольной деятельности негосударственных образований, и будет ли он отличаться от предмета государственной надзорной деятельности. Каким образом будет происходить воздействие на подконтрольный субъект, где

⁶³ Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С.361-362

пределы такого воздействия, и каковы способы защиты от непропорционального контроля?

Получается, что в результате административной реформы будет создано огромное количество негосударственных контрольных органов, действующих параллельно с надзорными органами, а за все теми же контрольными органами необходимо создать еще одну систему надзорных органов. Так, существующая в Германии подобная система негосударственного контроля предполагает, что органы аккредитации, в свою очередь, подлежат государственному надзору⁶⁴.

На наш взгляд, это приведет к еще большему хаосу в государственном управлении и увеличению уровня коррупции. Передача функций по государственному контролю общественным организациям не должна произойти. Контроль следует считать ограниченной функцией государственных органов исполнительной власти в отношении организационно-подчиненных субъектов. Государственный контроль может осуществляться в различных формах и с использованием разнообразных методов. Он является важнейшим средством обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. При этом функциями государственного контроля наделены такие высшие органы государственной власти, как Президент РФ и Правительство РФ, отчуждение у них этой функции может сразу разрушить всю систему централизованного государственного управления.

Между тем, создание системы саморегулируемых организаций, осуществляющих функции контроля, никоим образом не противоречит нашим суждениям. Согласно Федеральному закону «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 года №315-ФЗ, под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая

⁶⁴ Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. (пер. с нем.). М., 2008. С.258

осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. То есть, в законе идет речь о внутреннем негосударственном контроле, который, стоит заметить, достаточно давно существовал в Российской правовой системе. Подобным видом негосударственного контроля является производственный контроль. Правовое содержание его заключается в том, что организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности в соответствии с требованиями, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации.

С нашей точки зрения, в концепции административной реформы допущена серьезная ошибка в определении сущности и правового содержания контрольных функций. Наиболее очевидно эта ошибка становится заметной при обращении к немецкому административному праву, из которого, кстати, были заимствованы некоторые концептуальные положения современной административной реформы. В германском административном праве понятия «контроль» и «надзор» используются в одном законе о хозяйственном надзоре, но в различных значениях. Так, надзор понимается как контроль за предпринимательской деятельностью, а контроль в значении государственного контроля – как внутриведомственный контроль или правовой контроль, например, контроль над торговыми палатами. Таким образом, надзор является корреляцией свобод, а контроль – это корреляция управления и самоуправления⁶⁵. Концепция административной реформы восприняла лишь последнее значение контроля.

⁶⁵ Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. (пер. с нем.). М., 2008. С.245

Напротив, понятию надзора было дано слишком узкое значение. Так, сведение надзора только к проверкам действующих обязательных требований в части безопасности не может в полной мере отражать сущность надзорной деятельности.

К примеру, Н.М. Конин считает, что сущность надзора заключается в проверке соблюдения поднадзорными субъектами законов и некоторых определенных в подзаконных актах правил (санитарно-противоэпидемиологических, правил разрешительной, паспортной системы, техники безопасности и охраны труда и т.д.⁶⁶ По мнению других ученых, надзор является разновидностью правоохранительной деятельности⁶⁷, которая осуществляется в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений установленных правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия⁶⁸. Третьи полагают, что надзор имеет три основополагающих цели – это улучшение качества администрирования, защита прав граждан и обеспечение общей легитимности административного правления⁶⁹. Все эти позиции говорят о неоднородности сущности надзора, наличии широкого набора целей, возлагаемых на надзорные органы.

В противоположность этим научным точкам зрения высказывается также мнение близкое по своей сути к концептуальному положению, содержащемуся в концепции административной реформы. Так, с позиции Д.Н. Бахраха, если главная цель судебного и прокурорского надзора – обеспечение законности в стране, то основная цель административного надзора – обеспечение безопасности граждан, общества, государства. Он всегда направлен на соблюдение специальных правил (санитарных,

⁶⁶ Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С.177

⁶⁷ Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. М., 2007. С.20

⁶⁸ Советское административное право (Общая и Особенные части). М., 1973. С.548

⁶⁹ Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С.332-333

ветеринарных, таможенных, рыбной ловли, торговли и др.), а не на соблюдение законности в целом⁷⁰. С такой позицией известного ученого, можно согласиться только частично.

Безусловно, одной из основополагающей целей административного надзора является обеспечение безопасности через проверку специальных норм в этой области. Однако большинство надзорных органов имеет своей целью при осуществлении административного надзора не только обеспечение безопасности, но и осуществление наблюдения и проверки законности в деятельности поднадзорных субъектов.

К примеру, Федеральная служба по труду и занятости осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий в области содействия занятости населения, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений⁷¹. Осуществление надзорных полномочий, не связанных с обеспечением безопасности, также характерно и для Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций и др.

Таким образом, предмет административного надзора охватывает более широкий круг общественных отношений, чем указанный в концепции административной реформы 2006 – 2010 г.г.

На наш взгляд, концептуальной основой разграничения контроля и надзора является то, что надзор в отличие от контроля, имеет своей основополагающей целью обеспечение законных интересов государства, общества, субъектов предпринимательской деятельности и граждан. Под

⁷⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2006. С.302

⁷¹ СЗ РФ. 2004. №28. Ст.2901.

законными интересами понимаются формы реализации стремлений различных участников правоотношений, как в сфере частного, так и публичного права. Помимо этого, законные интересы являются и эффективным средством правового воздействия, которое выступает ключом самоорганизации⁷².

В данном случае, к законным интересам государства следует отнести защиту конституционных прав и свобод граждан, обеспечение безопасности в различных сферах государственного управления, соблюдение законности в деятельности различных субъектов права, привлечение правонарушителей к ответственности, восстановление нарушенного порядка управления. При государственном контроле законные интересы государства связаны лишь с улучшением качества администрирования и эффективностью государственного управления. При контроле законные интересы государства распространяются только на организационно-подчиненные субъекты. В этом концептуальном положении заключается догма об увеличении объема административного надзора за счет сужения объема государственного контроля.

Что же касается законных интересов общества, субъектов предпринимательской деятельности (они выделяются исходя из основного посыла административной реформы), а также граждан, то их законные интересы – это возможность пользоваться определенными социальными благами и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов, которое в определенной степени гарантируется государством в виде юридической дозволенности, отраженной в объективном праве либо вытекающей из его общего смысла⁷³.

⁷² Субочев В.В. Законные интересы. М., 2008. С.316

⁷³ Субочев В.В. Законные интересы. М., 2008. С.87-88

По нашему мнению, обеспечение законных интересов государства, общества и граждан является смыслом контрольно-надзорной деятельности. Нельзя определить досконально предмет контрольно-надзорной деятельности, так как происходит крайне быстрое развитие социальных отношений и модернизация объектов контрольно-надзорной деятельности. Универсальность контроля и надзора заключается именно в том, что с помощью этих средств могут быть обеспечены законные интересы различных субъектов государственного управления. При этом наполняемость содержания этих «законных интересов» имеет динамический характер и коррелируется с действующим законодательством.

Подводя итог данному исследованию, необходимо отметить очень важные положительные тенденции, заложенные в концепции административной реформы 2006-2010 г.г. Эти тенденции имеют позитивную направленность на усовершенствование системы государственного управления и на унификацию действующего законодательства. Вместе с тем, многие положения реформы крайне противоречивы и не имеют научного обоснования, что было показано на примере рассмотрения предложенных концептуальных основ реформирования государственного контроля и административного надзора.

Глава 2. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти и функция публичного управления

§1. Контрольная власть в системе государственной власти. Административный надзор как форма ее проявления

В теории управления, науке государственного управления, теории государства и права, науке административного права значительное внимание уделяется изучению понятия, сущности, признаков и содержания государственной власти. По сути дела, государственная власть является

центральным звеном управленческих отношений, определяющим фактором развития и строительства общества и государства. Государственная власть крайне сложное противоречивое явление, имеющее различную природу возникновения. Корни ее уходят в образование древних цивилизаций, в философские течения средних веков, трансформируются и имплицитно в политических системах современности.

Первопричинами появления новых идей и концепций государственной власти являются изменения, происходящие во внешней среде и в объектах управления, политической и общественной жизни, в государственном устройстве, связаны с развитием функций права и совершенствованием правового регулирования и т.д. Государственная власть стала неотъемлемой частью государства, политической системы, государственного управления и правовой системы. Широко известна формула о том, что государственная власть определяет право, а право, в свою очередь, служит целям государственной власти. Последняя стала необходимым критерием для разделения функций государства, определения формы правления, государственного устройства и политического режима. Государственная власть отличается от других видов власти тем, что монополия на нее принадлежит только государству, которое использует ее для достижения целей государства, обеспечения интересов правящего класса.

Таким образом, государственная власть является предметом научного исследования различных социальных наук. В государствах с авторитарными и тоталитарными режимами концепция государственной власти принадлежит правящему классу, который устанавливает единый подход к ее пониманию и содержанию. Тем самым, подтверждается узурпация государственной власти и закрепляется ее монолитность.

В России долгое время не существовало единого подхода к пониманию государственной власти. Это было связано с политическими

преобразованиями, происходившими в государстве, а именно в связи с частой сменой действующей власти. Так, одна концепция государственной власти существовала в дореволюционной России, другая - в стране Советов. В настоящее время, происходит переосмысление содержания данного явления.

Вместе с тем, направления развития научной мысли относительно государственной власти вряд ли могут быть названы успешными. До конца не определено ее содержание, виды государственной власти, механизмы ее реализации. Вызывает обоснованное сожаление сведение научных концепций государственной власти только к теории разделения властей, которая может и считаться базовой, но не единственной.

Следует сказать, что для нашего исследования имеет принципиальное значение правильное определение содержания государственной власти, ее системы, форм и видов. Мы обосновываем наличие контрольной власти как одной из форм публичной деятельности государства. Эта деятельность обеспечивается различными государственными органами и правовыми механизмами.

Однако мы не берем на себя функции «первопроходцев» в изучении данного вопроса. О существовании контрольной власти как самостоятельном виде государственной говорится как в работах ученых советского времени, так и в современных научных публикациях. Нам же важно здесь установить место и роль административного надзора в содержании контрольной власти.

Власть всегда была связана с управлением. При этом в отличие от управления, которое может происходить в различных системах (биологических, химических, механических, производственных и т.д.), власть – явление социальное. Ее осуществляет как общество в целом, так и каждый конкретный человек. Как отмечает, В.И. Маршев, - «потребность властвования ... является приобретенной, то есть развивается на основе

обучения и жизненного опыта. Она состоит в том, что человек стремится контролировать ресурсы и процессы, протекающие в его окружении, стремится оказывать влияние на поведение окружающих его людей, брать на себя ответственность за действия и поведения других людей»⁷⁴. Поэтому власть всегда являлась необходимым атрибутом, характеризующим социальную группу, общество и государство. Это связано, прежде всего, с тем, что управление в какой-либо социальной группе непосредственно осуществляется с использованием власти.

Как указывает, В.Е. Чиркин, различают власть личную, персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), корпоративную (власть общественной организации, распространяющуюся только на ее членов, добровольно в нее вступивших) и социальную, общественную власть, которая устанавливается в обществе⁷⁵. Данная классификация власти позволяет судить об ее источниках, но не о конкретном содержании. Вместе с тем, наличие многочисленных подходов к ее пониманию⁷⁶ делают источники власти наиболее приемлемой градацией власти, позволяет сформулировать унифицированные дефиниции. Для нас не стоит задачей исследовать и проанализировать все существующие подходы к пониманию власти, тем более, что многие относятся к сфере политологии и психологии. Однако выявление правового содержания власти позволит нам определить сущность контрольной власти, ее содержание и формы проявления.

Наиболее близкой к правовому пониманию «власти» является концепция, выдвинутая известным американским ученым Т.Парсонсом, которым была сформулирована социально-политическая концепция

⁷⁴ Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. – М., 2005. С.643

⁷⁵ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2002. С.38

⁷⁶ Как отмечает В.Е. Чиркин в политологии общественная власть рассматривается с разных позиций: телеологической (достижение совместных целей), психологической (мотивации), бихевиористической (поведение), субъектно-объектной (отношения), структурно-функциональной (свойство определенной организации), юридической (определенный институт конституционного права) (В.Е. Чиркин Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2002. С.38)

власти⁷⁷. С его точки зрения «власть... - это обобщенная способность, которая гарантирует исполнение связующих обязательств объединяющими в системе коллективного устройства, когда обязательства соотносятся, определяются целями коллектива и, в случае непослушания, наступает принуждение, определенные санкции»⁷⁸. Тем самым, по его мнению, можно выделить три аспекта существующей власти. Во-первых, власть для него – это определенные общественные отношения. Во-вторых, чтобы быть эффективной, она требует «узаконивания». В-третьих, хотя она первоначально является символическим посредником, все же всегда (явно или неявно) поддерживается принуждением⁷⁹.

Из данного суждения следует важный вывод о том, что власть имеет регулятивную направленность, так как воздействие на общественные отношения возможно только при наличии определенного воздействия. Такое воздействие можно охарактеризовать как социальное регулирование. Как отмечает Г.В. Мальцев, в процессе регуляции среда подтягивает систему до своего уровня, не позволяет ей отставать в развитии, а тем более деградировать и распадаться⁸⁰. Таким образом, по его мнению, в общественной жизни используется огромное количество институционных регуляторов. «Они, как правило, вырастают из структур психической деятельности человека, из общественных потребностей, интересов, целей, желаний, которые сами по себе принадлежат к упорядочивающим общественным факторам»⁸¹. Власть в данном случае, выступает основным социальным регулятором общественных отношений, без которой невозможно их упорядочивание.

Основной формой выражения власти как социального регулятора является норма права, имеющая также волевое содержание. Так,

⁷⁷ См.: Parsons T. Politics and social structure: On the concept of political power. N.Y., 1965.

⁷⁸ Parsons T. Politics and social structure: On the concept of political power. N.Y., 1965. P.73

⁷⁹ Parsons T. Politics and social structure: On the concept of political power. N.Y., 1965. P.73-94

⁸⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С.14

⁸¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С.14

воздействие на общественные отношения осуществляется через волевые действия членов общества. Норма является моделью отношения, но регулирует волевые действия⁸².

Как отмечает О.Э. Лейст, волевой характер правовых норм придает им качества социальных регуляторов. В правовых нормах отражаются и выражаются те типичные для данного общества ситуации и отношения, которые предполагают либо пресекать и искоренять (общественно вредные и общественно опасные деяния), либо поддерживать, охранять и воспроизводить. Направленность этого социального контроля и этого регулирования, которым служит взятая в целом система правовых норм (то есть право), предопределяется выраженной в праве государственной волей, зависящей от интересов влиятельных в обществе социальных сил⁸³.

Раз так, право является необходимым механизмом реализации власти, то есть потребностью правящего класса или социальной группы. При этом «узаконивания» власти становится важной составляющей такого властного воздействия.

Другим необходимым атрибутом власти согласно теории Т.Парсонсона является принуждение. Принуждение возможно только при наличии определенных «рычагов» или механизмов воздействия. Для этого необходимо создать властные структуры, которые бы обеспечивали выполнение правовых установлений. Следовательно, в зависимости от этих властных структур, обеспечивающих принуждение, и могут устанавливаться виды власти. Так, в семье таких структур не существует, а поэтому власть носит формально неопределенный характер и обеспечивается авторитетом членов семьи, основанном, в том числе, на нормах морали, этики и права. В коллективных образованиях, принуждение

⁸² Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под ред. В.А. Томилова. М., 2008. С.25

⁸³ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / Под ред. В.А. Томилова. М., 2008. С.25

выполняется с помощью специально созданных органов управления (директората, исполнительного органа, администрации и т.п.). В государстве такими органами принуждения является аппарат государства. При этом он обеспечивает не только применение мер принуждения, но принимает и реализовывает соответствующие нормы права. В своей совокупности эти действия составляют властную деятельность государства, а данное явление, существующее в государстве, получило название «государственной власти».

Таким образом, важной характеристикой государственной власти, по мнению Д.Н. Бахраха, будет являться то, что «она опирается на государственный аппарат, юридические нормы, материальные ресурсы, механизм убеждения, поощрения и принуждения. И само государство, и его деятельность можно рассматривать как средство управления, осуществляемого в интересах социальной группы, класса или всего народа, как инструмент властвования»⁸⁴.

Нельзя не согласиться с Ю.А. Нисневичем, указывающим на то, что государственная власть составляет фундаментальную основу функционирования государства как публичного политического института, механизма реализации его внутренних и внешних функций⁸⁵.

Однако, как нам представляется, высшим предназначением государственной власти является социальное регулирование общественных отношений, в которых одной из сторон становится субъект, обладающий властными полномочиями. Именно этот субъект определяет характер воздействия на объекты общественных отношений, а его предписания носят обязательный для исполнения характер.

Развитие монотипного классового подхода к пониманию власти значительно сузило ее предмет и сущность. Этот подход прослеживается в

⁸⁴ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2006. С.20

⁸⁵ Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России: учебное пособие для студентов вузов. М., 2008. С.10

советской теории государства и права, согласно которому власть должна обеспечивать только потребности и желания правящего класса или социальной группы. Такая концепция внедрилась и растворилась во многих отраслях права, а больше всего в административном праве, предопределив их монотипное дальнейшее развитие с точки зрения предмета и метода правового регулирования.

В современных условиях необходимо новое понимание власти. Оно должно обеспечиваться цивилизационным поступательным развитием общества и государства. Новым положением должно стать определение власти через призму рассмотрения «разностороннего взаимодействия человека и власти не как разделения интересов власти и отдельных людей, общества и государства, а как определение такого характера связей между властью и человеком, которое не препятствовало бы поступательному развитию общества и его членов, и одновременно способствовало бы укреплению государственных институтов как средств защиты всеобщего интереса, прав и свобод граждан»⁸⁶.

Такая концепция близка по духу к мировоззренческим позициям М.Вебера. Согласно им «... власть есть возможность действующей личности реализовать свою волю независимо от основы, на которую опирается эта возможность, и вопреки сопротивлению других участников политического действия». Согласно концепции М.Вебера, власть есть категория межперсональных отношений. Она означает любую закрепленную социальными отношениями возможность настаивать на своем, даже при наличии сопротивления, независимо от того, в чем эта возможность выражается⁸⁷. Власть, по мнению М. Вебера, есть способность выполнять определенные функции в пользу социальной системы, общества, взятого в его целостности. Авторитет власти может быть основан только на

⁸⁶ Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005. С.9-10

⁸⁷ Weber M. Social and economic organization. N.Y., 1974

всеобщем согласии и одинаковым понимании принятых в обществе норм поведения, вытекающих из его ценностей.

Таким образом, в настоящее время происходит переосмысление значения власти, которое отталкивается от позиций известного научного деятеля М.Вебера и других ученых. По сути дела, речь здесь идет о закреплении фундаментальных условий сосуществования человека и власти в современных исторических условиях, которые сводятся к одной простой формуле: «если они взаимно друг друга не беспокоят, значит, функционирование системы «человек-власть» идет нормально»⁸⁸. Однако, на наш взгляд, существование человека «в отрыве» от власти крайне опасно. Это может приводить к хаосу и другим неблагоприятным последствиям.

В.Д. Зорькин крайне негативно отзывается о концепции «так называемого либертарного права, когда личность провозглашается полностью автономной от любых ценностей вне зависимости от того, в какой цивилизации она живет. Она сама себе назначает системы ценностей. Для нее нет никаких установлений: что есть грех, что есть добродетель. Она полностью считает вправе быть оторванной от любых нравственных, ранее двигающих, вообще регулирующих на самом деле жизни человечества...»⁸⁹. Чрезмерная либерализация человека в обществе и государстве, обширная независимость от действующей власти, приводит к стагнации и деградации общественных отношений. Яркими примерами современности являются излишняя и не вполне обоснованная либерализация человека в таких государствах как Украина, Грузия, Тайланд, Палестина, когда неподконтрольность населения страны действующей власти приводит к диффузным неуправляемым процессам в стране, характеризующимися непрекращающимися политическими кризисами и переворотами, систематическими столкновениями различных противоборствующих

⁸⁸ Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005. С.9-10

⁸⁹ Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. – М., 2008. С.20-21

группировок, неэффективным государственным управлением. Тем самым, должна быть определена допустимая возможность свободы человека в государстве, иначе эта свободы может перерасти в антисвободу – охлократию. Здесь речь должна идти об авторитете власти, который основывается, прежде всего, на законе и эффективном государственном аппарате.

Еще одним немаловажным фактором является постоянный характер власти. Она не может иметь периодический характер либо ограниченное действие. Так, события, которые происходили после урагана «Катрина» в Новом Орлеане штате Луизиана Соединенных Штатов Америки, когда в районах, где происходило стихийное бедствие, случались многочисленные убийства, акты мародерства, неоказание помощи, разграбление и уничтожение имущества граждан являются примером отсутствия власти государства на незначительное время на конкретной территории. Только путем проведения специальной войсковой операции удалось восстановить правопорядок в данном городе. Следовательно, даже в очень сильном, стабильном и правовом государстве власть не может прекращать свое действие даже на не продолжительное время, и на небольшой территории. Для нас подобным примером может быть ситуация в Чеченской республике в середине 90-х годов.

Таким образом, современная теория общественного договора относительно власти имеет явные недостатки, обусловленные излишней либерализацией прав и свобод человека и гражданина. С другой стороны, классовый подход к определению власти фактически в настоящее время изжил себя, так как любое цивилизованное государство ставит основным из приоритетов своей деятельности соблюдение и защиту прав и свобод своих граждан, обеспечение их безопасности и достойного проживания. Поэтому в современных цивилизованных (правовых) государствах легитимные, независимые и эффективные властные структуры необходимы для

осуществления стандартов в области прав человека, таких как справедливый судебный процесс, реальное участие граждан в государственной жизни и подлинная подотчетность. Жизнеспособные государственные структуры должны также обеспечивать социальную справедливость и равный доступ к продовольствию, образованию, здравоохранению, достойному жилью и другим основным нуждам человека. Это должно способствовать освобождению человечества от хронической бедности и дискриминации⁹⁰.

Из чего следует вывод, что власть является феноменом человеческой жизни. Имеет социальный интегративный характер, который проявляется в различных социальных организованных системах. «Принудительный характер власти – ее основная черта. Власть сама определяет пределы своего применения, а также условия, на которых строится подчинение членов подвластной структуры»⁹¹. В общесоциологическом понимании власть – «функция любого социума, объединенного общими целями, выражающаяся в отношениях субъектов – властвующих и подвластных, где властвующим принадлежит способность волевого воздействия, обеспечивающая желаемое поведение подвластных, то есть отношениях «руководства и подчинения»⁹². Власть как правовая категория – «это сформулированное социальной средой средство организующего, регулирующего и контролирующего воздействия, обеспечивающее функционирование данной социальной среды»⁹³. Основной функцией власти, на наш взгляд, является функция социального регулирования, которая проявляется в реализации властных полномочий субъектами власти в отношении подчиненных субъектов с целью упорядочивания различных

⁹⁰ Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. – М., 2008. С.17

⁹¹ Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005. С.9-10

⁹² Глобализация и государственное единство России / Б.С. Эбзеев, Р.А. Айбазов, С.Л. Краснорядцев. – М., 2006. С.11

⁹³ Гражданин, закон и публичная власть. – М., 2005. С.9-10

общественных отношений. При этом выполнение данной функции возможно лишь при наличии авторитета власти и его «узаконивания», то есть власть должна основываться на нормах права, которые действуют и применяются в данном обществе, а также подкрепляются и гарантируются мерами правового принуждения. Также как власть, социальное регулирование должно иметь постоянный всеобъемлющий характер, распространяться на всей территории действия правовых норм и в отношении всех субъектов права.

На наш взгляд, социальное регулирование как основная функция власти имеет многоаспектное содержание, которое раскрывается в зависимости от вида власти (общественной, политической, государственной и т.п.) и выражается, прежде всего, в применении универсальных средств регулирования, то есть в организующем, упорядочивающем и контролирующем воздействии на общественные отношения для достижения целей и задач управления.

В системе государственной власти существовала всегда дилемма. Все три ветви власти должны действовать на постоянной основе, непрерывно и в рамках предоставленных полномочий и компетенции. Для этого необходимо, чтобы государственная власть имела правовую регламентацию, то есть устойчивую постоянную основу для осуществления законодательной, исполнительной и судебной деятельности. В связи с этим, Дж. Локк указывал, что поскольку законы обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая бы следила за их исполнением⁹⁴. Иначе говоря, речь идет о контрольной деятельности (или контрольной власти), которая бы обеспечивала постоянное и непрерывное действие и исполнение

⁹⁴ Локк Дж. Сочинения. Т.3. С.347; Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С.59

принятых законов. При этом контрольная деятельность отличается от исполнительной деятельности (исполнительной власти), так как последняя имеет характер подзаконной деятельности и направлена на исполнение законов и других нормативных правовых актов, тогда как контрольная власть следит за исполнением законов самим исполнителем (исполнительной властью).

Следует особо отметить, что вопрос о контрольной власти имеет крайне дискуссионный и малоисследованный характер. Посвященные данному вопросу научные труды очень немногочисленны.

Пожалуй впервые о существовании контрольной власти как отдельной ветви государственной власти заявил В.Д. Сорокин (1968 год). По его мнению, «к формам советской государственной деятельности относятся: осуществление представительной власти, государственное управление, правосудие и контрольно-надзорная деятельность»⁹⁵. К последней он относит прокурорский надзор и народный контроль за деятельностью государственного аппарата. Так, «систему органов народного контроля в то время составляли: Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных и автономных республик, краевые, областные, автономных областей, окружные, городские и районные комитеты народного контроля, а также группы и посты народного контроля при сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся, на предприятиях, в колхозах, учреждениях, организациях и воинских частях. Народный контроль выходит за пределы сферы управления, приобретает общегосударственный характер, поэтому его следует рассматривать ныне как составную часть одной из форм советской государственной деятельности, а именно контрольно-надзорной»⁹⁶.

⁹⁵ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб, 2005. С.38-39

⁹⁶ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб, 2005. С.38-39

Примечательно, что данная концепция появилась в советское время, когда государственное устройство не было основано на теории разделения властей, а государственное управление рассматривалось в узком смысле как деятельность исполнительных органов советского государства. Еще более существенным является то, что концепция В.Д. Сорокина не получила дальнейшего развития в теоретическом и практическом отношении. Во всяком случае, труды ученых советского времени никак не определили правовую конструкцию контрольной власти, то есть ее понятие, признаки и формы проявления.

Обсуждение возможности существования контрольной власти стало возможным лишь после распада Советского государства. Этому способствовала научная статья известного ученого В.Е. Чиркина. В данной статье, он впервые в современной науке озвучил проблему существования самостоятельной ветви власти – контрольной⁹⁷. В дальнейшем В.Е. Чиркин значительно продвинулся в своих работах в разрешении данной проблемы⁹⁸.

Согласно его концепции, государственный контроль нельзя поручать органам известной триады, ибо контроль осуществляется и за ними (в том числе за конституционностью законов). Эту функцию нельзя передать какому-нибудь одному органу – такая задача была бы невыполнима. Государственный контроль нельзя организовывать и под главенством одного органа (например, президента или правительства, как это имеет место при организации исполнительной власти). Государственный контроль осуществляется различными органами и различается с точки зрения их деятельности (контроль конституционного суда в отношении конституционности законов имеет свои особенности по сравнению с контрольной деятельностью уполномоченного по правам человека), но в то

⁹⁷ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. №4. С.10

⁹⁸ См.: Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000; Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002; Чиркин В.Е. О понятии «ветвь государственной власти» // Право и политика. 2003. №4. С.4-6; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008.

же время он имеет единый функциональный характер как независимый от других органов государственный контроль. Это совокупная, кумулятивная деятельность, осуществляемая с помощью различных методов при выполнении единой специфической функции по государственному управлению⁹⁹. Таким образом, в основе данной концепции лежит возможность вычленения из общих государственных функций – функций государственного контроля и существование органов власти, осуществляющих контрольную деятельность и не входящих ни в одну из ветвей власти (законодательную, исполнительную, судебную).

Такая концепция согласуется с позициями и других немногочисленных ученых.

Так, по мнению Е.А. Маштаковой профилирующая роль контроля в деятельности ряда органов государства позволяет определить его как «четвертую» (контрольную) государственную власть. Это вызвано и тем обстоятельством, что отнести к какому-то иному виду власти специализированные контрольные органы без соответствующих оговорок просто невозможно¹⁰⁰. С.А. Денисов указывает, что мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой, самостоятельной ветви государственной власти – контрольной (наряду с законодательной, исполнительной и судебной). Для выделения самостоятельной контрольной ветви власти имеются объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы

⁹⁹ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С.250

¹⁰⁰ Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в РФ. С.23-24; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С.47-48

с коррупцией¹⁰¹. О наличии контрольной власти говорит С.К. Струнков, увязывая ее с деятельностью Конституционного Суда РФ¹⁰².

Профессор О.Е. Кутафин отмечает, что разделение властей охватывает лишь основные власти, без которых немислима демократическая организация государственной власти. Отдельные власти, выходящие за пределы основных властей, обычно характеризуются самостоятельностью и неподчиненностью другим органам государственной власти, а также специфичностью решаемых ими задач (например, органы прокуратуры)¹⁰³.

Таким образом, классическое разделение властей на три ветви власти не может охватывать другие существующие в некоторых государствах независимые органы, не входящие ни в одно из общепризнанных ветвей власти. В связи с этим, могут выделяться избирательная власть (ветвь), как это установлено, например, в конституциях некоторых стран Латинской Америки (Никарагуа и др.), где существуют свои органы (избирательные комиссии, избирательные суды, органы избирательного регистра) и особые методы деятельности¹⁰⁴. Некоторые исследователи-юристы пишут также о финансово-экономической, «денежной» власти со своей функцией и органами. Так, Н.С. Бондарь считает: «... конституционное значение приобретает также финансово-экономическая, «денежная» власть. Такую власть в России представляет Центральный Банк РФ (Банк России), который

¹⁰¹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. №3. С.9; Денисов С.А. Контрольная ветвь государственной власти // Российская правовая система: становление, проблемы, пути совершенствования: Материалы республиканской научной конференции. Барнаул, 2001. С.90-92; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С.47-48

¹⁰² Струнков С.К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С.63; Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С.48

¹⁰³ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С.479-480

¹⁰⁴ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.86

«располагает исключительным правом на осуществление денежной эмиссии»¹⁰⁵.

Как указывает В.Е. Чиркин в научной литературе имеются упоминания об учредительной власти (обычно под ним понимается власть народа и, в частности, принятие конституции), в зарубежных конституциях (например, в прошлом в Алжире) говорилось о политической власти, под которой понималась власть правящей (единственной) партии-движения (типа народного, национального фронта, она иногда и называлась фронтом), которая (ее руководство) принимала, по существу, государственные решения¹⁰⁶.

Н.В. Мельников писал об особой, четвертой власти, - прокурорской власти в России¹⁰⁷. Некоторые авторы утверждали, что наряду с законодательной, исполнительной, судебной существует также концептуальная и идеологическая власть¹⁰⁸. Иногда говорится об особой президентской власти. Есть такая позиция: существуют три ветви власти, но наряду с ними «государственные функции осуществляют также автономные и независимые органы (ст.113 Конституции Колумбии). Есть и иные упоминания о других разновидностях и ветвях государственной власти со своими признаками¹⁰⁹.

Все перечисленные точки зрения на существование иных ветвей власти (кроме трех признанных) имеют общие закономерности. Выделение иной ветви власти (четвертой, пятой, шестой и т.д.) всегда связано с наличием либо государственных органов, либо должностных лиц, не входящих ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную

¹⁰⁵ Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственной власти (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М., 2006. С.40; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.86

¹⁰⁶ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.87

¹⁰⁷ См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. №2. С.18; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.87

¹⁰⁸ См.: Юридические науки. 2001. №6. С.53; Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.87

¹⁰⁹ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М., 2008. С.86-87

ветвь власти, либо осуществление государственно-управленческой деятельности, не относящееся к деятельности законодательной, исполнительной или судебной.

По нашему мнению, такая концепция является утопичной. Следуя данной логике, согласно которой наличие «альтернативной» ветви связано с существованием органа власти или должностного лица, не входящих в систему ее трех основных ветвей власти, в свою очередь, их упразднение повлечет прекращение действие и такой ветви власти. Не трудно себе представить, что при определенных политических преобразованиях может быть упразднены Центральный Банк, прокуратура, пост Президента страны, Избирательные комиссии, и т.д. Следовательно, в стране прекратит свое существование так называемая «денежная» власть или финансово-экономическая власть (ветвь власти), прокурорская власть, президентская власть, избирательная власть и т.д. Однако выполнение тех или иных полномочий может быть возложено и на другие государственные органы, например, органы исполнительной или законодательной власти. В результате, в государстве будут отсутствовать независимые и самостоятельные «альтернативные» государственные органы и высшие должностные лица, а деятельность в рамках ранее предоставленных им полномочий будет осуществляться. А может быть и наоборот, когда органы государственной власти и их должностные лица, не входящие в три ветви власти, будут лишены права осуществлять какую-либо управленческую деятельность (например, в некоторых странах президент страны является номинальной фигурой, не наделенной какими-либо властными полномочиями).

Следует также сказать и о такой ситуации, которая сложилась в Российской Федерации. Конституция РФ 1993 года закрепила принцип разделения властей, указав (ст.10), что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную,

исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны.

Вместе с тем Б.Н. Ельцин и его сторонники добились включения в Конституцию РФ 1993 года (ст.80) положения о том, что Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В результате был предусмотрен особый институт президентской власти, стоящий над всеми другими отраслями государственной власти. В самом деле, о какой независимости и равноправном отношении властей друг к другу можно говорить, если, например, исполнительная власть находится в полной зависимости от Президента, а президентская власть находится фактически вне системы разделения властей¹¹⁰.

Но если президентская власть, находясь вне системы разделения властей, образует собственную систему управления властно-правовыми отношениями, - справедливо замечает В.С. Швецов, - то тогда следует говорить уже о реальном существовании двух систем: системы президентской власти с ее конституционными полномочиями обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и системы разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Именно такова реальность, фактически сложившаяся в современных российских условиях с принятием Конституции РФ 1993 г. И одновременно это – важнейшая проблема, связанная с разделением властей в Российской Федерации¹¹¹.

Продолжая данную мысль, профессор О.Е. Кутафин отмечает, что принятие Конституции РФ не создало объективных условий для самостоятельного и полноценного существования разделения властей. В

¹¹⁰ См.: Подмарев А.А. Принцип разделения властей и нормотворчество Президента Российской Федерации // Вестник СГАП. 2004. №1. С.72-77; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С.493-494

¹¹¹ См.: Швецов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. Часть первая. С. 105; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С.494

стране продолжилось противостояние Президента и парламента. Что же касается судебной власти, как и исполнительной, то они превратились в ветви власти, полностью зависимые и фактически подчиненные Президенту. Создание новой партии власти – «Единая Россия», - получившей посредством широкого использования «административного ресурса» подавляющее большинство в Государственной Думе, а также изменение порядка формирования Совета Федерации, в результате которого из него были удалены руководители регионов, проявившие очевидную непокорность Президенту, позволили подчинить Президенту обе палаты парламента. Тем самым система разделения властей в Российской Федерации была полностью ликвидирована, а связанные с ней положения Конституции РФ приобрели фиктивный характер»¹¹².

Таким образом, существующий режим в России, как и в большинстве других постсоциалистических странах зарубежные конституционалисты характеризуют как «президентский режим с сильными авторитарными тенденциями»¹¹³, говорят, что «парламент в России намного слабее, чем в западных странах»¹¹⁴.

Следует согласиться с озабоченностью по данному вопросу известных ученых, однако это лишний раз подтверждает нашу позицию о невозможности выделения самостоятельной ветви государственной власти по организационным и функциональным критериям. Политические реалии таковы, что может происходить взаимное проникновение одной ветви власти в другую, а высшее должностное лицо фактически подчиняет и объединяет под своим началом три основных ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную.

¹¹² Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С.494-495

¹¹³ Gicquel J., Gicquel J.-E. Droit constitutionnel et institutions politiques. 21-e ed. P., 2007. P. 366; Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. №12. С.27

¹¹⁴ Hamon P., Troper M. Droit constitutionnel. 30-e ed. P., 2007. P. 309; Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. №12. С.27

Вместе с тем, данные примеры показывают правильность нашего подхода к исследованию этого сложного вопроса. Так, сколько бы не происходило политических преобразований в государстве, упразднение и создание государственных органов, перераспределение их полномочий, установление доминирования этих органов остается неизменной реализация (осуществление) важнейших свойств единой государственной власти. Как уже мы отмечали, к таким важнейшим свойствам государственной власти относятся: организующая, регулирующая, обеспечивающая и контролирующая деятельность органов государства (государственного аппарата). Вне зависимости от разделения органов государственной власти эти четыре свойства находят свое воплощение в определенной государственно-управленческой деятельности.

Так, регулирующая деятельность (свойство власти) находит свое выражение в установлении механизма правового регулирования, значимую роль в котором занимает нормотворчество или законотворческая деятельность соответствующих государственных органов. Организующее свойство государственной власти выражается в деятельности органов исполнительной власти, которые занимаются исполнением не только принятых законов и других нормативных правовых актов, но и создают условия для их эффективного применения. К примеру, Правительство РФ обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации и т.п. Фактически организация может охватывать такую деятельность как исполнение.

Обеспечивающая функция принадлежит органам судебной власти, посредством которых обеспечивается защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, разрешаются правовые споры между государством и гражданами, физическими и юридическими лицами.

Судебная власть, - отмечает О.В. Химичева, - как паритетная ветвь государственной власти «...характеризует не столько правосудие (в традиционном смысле), сколько юридическая возможность оказывать активное влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, «уравновешивать» их»¹¹⁵. Тем самым, судебная власть, осуществляя правосудие, обеспечивает реализацию государственной власти на самом высоком уровне, так как действует и принимает решения от имени государства.

Вопрос о контрольной функции имеет еще более сложную управленческую правовую природу. С одной стороны, как отмечалось выше, контролирующей деятельностью занимаются все три ветви государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная). Функции по контролю могут осуществляться и другими органами: Президентом РФ, Центральным Банком РФ, Центральной избирательной комиссией России, прокуратурой. С другой стороны, контролирующая деятельность органов государственной власти и их должностных лиц имеет ярко выраженный самостоятельный характер, что позволяет нам говорить о независимой ветви государственной власти – контрольной власти.

К ее признакам следует отнести следующие важнейшие характерные особенности:

1) Контрольная власть отличается от других видов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной и других «второстепенных» властей) тем, что имеет отличные от них

¹¹⁵ Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. М., 2004. С.27

сущность, правовое содержание, цели и методы регулирующего воздействия.

2) Контрольная власть выражается в деятельности различных государственных органов и их должностных лиц, которая является для них основной либо одной из основных.

3) Контрольная власть может иметь многопрофильное выражение, то есть в состав (содержание) контрольной власти могут входить иные виды государственно-управленческой деятельности (например, административно-надзорная, прокурорская, финансово-контрольная и др.).

4) Возможность осуществления контрольной власти законодательными, исполнительными и судебными органами в случае наделения их соответствующими государственно-властными полномочиями для более эффективного осуществления основных видов государственно-управленческой деятельности (законодательной, исполнительной, судебной).

5) Наличие собственных установленных процедур осуществления контрольной власти, что указывает на процессуальный характер контрольной деятельности.

6) Обязательность осуществления контрольной власти как необходимого атрибута (свойства) единой государственной власти.

7) Возможность делегирования контрольной власти (аутсорсинг) негосударственным образованиям для сокращения избыточных управленческих функций.

8) Наличие собственных контрольных полномочий у субъектов, осуществляющих контрольную власть.

Таким образом, можно сформулировать общее понятие контрольной власти, под которой мы понимаем фактически существующую самостоятельную и независимую деятельность органов государства (государственного аппарата), которая направлена на достижение

определенных управленческих задач и целей, осуществляемая в определенной процессуальной форме и с использованием собственных методов управляющего воздействия. При этом следует особо подчеркнуть, что контрольная власть не образует самостоятельную ветвь государственной власти, иначе необходимо было бы вносить изменения в Конституцию Российской Федерации, однако она имеет форму самостоятельной публичной деятельности государства в лице его органов и должностных лиц.

Данное определение, конечно же, не дает нам полноценного представления о контрольной власти, для этого нам необходимо раскрыть более подробно ее сущность, роль и правовое содержание. Для этого, прежде всего, необходимо исследовать понятие контроля как формы управленческой деятельности.

В классической теории социального управления контроль рассматривался как важнейший способ обеспечения законности и дисциплины в советском государственном управлении. Так, в учебной литературе советского времени отмечалось, что контроль является неперенным элементом организационного руководства. Его осуществление органически связано со всеми другими функциями управленческой деятельности, ибо после того, как принято решение, расставлены кадры исполнителей, сконцентрированы необходимые материальные средства, успех дела во многом зависит от правильной постановки контрольной работы.

По мнению Т.К. Зарубицкой и И.А. Склярова сущность контроля заключается в наблюдении уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц за выполнением установленных правил в сфере государственного управления и получении об этом необходимой

информации. В ряде случаев с такой целью создается специальный аппарат¹¹⁶.

Контрольная деятельность (система проверок, плановые и внеплановые документальные ревизии, обследования, отчеты и информации исполнителей, рейды, смотры и т.п.) распространяется на хозяйственную жизнь и социально-культурное строительство, на сферу производства и распределения, на работу государственного аппарата. При этом к выбору, оценке и использованию форм контроля в практике подходят комплексно, системно, в зависимости от конкретных условий¹¹⁷.

Таким образом, как в советской теории социального управления, так и в советском административном праве, объективно сформировалась юридически значимая конструкция контроля как вида (формы) управленческой деятельности. В упрощенном варианте она могла быть трактоваться как деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению и проверке результатов деятельности подконтрольных объектов с целью установления отсутствия отклонения от заданных параметров и выполнения ими управленческих решений.

В современных теоретических работах, в которых затрагиваются вопросы контрольной деятельности, выявляются различные, порой и очень спорные, характерные черты контроля.

Так, Ю.А. Тихомиров указывает, что государственный контроль является постоянной функцией публичной власти, с помощью которой периодически или постоянно анализируется, проверяется и оценивается прежде всего выполнение законов и иных правовых актов, технико-юридических документов¹¹⁸.

¹¹⁶ Зарубицкая Т.К., Скляр И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н.Новгород, 1993. С.14

¹¹⁷ Советское административное право / Под ред. Р.С. Павловского. Киев, 1986. С.230-231

¹¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С.362-369

Е.А. Лукашева отмечает новые цели государственного контроля: обеспечение законности, охрана социально-культурных прав граждан, охрана и защита их жизни, здоровья, обеспечение трудовых, жилищных и иных прав человека, создание благоприятных экологических условий и т.п. Формы государственного контроля многообразны и связаны с конституционными полномочиями органов и лиц, представляющих соответствующие ветви власти¹¹⁹.

В.П. Беляев отмечает, что в общем виде сущность контроля выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания¹²⁰.

Согласно позиции Н.Д. Бровкиной, контроль – это функция управления, которая предполагает оценку и анализ эффективности результатов работы организации. При помощи контроля производится оценка степени достижения организацией своих целей и необходимая корректировка намеченных действий. Контроль связывает воедино все функции управления, позволяет выдерживать нужное направление деятельности организации и своевременно корректировать неверные решения¹²¹.

Как указывает О.В. Химичева, контроль – одна из самостоятельных функций управления, хотя и не является первичным, обусловлен какой-либо совершающейся или уже совершенной деятельностью и предназначен для выявления нарушения ее нормального хода. Контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения. Чем выше уровень управления, тем четче контроль проявляется как самостоятельная функция, требующая для ее реализации специальных органов и должностных лиц,

¹¹⁹ См.: Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С.381-409

¹²⁰ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С.51-60

¹²¹ См.: Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: Учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. М., 2009. С.6-7

способных оказать помощь контролируемым, устранить выявленные в их работе недостатки¹²².

Согласно позиции Е.В. Охотского, контроль осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т.д. Контрольная деятельность занимаются органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции, омбудсмены. Контрольные органы, как правило, не принимают каких-то окончательных решений. Они устанавливают факт нарушения принятого решения, на основе чего составляются соответствующие акты и протоколы¹²³.

Приведенный выше разброс мнений относительно сущности и содержания контроля позволяет нам сделать обоснованный вывод, что в современных теоретических изысканиях не было выработано четкой юридической конструкции контрольной деятельности. Всеми вышеперечисленными учеными лишь описываются формы проявления контрольной деятельности, ее результаты, но никак не сущность и содержание.

Следует согласиться с профессором В.Е. Чиркиным, отмечающим, что «в государствоведении, в юридической науке государственный контроль изучается как особый вид деятельности органов государства, имеющих контрольные полномочия, осуществляемый путем особых процедур и завершающийся определенным результатом (пусть это будет лишь составление акта проверки, ревизии или установление общей картины состояния определенной сферы жизни страны при мониторинге)»¹²⁴.

¹²² Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. М., 2004. С.30-31

¹²³ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс. М., 2008. С.132-133

¹²⁴ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С.100

При этом эта деятельность имеет четко определенную цель – достижение управленческого результата. С этой точки зрения, субъектом управления должны быть определены параметры достижения управленческого результата и дана последующая оценка выполнения действий для достижения этого управленческого результата. Формы и методы оценивания результатов могут быть различны. Они зависят от компетенции, полномочий контролирующих органов, горизонтальных и вертикальных связей между контрольным органом и контролируемым объектом. Применение методов контрольной деятельности носит разнообразный характер. Это может быть и наблюдение (мониторинг), проверка, ревизия, учет, лицензирование, сертификация, регистрация, аккредитация и т.п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам (законом, правилам, процедурам, стандартам и т.п.).

Иными словами, как отмечает Н.И. Глазунова, любая контрольная деятельность как совокупность действий, состоящих в проверке и сравнении предписанных ситуаций с фактическими ситуациями, в констатации и доказательстве отклонения от обязательной нормы. Контрольным фактом представляется событие, в процессе которого нарушена норма. В протоколах контроля помещается лишь информация о «контрольных фактах», то есть об отрицательных явлениях»¹²⁵. Такая категоричность относительно только выявления «отрицательных отклонений от заданных параметров» не совсем оправдана. На наш взгляд, в результате контрольной деятельности могут выявляться и положительные моменты деятельности подконтрольного объекта, например, с целью его поощрения либо распространения положительного опыта на другие объекты управления. Таким образом, контрольная деятельность может выявлять как

¹²⁵ Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2008. С.454-455

отрицательные, так и положительные моменты в деятельности подконтрольного объекта. Единственно неизменным остается установление параметров деятельности подконтрольного объекта, что является предметом контрольной деятельности. Такие параметры могут устанавливаться как самим контрольным органом, так и иными органами государственной власти, например, законодательными или судебными.

Подводя итог нашим рассуждениям, мы приходим к выводу, что сущностью контрольной власти является достижение управленческого результата, то есть выполнение управленческого решения, а ее содержанием - деятельность государственных органов и их должностных лиц, наделенных компетенцией и полномочиями, осуществляемая с использованием различных методов управляющего воздействия, по оценке установленных контрольных фактов (соответствия заданным параметрам) в деятельности подконтрольного объекта для дальнейшей ее корректировки или распространения положительного опыта, а также поощрения подконтрольного объекта.

Что же касается, выделения отдельной ветви контрольной власти, то это вряд ли возможно. Так, В.Е. Чиркин в обоснование этого вывода приводит несколько причин. Во-первых, «контрольная власть структурно неоднородна»¹²⁶, ее осуществляют различные органы государственной власти, наделенные контрольными полномочиями. Эти органы могут входить как в какие-либо ветви власти, например, федеральные службы, осуществляющие функции по контролю и надзору, входят в систему исполнительной власти, Государственная Дума ФС РФ осуществляющая контрольные полномочия в отношении Правительства РФ относится к законодательной ветви власти; так и быть самостоятельными органами государственной власти, например, Президент РФ, Прокуратура РФ,

¹²⁶ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С.150

Центральный Банк России, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия России.

Во-вторых, органов государственного контроля много, даже по одному и тому же вопросу (например, по финансам) их несколько. Но и создание единого органа контрольной власти не может и не должно быть осуществлено. Он не только не справится с разнообразными задачами контроля и надзора, будет недостаточно профессионален, но и может стать монстром, подминающим под себя другие органы. Вопрос лишь в эффективности такой рассредоточенности¹²⁷. Действительно, как показывает практика, даже на примере Российского государства видно, что широкое использование контрольных полномочий Президентом РФ приводит к фактической узурпации власти, когда контрольная деятельность высшего должностного лица распространяется на все органы и должностные лица, а это приводит к полной подчиненности последних контролирующему субъекту. Следовательно, имеет важнейшее значение установление правовых механизмов (барьеров) ограничения контрольной власти, одним из которых в настоящее время является ее рассредоточение в деятельности различных государственных органов и должностных лиц. С другой стороны, контрольная власть должна быть предметом правового анализа или правовой экспертизы со стороны судебной или законодательной власти. Первая, в случае выявления нарушений законности при осуществлении контроля может признать действия контрольных органов незаконными, а вторая (ветвь власти), может через законодательную процедуру перераспределить либо упразднить неэффективные или как модно сейчас говорить избыточные контрольные полномочия.

Наиважнейшее значение является установление форм осуществления контрольной власти.

¹²⁷ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С.151

В.Е. Чиркин предлагает выделять две формы осуществления контрольной деятельности: 1) контрольная деятельность по подчиненности; 2) контрольная деятельность, обращенная вовне, за пределы иерархической подчиненности; и две формы деятельности контрольной ветви государственной власти: 1) государственный контроль и 2) государственный надзор¹²⁸.

Такая позиция вряд ли может быть нами одобрена по следующим причинам. Во-первых, выделение В.Е. Чиркиным первых двух форм контрольной деятельности является ошибочным. Речь здесь может идти не о формах контрольной деятельности, а о ее видах, точнее о видах контроля. Так, М.С. Студеникина выделяет, «исходя из организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного объектов»¹²⁹ внутренний (внутриведомственный) и внешний (надведомственный) контроль. Внутренний контроль, - по ее мнению, - осуществляется в отношении органов одной системы, а внешний – в отношении организационно неподчиненных объектов¹³⁰. Некоторые ученые выделяют такие виды контроля, как общий и специализированный; предварительный, текущий и последующий и т.д. При всей схожести ситуации В.Е. Чиркин не относит, выделяемые учеными другие виды контроля к формам контрольной деятельности.

Во-вторых, как уже отмечалось в нашей работе, вряд ли можно говорить о единой ветви контрольной власти. Следовательно, не может идти речь о существовании контрольных и надзорных органов в рамках отдельной ветви государственной власти. Во всяком случае, как тогда соотнести надзорную деятельность прокуратуры и федеральных служб, которые не входят в одну ветвь государственной власти. Таким образом, взаимосвязь формы деятельности контрольной власти с ветвью какой-либо

¹²⁸ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С.193-195

¹²⁹ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.8

¹³⁰ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.8

власти практически нецелесообразно, так как не имеет логических путей для развития и исследования.

Следует отметить, что формами контрольной власти являются, по сути дела, формы управленческой деятельности. Они выступают наиболее важным элементом управленческого процесса. Посредством этих форм на практике опредмечивается управленческая компетенция государства, его органов и должностных лиц. Форма управленческой деятельности – это внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций. Это также способ внешнего выражения всей совокупности способов, приемов и методов работы, применяемых субъектом управления для достижения поставленных целей. По формам можно судить о том, как и с помощью каких инструментов государство реализует свою управленческую компетенцию¹³¹.

Так, Ю.Н. Стариков под формой управления (управленческих действий) понимает внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления – это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц. Каждая форма управления включает в себе совершение конкретными субъектами определенных действий, которые специфическим образом раскрывают содержание управленческой деятельности, самого управленческого воздействия¹³².

Из выше сказанного следует, что формы контрольной власти должны отражать специфику контрольной деятельности, которая выражается в

¹³¹ Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс. М., 2008. С.132-133

¹³² Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С.11

субъектах, осуществляющих контроль наличием особой контрольной компетенции и применением специальных контрольных методов управляющего воздействия. Тем самым, можно выделить следующие формы контрольной власти, исходя из субъектов, осуществляющих контрольную деятельность:

1) *Парламентский контроль*. Он осуществляется Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ по отнесенным к их ведению вопросам и только в отношении Правительства РФ и Президента РФ.

2) *Контроль органов исполнительной власти*. Его осуществляют Правительство РФ, Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства в рамках предоставленных им полномочий.

3) *Судебный контроль*. Выделяется конституционный контроль и контроль судов общей юрисдикции.

4) *Президентский контроль*. Он осуществляется как непосредственно Президентом РФ, так и в лице Администрации Президента РФ, в которую входят контролирующие органы (Главное контрольное управление) и контролирующие должностные лица (Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах);

5) *Административный надзор*, являющийся формой и способом реализации контрольной власти. Он имеет специализированный характер и осуществляется органами государственной исполнительной власти.

6) *Прокурорский надзор*. Он обуславливается контрольной деятельностью органов прокуратуры, имеющий специализированный характер.

7) *Финансовый контроль*. Его специфика заключается в том, что он осуществляется различными органами государственной власти, как относящимися к какой-либо ветви власти (Правительство РФ, федеральное министерство, федеральная служба), так и не входящие ни в одну из них (Центральный Банк России).

8) *Избирательный контроль*. Он осуществляется Центральной избирательной комиссией России, Президентом РФ, Правительством РФ и Государственной Думой РФ за ходом проведения выборов и референдумов на территории Российской Федерации.

9) *Общественный контроль*. Он осуществляется в определенных сферах и уполномоченными государством субъектами. К ним относятся: профсоюзные организации, политические партии, правозащитные организации, Уполномоченный по правам человека, Общественная палата Российской Федерации.

Указанные формы контрольной деятельности позволяют нам судить о роли контрольной власти в современном государственном управлении.

Во-первых, посредством контрольной власти достигается эффективность государственного управления, улучшается его качество и результаты.

Во-вторых, контрольная власть служит важным способом обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, то есть в деятельности органов государственной власти и должностных лиц.

В-третьих, с помощью контрольной власти обеспечивается безопасность государства, общества и отдельных граждан, их благосостояние и благополучие.

В-четвертых, контрольная власть обеспечивает защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, является своего рода способом их охраны.

И, наконец, в-пятых, контрольная власть обеспечивает соблюдение и исполнение норм, правил, положений, инструкций и т.д., имеющих юридическую силу, всеми юридическими и физическими лицами, в отношении которых они распространяются.

§2. Административный надзор как функция публичного управления

В науке административного права не получила должного внимания проблема интерпретации административного надзора как функции публичного управления. Решение данной задачи позволит определить место административного надзора в системе функций управления, отнести его к той или иной группе функций, определить его как структурный элемент системы публичного управления.

Административный надзор включает в себя выполнение важных целей и задач публичного управления. С его помощью обеспечиваются конституционные права и свободы граждан, законные интересы индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Целью административного надзора является также обеспечение законности и дисциплины в деятельности различных субъектов публичного управления. В большинстве случаев он направлен на обеспечение различных видов общественной безопасности и правопорядка.

В теории административного права сложилась тенденция рассмотрения административного надзора во взаимосвязи с такой общей функцией управления, как контроль.

Контроль, - отмечал В.Г. Афанасьев, - это система наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям-законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д., выявление результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирование¹³³. Польский административист Е.Старосьцяк указывал, что контроль – это наблюдение, определение и выявление фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, выступление против

¹³³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С.240

неблагоприятных явлений и сигнализация компетентным органам о своих наблюдениях – однако без права принимать решения об изменении направления деятельности обследованной ячейки¹³⁴. В.С. Основиным контроль определялся как система проверки хода исполнения управленческого решения в целях предотвращения отклонений от его требований и устранения возможных недостатков¹³⁵.

По сути дела, известными учеными контроль понимается как управленческая деятельность по наблюдению и проверке исполнения принятых ранее управленческих решений. Г.И. Петров так и называет его, «контроль исполнения» - это действие, устанавливающее соответствие принятому решению¹³⁶. Другими словами, контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах, соответствие их деятельности интересам государства, выявить недостатки в содержании принимаемых решений, в организации и стиле работы госаппарата, изучить качества его работников»¹³⁷. Следовательно, контроль, - как указывает Е.В. Шорина, - необходимое условие поддержания дисциплины, законности, порядка и организованности, охраны свобод и соблюдения прав граждан в процессе деятельности государства, его важнейшей части – аппарата государственного управления, в общественной жизни¹³⁸. Хотя контроль необходим в любой области общественной жизни, - продолжает Е.В.Шорина, - он не является самоцелью и нужен для того, чтобы обеспечить качественное выполнения принятых решений¹³⁹.

Из данных рассуждений следует, что контроль в рассматриваемом учеными смысле является «второстепенной» или «обеспечительной»

¹³⁴ Старосыяк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С.199

¹³⁵ Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С.163-164

¹³⁶ Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л., 1974. С.51

¹³⁷ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.8

¹³⁸ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С.19

¹³⁹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С.25

функцией управления. Этот признак контроля является его специфической чертой как самостоятельного вида управленческой деятельности, то есть он имеет вторичный, производный характер, поскольку касается деятельности, которая уже существует помимо и независимо от ее осуществления¹⁴⁰; посредством его реализуется принцип взаимосвязи¹⁴¹ принятого управленческого решения и его надлежащего исполнения.

С другой стороны, сведение контроля только к этому направлению деятельности было бы не совсем верным. Так, В.М. Горшенев и И.Б. Шахов рассматривают контроль как функцию социального управления, функцию политического руководства, функцию самоуправления народа, функцию общенародного государства и функцию правового регулирования¹⁴². Также возможно осуществление контроля через различные звенья политической системы общества, что, в свою очередь, позволяет выделять такие виды контроля как народный контроль; государственный контроль; контроль со стороны органов народного контроля; общественный контроль, осуществляемый общественными организациями, трудовыми коллективами и др.; непосредственный контроль граждан¹⁴³.

Здесь речь можно вести о внутреннем и внешнем контроле как управленческой функции. Внутренний контроль обеспечивает управление внутри системы управления, целью его является завершение управленческого цикла. Внутренний контроль отражает управленческое воздействие на общественные процессы и управляемые объекты.

Так, к основным направлениям контроля за деятельностью органов государственного управления (внутренний контроль) Е.В. Шорина относит:

¹⁴⁰ Старосыцк Е. Элементы науки управления. М., 1965. С.197

¹⁴¹ Слива А.Я. Контрольная деятельность Советов: Состояние и резервы перестройки. М., 1987. С.9

¹⁴² См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.23-31

¹⁴³ Селифон Н.В. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. М.1980. С.34

- контроль за соблюдением государственной дисциплины, своевременным и доброкачественным выполнением обязанностей по управлению;

- контроль за рациональным распределением и использованием материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, бережным отношением к социалистической собственности, соблюдением режима экономии;

- контроль за научной организацией управленческого труда, внедрением в управление и производство новейших достижений науки и техники, их использованием в интересах повышения эффективности производства с учетом необходимости безопасности проводимых работ, охраны здоровья населения, предупреждения загрязнения окружающей среды и иных возможных вредных последствий;

- контроль за законностью и целесообразностью принимаемых управленческих решений, издаваемых правовых актов;

- контроль за соблюдением прав и свобод, охраняемых законом интересов граждан;

- контроль за подбором, расстановкой, повышением идейного и теоретического уровня, деловой квалификации управленческих кадров;

- контроль за формами и методами осуществления управленческой деятельности, ее стилем¹⁴⁴.

Внешний контроль осуществляется в отношении организационно неподчиненных субъектов¹⁴⁵, при этом наполняясь особым социальным содержанием и приобретая такие специфические черты, которые не присущи внутреннему контролю¹⁴⁶. Во внешнем контроле сильно отражается специфика деятельности органа его осуществляющего

¹⁴⁴ Шорниа Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С.47-48

¹⁴⁵ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.15

¹⁴⁶ Селифон Н.В. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. М.1980. С.37

(судебный контроль, президентский контроль, парламентский контроль и т.д.).

Административный надзор, в данном случае, имеет общие черты как с функцией внутреннего, так и внешнего контроля. С одной стороны, посредством административного надзора обеспечиваются цели внутреннего контроля, такие как законность в деятельности объекта управления, обеспечиваются права и свободы различных субъектов права, осуществляется проверка соблюдения специальных норм в сфере обеспечения безопасности, охраны окружающей природной среды и т.п. С другой стороны, при административном надзоре также, как и во внешнем контроле, происходит управленческое (правовое) воздействие на организационно-неподчиненные объекты, в том числе на граждан и юридических лиц независимо от формы собственности.

Таким образом, встает крайне серьезный вопрос о разграничении внешнего (надведомственного) контроля с административным надзором по данным критериям. Именно такая точка зрения, о различии между административным надзором и контролем в широте, охватываемой обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия¹⁴⁷, является доминирующей при разграничении данных видов государственно-управленческой деятельности.

Вместе с тем, определение значимой (правильной) правовой конструкции¹⁴⁸ административного надзора как функции публичного управления позволит нам решить существующие проблемы в этом важном вопросе.

Для начала следует проанализировать с теоретической точки зрения назначение административного надзора, потенциальные целенаправленные

¹⁴⁷ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.18

¹⁴⁸ «... в понимании права («сами жизненные проблемы») только тогда может открыт путь к постижению богатства и смысла права, когда жизненные проблемы решаются на фундаментальной интеллектуальной основе как раз «понятийных правовых конструкций» (С.С. Алексеев, Линия права. М., 2006. С.66)

возможности и обязанности в административном надзоре, специфику управленческого результата планируемого в результате административного надзора.

Рассмотрим элементы юридической (правовой) конструкции функции административного надзора.

1. Первым элементом юридической конструкции является назначение административного надзора.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, обеспечивать исполнение норм права, соблюдение законности обязаны специально образованные правоохранительные органы – суд, прокуратура, арбитраж. Главный принцип организации этих органов позволяет входить в «соприкосновение», в случае необходимости, со всеми учреждениями, должностными лицами и гражданами¹⁴⁹.

Для определения функции административного надзора данный тезис имеет крайне важное значение. По сути дела, главной задачей административного надзора как раз и является вхождение в «соприкосновение» с управляемыми объектами для выполнения специфических целей. Тем самым, контроль в отличие от административного надзора не имеет своей задачей осуществление такого соприкосновения, хотя оно и является содержанием контрольной деятельности. Однако при контроле главной задачей является проведение проверки исполнения управленческого решения (внутренний контроль) и проверки исполнения правовых установлений и поручений организационно-неподчиненными субъектами контрольной деятельности (внешний контроль). При административном надзоре главное для государства, осуществляющего публичное управление, - оказать влияние, воздействие на так называемые «болевые точки» общественной жизни. Иными словами, заставить путем соприкосновения с управляемыми объектами, эти субъекты

¹⁴⁹ Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С.92

управления действовать надлежащим образом. Достижение надлежащего поведения (правомерного поведения) всех субъектов права (предприятий, учреждений, организаций, граждан) в определенной области (сфере) управления возможно именно с помощью такого правового инструмента, как административный надзор. Так, для государства, общества и граждан имеет важное значение, чтобы обеспечивались безопасность дорожного движения, безопасность продуктов потребления и соответствие их качеству, экологическая безопасность, пожарная безопасность, промышленная безопасность, энергетическая и атомная безопасность, безопасность в строительной деятельности и т.д. Это возможно лишь при непосредственном влиянии государства на данные процессы, то есть путем правового воздействия, соприкосновения с данными объектами. Более того, важно заметить, что выполнение указанных задач является непосредственной обязанностью государства, за неисполнение которой оно несет полную ответственность перед обществом. Ибо общество, в свою очередь, делегировало государству выполнение данных полномочий, полномочий публичного управления. Поэтому в теоретико-правовом смысле административный надзор имеет принципиальные отличия от контроля (государственного, судебного, парламентского, общественного), так как в основе его лежит не проверка исполнительской деятельности управляемым субъектом управляющего объекта (субъекта), а несколько иная управленческая деятельность по надзору над правильным (правомерным) поведением субъекта управления, что этот субъект не совершал неправомερных и неблагоприятных действий, которые могут причинить вред обществу и отдельным гражданам. Такой надзор (а под ним мы понимаем наблюдение и проверку) выгодно отличается от контрольной деятельности тем, что управленческая деятельность получает сосредоточение (узкую направленность) правового воздействия, которое ограничивается правовыми рамками, то есть при административном надзоре

фактически отсутствует усмотрение субъекта управления, тогда как при контроле такое усмотрение допустимо, например, при анализе деятельности подконтрольного объекта с точки зрения целесообразности. Именно поэтому государство избирает такой вид публично-правовой деятельности, выделяя в качестве самостоятельной функции публичного управления, которая в свою очередь делегируется (дистанцируется) органам государственной исполнительной власти и их должностным лицам.

2. Вторым элементом юридической конструкции являются потенциальные целенаправленные возможности.

К ним следует отнести универсальные способы (методы, приемы) административного надзора, такие как охрана и регулирование «тех объектов и ценностей, которым государство придает особое значение»¹⁵⁰.

Охрана включает в себя защиту со стороны властного субъекта определенных благ, предметов, ценностей, общественных отношений и т.п.

К примеру, такая функция государства как охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка включает в себя деятельность государства, направленную на защиту интересов личности и общества, на реальное воплощение в жизнь ст. 2 Конституции РФ, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Данное направление деятельности современного российского государства должно быть связано с более надежным гарантированием прав и свобод человека и гражданина, с укреплением законности и правопорядка, с усилением борьбы с коррупцией, взяточничеством, беспределом криминала¹⁵¹.

Между тем, для функции административного надзора «охрана» рассматривается не как сопутствующая функция, а как способ потенциального целенаправленного воздействия. При этом важно понимать,

¹⁵⁰ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С.599

¹⁵¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и право: учебник. М., 2009. С.59

что правоохранительная деятельность, которая определяется охранительной функцией правовой системы и правоохранительной функцией государства, не относится к административному надзору в силу того, что последний не является ни полицейской, ни правопринудительной деятельностью государства¹⁵². С этим утверждением следует согласиться и пояснить, что охрана, осуществляемая административным надзором, выражается лишь в потенциальной возможности наблюдения и проверки объектов, общественных отношений, связанных с обеспечением различных видов безопасности, защиты прав и свобод, законных интересов граждан и юридических лиц. Использование правового термина «охрана», еще и связана с тем, что защита объектов осуществляется путем предотвращения, ликвидации угроз объектам охраны.

Следовательно, государственные органы исполнительной власти, наделенные административно-надзорными полномочиями, вправе их реализовать для охраны объектов административного надзора, то есть для предупреждения и ликвидации угроз безопасности, защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Естественно, такое право (правомочие) корреспондируется у субъектов административного надзора в обязанность применить меры правовой защиты (правоохраны) в предусмотренных законом случаях.

Регулирование, понимаемое большинством теоретиков права в правовом ракурсе, представляет собой регламентацию общественных отношений посредством общеобязательных правил поведения и основанных на них предписаний индивидуального значения, обеспеченных в необходимых случаях государственным принуждением¹⁵³. С.С. Алексеев под правовым регулированием понимает осуществляемое при помощи

¹⁵² Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. С.103,104

¹⁵³ Радько Т.Н. Теория государства и права. М., 2009. С.472;

правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочивания, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя¹⁵⁴.

В управленческой теории, регулированием называется совокупность действий, направленных на обеспечение состояния упорядоченности управляемой и управляющей систем¹⁵⁵. Оно позволяет сохранить, поддержать и усовершенствовать состояние упорядоченности, организации управляемой и управляющей систем, а также коммуникаций между ними¹⁵⁶.

Суть регулирования заключается в том, что по смыслу своего содержания оно осуществляется главным образом путем установления наиболее общих правил управления (программ), которыми должны руководствоваться участники управленческих отношений, корректировки этих правил в связи с изменением ситуации в сфере управления (внесение в них изменений и дополнений), устранения условий, нарушающих нормальный ход управления (контроль и его последствия)¹⁵⁷. Г.И. Петров указывает, что регулирование в социальном управлении – это действие, направленное на установление, изменение или прекращение тех или иных управленческих отношений, складывающихся между его участниками, на упорядочивание их поведения. Регулирование осуществляется путем принятия соответствующими государственными или общественными органами актов, которые содержат правила (нормы) поведения людей в сфере социального управления¹⁵⁸. Ю.М. Козлов и Е.С. Фролов придерживаются мнения о том, что регулирование – общая функция

¹⁵⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. М., 2009. С.211

¹⁵⁵ Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С.71

¹⁵⁶ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). М., 1973. С.233

¹⁵⁷ Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. С.87

¹⁵⁸ Петров Г.И. Основы советского социального управления. Л., 1974. С.50

управления, заключающаяся в корректировке повседневной деятельности объектов, в оперативном внесении изменений и дополнений в установленные задания, в устранении условий и ситуаций, нарушающих нормальный ход процесса управления¹⁵⁹.

Следует отметить, что вопрос о регулировании, и, в частности, правовом регулировании в процессе осуществления административного надзора, имеет крайне дискуссионный характер.

С одной стороны, органы, осуществляющие административный надзор, не наделяются полномочием по правовому регулированию определенной сферы правоотношений. Это принадлежит специальным государственным органам – министерствам, которые устанавливают правовые нормы в данной области. Однако реализация административного надзора невозможна без «определения рамок и порядка осуществления какой-либо деятельности, поведения управляемых, так как регулирование проводится посредством всевозможных правил, выдачи разрешений, а также путем косвенного экономического и идеологического влияния на эту деятельность»¹⁶⁰.

Тем самым, фактически регулирование, в том числе и правовое, проводится субъектами административного надзора. Так, Федеральные службы издают приказы, имеющие нормативный характер: Приказ Рособнадзора от 20.09.2005 г. (в ред. от 25.04.2008 г.) «Об утверждении показателей деятельности и критериев государственной аккредитации высших учебных заведений»; Приказ Ростехнадзора от 17.09.2007 г. «О порядке рассмотрения документов и выдачи разрешений Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, и т.д. Более того, осуществление правового регулирования может непосредственным образом возложено на федеральную службу указом

¹⁵⁹ Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986. С.142

¹⁶⁰ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С.157

Президента РФ или постановлением Правительства РФ. Таким образом, можно констатировать, что большинство административно-надзорных органов осуществляют правовое регулирование, в основном, на уровне ведомственных нормативных правовых актов. При этом соблюдение поднадзорными субъектами данных актов может быть непосредственным предметом административного надзора.

С другой стороны, регулирование, имеющее правовой характер осуществляется путем издания, принятия, совершения правовых актов управления. В этом случае, как подчеркивал Б.В. Дрейшев, при издании акта управления цель правотворческих отношений иная – установление правового регулирования, опосредующего практическую реализацию функции управления¹⁶¹. Действительно, акты управления совершаются повсеместно, на разных уровнях руководства большим числом государственных органов и должностных лиц; наиболее многочисленны и содержат большинство принимаемых в стране правовых предписаний¹⁶². Ю.Н. Старилов, рассматривая понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления, указывает на то, что решения и действия соответствующих органов и должностных лиц оформляются, как правило, в виде правовых актов, которые могут носить нормативный или ненормативный характер. Правовые акты управления, по его мнению, составляют важнейшую форму реализации управленческих действий по достижению целей и решению задач публичного управления¹⁶³.

Следовательно, именно посредством правовых актов управления достигаются задачи и цели административного надзора. Тем самым, происходит управляющее воздействие на объекты административного надзора (соответствующие общественные отношения), что, в свою очередь,

¹⁶¹ Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. Л., 1978. С.50

¹⁶² Васильев Р.Ф. Акты управления (Значение, проблема исследований, понятие). М., 1987. С.11

¹⁶³ Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С.45

является необходимым способом реализации административного надзора, наряду с таким способом, как охрана.

3. Третий элемент: строгая процессуальная регламентация административного надзора.

Для органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор, характерен строго определенный процессуальный порядок деятельности. Процессуальная регламентация необходима, прежде всего, для признания актов административного надзора законными, а действия, совершаемые субъектами административного надзора – правомерными. Тем самым, реализация предоставленных полномочий должна происходить в рамках соответствующих административных процедур, регламентирующих проведение тех или иных административно-надзорных мероприятий, принятие решений по результатам административного надзора и их процессуальное оформление.

Процессуальная регламентация близка по своей сущности с понятием юридического процесса. По мнению В.Д. Сорокина, процесс – это такая деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облекаются в предусмотренную законом юридическую форму – правовые акты, как индивидуальные, так и нормативные¹⁶⁴.

В.М. Горшенев и И.Б. Шахов также считают, что процессуальная регламентация должна иметь соответствующую процессуальную форму. Под ней они понимают характеристику конструкции правовой формы деятельности в разделении ее на определенные структурные (составные) элементы, которые отражают объективные требования обеспечить оптимальность осуществления всех процессуальных действий каждым участником процесса в целях эффективного достижения результатов рассматриваемого дела¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. С.446

¹⁶⁵ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.63-64

Иными словами, процессуальная регламентация административного надзора имеет форму правовых установлений, обеспечивающих выполнение задач и целей административного надзора, которые позволяют принимать управленческие решения в виде соответствующих актов управления, отвечающим требованиям законности и обоснованности. Процессуальная регламентация позволяет выделить стадии осуществления административно-надзорной деятельности (возбуждение административно-надзорного дела, рассмотрение дела, принятие решения по делу, пересмотр решения) в рамках единого административно-надзорного производства.

Следует особо отметить, что такая процессуальная регламентация не должна приводить к появлению в административно-надзорной деятельности свободы административного усмотрения.

4. Четвертый элемент: оценка результатов административно-надзорной деятельности.

Данный элемент включает в себя два важных компонента: свобода административного усмотрения при оценке деятельности поднадзорного объекта и параметры результатов административного надзора. Следует сказать, что эти два элемента имеют взаимосвязь и позволяют окончательно разграничить функцию контроля и административного надзора.

Так, А.П. Корнев под административным усмотрением понимает «определенную рамками законодательства известную степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу»¹⁶⁶. В.А. Юсупов выделяет две его основные формы: а) предоставление органу управления или должностному лицу полномочий издавать правоприменительные акты на основе свободного выбора одного из нескольких вариантов решения дела, предусмотренных нормой права и равнозначных с точки зрения законности; б) принятие

¹⁶⁶ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С.73-74

решения на основе норм, содержащих общие предписания, без конкретной регламентации условий, существа или порядка реализации функций управления¹⁶⁷. По мнению Ю.А. Тихомирова административное усмотрение есть мотивированный выбор для принятия правомерных решений и совершения действий управомоченным субъектом в рамках его компетенции для выполнения управленческих и иных задач. В таком случае, элементами административного усмотрения он относит: а) правильно понятый публичный интерес и соображение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий. Это – административно-правовое повеление; б) выработку установки и формирование соответствующей мотивации; в) оценку альтернатив юридических действий и решений и обоснование выбора; г) осуществление юридических действий, бездействие (если оно обусловлено уровнем компетентности), принятие решений; д) намерение и волю следовать принятым решениям и действовать в их русле, соответствующие поведенческие акты¹⁶⁸.

Возможность и уровень административного усмотрения являются критериями разграничения контроля и административного надзора. В одном случае, оно возможно и его уровень очень высок (при контроле), а в другом оно может отсутствовать либо сводиться к формальному выбору между управленческими решениями (при административном надзоре). Административное усмотрение реализуется при оценке результатов управленческой деятельности.

Ярким примером, позволяющим показать значение оценки результатов контрольной и административно-надзорной деятельности, является позиция Н.И. Глазуновой. Оценивая всю архаичность современного контроля, она отмечает, что основным показателем контроля

¹⁶⁷ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С.14

¹⁶⁸ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С.203-204

является отрицательный «контрольный факт», то есть проверка соблюдения предписаний и выявления нарушений. Не вызывает сомнения и тот факт, к которому она приходит, что необходимо при оценке результатов контрольной деятельности обнаруживать позитивные «контрольные факты», то есть оценивать положительную деятельность подконтрольного объекта. Тем самым, по ее мнению, можно добиться оптимизации действий контролирующих органов, которая должна заключаться: а) в наилучшем соблюдении предписаний и ту свободу действий, которую они допускают; б) наиболее правильное понимание политической линии в данных условиях; в) наилучшее использование собственных полномочий¹⁶⁹.

Из этого следует крайне важный вывод для нашего исследования. При контроле возможна свобода административного усмотрения результатов контрольной деятельности, то есть оценка как негативных, так и позитивных «контрольных фактов». При этом контрольная деятельность может корректироваться исходя из меняющихся управленческих процессов либо политических преобразований, что должно быть своего рода модернизацией контрольной деятельности. Напротив, при административном надзоре свобода усмотрения и корректирование параметров оценки результатов надзорной деятельности не допускается. Органы государственной власти и должностные лица не наделяются государством правом для свободного (дискретного) осуществления своих полномочий. Параметры оценки результатов административно-надзорной деятельности четко определены в законе, тем самым отклонения от них не допускаются. Для субъекта административного надзора важно определить соответствует ли деятельность поднадзорного объекта тем параметрам, которые указаны в законе либо не соответствует, например, с точки зрения безопасности. Поэтому параметры оценки результатов административного

¹⁶⁹ Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. М., 2008. С.454-461

надзора всегда уже, чем государственного контроля, но это связано не с узким (профилирующим) предметом надзорной деятельности, а с тем, что эта деятельность имеет четкую нормативную регламентацию, характеризующейся исключительной императивностью. Следовательно, при всем желании, мы не можем отнести позитивные «контрольные факты» к параметрам оценки результатов административного надзора, что естественно возможно при оценке результатов контроля.

5. Пятый элемент: недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

Эта задача административного надзора входит в содержание функции. Недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта означает, что в случае выявления нарушений требований правил и норм, с целью недопущения их дальнейшего нарушения, а также для предотвращения последствий, которые могут наступить в результате данных нарушений, органы административного надзора принимают меры профилактического, ограничительного, предупредительного характера. В этом случае могут применяться меры процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях, например, как временный запрет деятельности, так и иные меры, принудительного характера, в частности, приостановление действия лицензии, отмена разрешения на производство работ и т.д.

6. Дефиниция: функция административного надзора.

На основании вышеприведенных элементов административного надзора, как функции публичного управления, необходимо сформулировать дефиницию этого сложного административно-правового явления.

Под функцией административного надзора мы понимаем наиболее общее, универсальное направление деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, заключающееся в непрерывном (постоянном)

воздействии (влиянии, соприкосновении) с объектами управления (объектами административного надзора) с целью охраны и регулирования основных объектов правовой защиты (предмета административного надзора), имеющая жесткую административно-правовую регламентацию, результатом которой является оценка деятельности управляемого объекта (объектов административного надзора) заданным нормативно-правовыми актами параметрам, а в предусмотренных законом случаях, реагирование с целью недопущения ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта и предотвращение возможных негативных последствий.

§3. Административный надзор как фактор, обосновывающий построение и функционирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти

В современном российском государстве построение системы федеральных органов исполнительной власти зависит от многих обстоятельств. К этим обстоятельствам можно отнести: превалирующую в стране политическую идеологию; монистические взгляды лидера страны; проводимые финансово-экономические преобразования; осуществление различных административно-правовых реформ и т.д.

При этом так сложилось, что каждый новый Президент РФ пытается либо создать либо преобразовать систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. В этом контексте приоритетное значение имеет возможность оказания значительного влияния на данные органы власти со стороны Президента РФ. Иными словами, система и структура федеральных органов исполнительной власти должна обеспечивать их подотчетность и управляемость высшими должностными лицами (Президентом РФ, Премьер-министром РФ). Следовательно, построение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти строится на общих принципах государственного управления и имеет своей целью эффективную

реализацию государственных решений. Однако теория организации органов управления не всегда успешно осуществлялась на практике.

В 90-е годы 20-го века система федеральных органов исполнительной власти имела разрозненный характер. Создавалось большое количество разноплановых и многофункциональных органов, которые составляли систему федеральных органов исполнительной власти.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 28 ноября 1991 г. «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» структурными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти являлись министерства, государственные комитеты, комитеты, агентства, службы. Согласно Указу Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти» в данную систему входили: министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры и иные федеральные органы исполнительной власти. На них возлагалось исполнение различных функций в сфере государственного управления, а нормативную основу их деятельности составляли Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты.

Стоит заметить, что в тот период времени система федеральных органов исполнительной власти имела эклектичный характер, то есть новые органы (ведомства) создавались для решения конкретных актуальных проблем, возникающих в государстве¹⁷⁰. Это могла быть борьба с преступностью, с чрезвычайными ситуациями, финансовыми кризисами, экологическими угрозами и т.п. В результате, федеральные органы исполнительной власти создавались, упразднялись, преобразовывались, переименовывались бессистемно. Они могли быть наделены

¹⁷⁰ Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М., 2006. С.540

многочисленными дублирующими функциями, что приводило к значительному параллелизму в их деятельности.

Серьезные усилия «по наведению порядка» в сложившейся системе федеральных органов исполнительной власти были предприняты Президентом РФ В.В. Путиным. Этот процесс в широких кругах стал именоваться административной реформой, которая, кстати, продолжается и по настоящее время.

Суть данной реформы заключалась в сокращении числа разноплановых и многофункциональных федеральных исполнительных органов, четкой фиксации за ними определенных функций. Это закреплялось Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 года №314¹⁷¹. Данным указом было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Позднее в эту систему вошли также государственные комитеты, которые являлись межотраслевыми федеральными органами исполнительной власти. Однако их существование продлилось не более года, и они были упразднены Указом Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 года №724¹⁷². В целом при новом Президенте РФ Д.А. Медведеве система и структура федеральных органов исполнительной власти не претерпела значительных изменений.

Вместе с тем, крайне негативным фактором, влияющим на функционирование системы федеральных органов исполнительной власти, является отсутствие законодательства об административных процедурах. Как отмечает Ю.Н. Стариков, необходимость правового установления отношений в области административных процедур обусловлена

¹⁷¹ СЗ РФ. №11.2004. Ст.945

¹⁷² Российская газета от 13 мая 2008 г. №4657.

требованием урегулирования правом взаимоотношений, складывающихся между органами государственной власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами – гражданами, организациями – с другой¹⁷³. В результате, изначально федеральные органы исполнительной власти не могли успешно реализовывать возложенные на них управленческие функции, по причине «отсутствия должной правовой регламентации основных параметров совершенствования системы государственного управления...»¹⁷⁴.

Другой немаловажной проблемой данной административной реформы является излишнее, а порой и неограниченное влияние Президента РФ на систему федеральных органов исполнительной власти. Во-первых, Президент РФ не входя ни одну из ветвей государственной власти, фактически руководит исполнительной властью, то есть утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, часть министерств, служб и агентств непосредственно подчиняются ему. Во-вторых, Президент РФ оказывая существенное влияние на все без исключения федеральные органы исполнительной власти зачастую действует, исходя из политических и монистических целей, что приводит к переориентированию органов исполнительной власти и их должностных лиц с задач и целей государственного управления в сфере исполнительной власти на удовлетворение политических амбиций высшего должностного лица государства. В результате, - как отмечает О.Е. Кутафин, - исполнительная власть, превратилась в ветвь власти полностью зависимую и фактически подчиненную Президенту РФ¹⁷⁵.

¹⁷³ Старилов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства / Административная реформа в республике Узбекистан: Опыт и проблемы правового регулирования. Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. Ташкент, 2008. С.34

¹⁷⁴ Министерства и ведомства: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. М., 2008. С.41

¹⁷⁵ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С.494

Таким образом, построение современной системы федеральных органов исполнительной власти происходит не из каких-либо концепций, реформ, принципов и оснований, а из субъективных политизированных убеждений действующего Президента страны. С научной точки зрения можно говорить об авторитарном управлении, когда все государственное управление фактически подчинено лишь одному человеку – главе государства (Президенту). Отсутствие четких научных обоснований формирования и построения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не позволяет нам говорить о том, что создана четкая юридическая конструкция исполнительной власти. Хотя, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, «далеко не все научные выводы могут быть воплощены в юридические формулировки, некоторые из них характеризуют затянувшееся переходное состояние общества и власти...»¹⁷⁶. Однако, установившаяся в нашей стране перманентная дезорганизованность органов исполнительной власти, является свидетельством игнорирования теоретических и практических наработок в данной области. Такой затянувшийся переходный период формирования системы федеральных органов исполнительной власти должен быть подвергнут справедливой критике.

Отметим, что в научной литературе в советский период уделялось значительное внимание вопросам построения и формирования системы органов исполнительной власти. К сожалению, накопленный положительный опыт не был использован при проведении современных административных реформ.

На наш взгляд, необходимо проанализировать основные теоретические разработки, позволяющие сформулировать концептуальные основы построения системы органов исполнительной власти.

¹⁷⁶ Чиркин В.Е. Российская Конституция и публичная власть народа// Государство и право. №12.2008. С.28

Одной из наиважнейшей составляющей системы органов государственной власти является общая функция. Как и в советский период времени, так и в настоящее время, одним из критериев построения системы органов исполнительной власти служат функции управления.

Так, все органы государства, выполняющие функции управления, можно отнести к системе управляющих органов¹⁷⁷. Под функцией управления в общественных системах следует понимать потенциальную возможность, а в ряде случаев и обязанность действовать определенным образом в целях достижения каких-то заранее предусмотренных (запланированных) результатов¹⁷⁸. Они также могут иметь материальный и процессуальный смысл. В материальном смысле функции закрепляются в правовых актах и выражают основные направления и предметное содержание деятельности управляющих субъектов. В процессуальном смысле они возникают на разных стадиях управленческой деятельности и выражают последовательно осуществляемые управленческие действия (по сбору информации, составлению планов, принятию решений и т.д.)¹⁷⁹.

Профессор В.С. Основин разделял функции управления на общие и особенные. К числу общих, он относил, поиск и анализ информации, прогнозирование, планирование, моделирование, регулирование. К особенным функциям управления, он относил, такие функции как управления народным хозяйством, управления социально-культурной деятельностью, управления производством и т.п.¹⁸⁰.

В.Г. Вишняков говорит о трех понятиях функций управления: «объективно необходимая функция», «функция органа управления», «функция как конкретное действие». Первая из них является наиболее общей, существенной стороной содержания управления; формой

¹⁷⁷ Бачило И.Л. Организация Советского государственного управления: правовые проблемы. М., 1984. С.6

¹⁷⁸ Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. С.15

¹⁷⁹ Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом Социалистическом обществе. М., 1978. С.239

¹⁸⁰ Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С.53

реализации этого воздействия выступают функции аппарата управления. «Функции органа управления» указывают на конкретный перечень приемов и средств воздействия. Обе группы функций реализуются в процессе субъективной деятельности как конкретное действие работника аппарата¹⁸¹.

Вместе с тем, как отмечается Н.В. Черноголовкиным: «нельзя классифицировать органы государства на основе его функций, охватив при этом все государственные органы... Тем не менее преимущественную связь некоторых государственных органов с определенной государственной функцией не следует игнорировать при классификации органов ... государства. В частности, такая связь лежит в основе подразделения на органы общей и органы специальной компетенции»¹⁸².

По мнению В.Г. Вишнякова, функции управления универсальны, являются одними и теми же на всех уровнях. Различаются функции органов управления, объем и сложность работы по их выявлению, структура и система связей. При этом общие функции выражаются в специфических формах, что служит фундаментом закрепления ее за структурной ячейкой органа управления. Различия в содержании и характере функций управления на тех или иных стадиях и уровнях объясняют специфику форм выражения функций. Например, контроль в зависимости от назначения органа, его места в системе управления принимает форму общего надзора, инспектирования, контроля за соблюдением законности, за целесообразностью тех или иных действий, предварительного и последующего, общего и текущего и др. Если не выявлена специфика деятельности, то разнообразие форм увеличивает опасность дублирования в работе¹⁸³. Таким образом, существует связь между функциями управления, в

¹⁸¹ См.: Вишняков В.Г. Совершенствование аппарата управления на современном этапе // Советское государство и право. 1966. №1. С.32-33; Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М., 1976. С.36-37

¹⁸² Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С.143

¹⁸³ См.: Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. М., 1972. С.110-111

целом, и функциями, возложенными на конкретный орган; вторые производны от первых и закрепляются за ним властным, волевым путем, причем, всегда с указанием объекта, на который каждая функция направлена¹⁸⁴.

Из данных положений следует, что функции управления, также как функции органов управления, являются внешним выражением управленческой деятельности. При этом функции реализуются через соответствующие правовые механизмы, такие как формы и методы управленческого воздействия. Как отмечает Б.М. Лазарев, одна и та же управленческая функция может реализовываться с помощью различных форм и методов¹⁸⁵. Принимая во внимание то обстоятельство, что современная система федеральных органов исполнительной власти классифицирует органы в зависимости от «типологии функций государственного управления»¹⁸⁶, то возникает логичный вопрос: почему именно данные функции (по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом) положены в основу классификации органов исполнительной власти?

Пытаясь дать ответ на данный вопрос, мы отмечаем, что, во-первых, перечисленные функции государственного управления не входят ни в одну из классификаций функций управления и функций органов управления. Во-вторых, при определенных обстоятельствах, а именно, «желания» Президента РФ и Председателя Правительства РФ, органы одного наименования могут осуществлять функции управления, свойственные другим государственным исполнительным органам (например, федеральные

¹⁸⁴ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.30

¹⁸⁵ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.30

¹⁸⁶ Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: законодательный контекст // Труды ИГП РАН. №2.2006. С.19

министерства могут надеяться функциями по контролю и надзору либо по управлению государственным имуществом). В эту систему могут также входить и государственные органы иной типологии, в частности, государственные комитеты, как это было до 2008 года, Управление делами Президента РФ, обладающее статусом федерального агентства. И наконец, в-третьих, в структуру федерального органа исполнительной власти могут входить структурные подразделения, которые наделены все теми же функциями, что и другие федеральные органы власти. Ярким примером служит Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД), входящая в состав Министерства внутренних дел РФ.

Из этого следует, что функции, в большей степени, определяют структуру органа исполнительной власти, так как придание той или иной функции государственного управления органу исполнительной власти зависит не от сложившейся системы органов исполнительной власти, а от выполнения возложенных на него полномочий (компетенции). Так как возникающие у органа государственной власти права и обязанности «осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере и есть один из элементов компетенции органов управления»¹⁸⁷. Именно компетенция определяет специфическую роль каждого государственного органа в системе государственного управления. «Каждый орган государства обладает своей компетенцией, то есть определенными полномочиями решать отнесенные к его ведению вопросы. А эти вопросы и есть та доля, тот участок государственных дел, который ему поручено выполнять с помощью конкретного объема полномочий, структуры, кадров, ресурсов и т.д.»¹⁸⁸. «Установить компетенцию значит определить, чем

¹⁸⁷ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.40

¹⁸⁸ Тихомиров Ю.А.. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в Социалистическом обществе). М., 1984. С.116

конкретно должен ведать тот или иной орган, в каких пределах должна развертываться его деятельность, за что он отвечает»¹⁸⁹.

Как справедливо указывает В.М. Сырых, компетенцию органов исполнительной власти составляют правомочия, вытекающие из их основной задачи – обеспечивать неукоснительное действие законов, создавать необходимые условия для их реализации в конкретных отношениях. Совокупность властных полномочий органа государства определяется с учетом возложенных на него задач и функций по управлению обществом¹⁹⁰.

Ю.А. Тихомиров указывает на сложившиеся два подхода в понимании полномочий. Один из них трактует полномочия органов как властные – это их неперенный атрибут. Каждый орган действует от имени государства, наделен властными полномочиями, осуществляемыми на основе законов и иных правовых актов, и издает обязательные для исполнения правовые акты. Властные полномочия обеспечиваются разными методами, включая и государственное принуждение. Для другого подхода характерно признание полномочий органов в качестве составного элемента их компетенции либо функций. По мнению некоторых ученых, компетенция органов определяется путем указания на управленческие функции (использование информации, прогнозирование, организация, регулирование, руководство, координация, стимулирование, планирование, контроль), которые возложены на орган в той или иной сфере общественной жизни и применительно к определенным управляемым объектам¹⁹¹.

На наш взгляд, и в том и в другом случае кроется существенное противоречие. Необходимо четкое разделение компетенции и функций. Компетенция, имеющая правовую consistency, включает в себя властные

¹⁸⁹ Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С.256

¹⁹⁰ Сырых В.М. Теория государства и права. М., 1998. С.38

¹⁹¹ Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М, 2008. С.186

полномочия, которые реализуются в специальных правовых формах¹⁹². Управленческие функции (как в общем виде, так функции органа управления), в содержательном смысле, предполагают реализацию задач и целей государственного управления через систему форм и методов управленческой деятельности. Однако использование функционального подхода при определении компетенции федеральных органов исполнительной власти, имеет системообразующий характер. Иными словами, в современном государственном управлении и при проведении административной реформы использовался такой фактор, как функциональная направленность деятельности государственного органа исполнительной власти. Так, данную систему отношений можно изобразить как взаимное проникновение управленческих функций и правовой компетенции государственного органа:

«Функция управления→функция органа управления→компетенция органа управления→полномочия органа управления».

Первые два элемента имеют не правовую, а управленческую сущность, а вторые – формально-правовое содержание.

В результате, функции управления отражаются или дистанцируются в полномочиях государственных органов исполнительной власти. Например, такая функция как «контроль» может дистанцироваться в полномочие по контролю в определенной сфере управления. А с учетом, как отмечалось ранее, возможности «расщепления» функций управления на более мелкие формы в деятельности органов управления, - возникает полномочие по осуществлению надзора. Полномочия по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом являются исполнительно-распорядительной деятельностью, что в свою очередь, относится к функции органа управления. Такие полномочия по

¹⁹² Кроме полномочий в содержание компетенции ряд авторов включают еще и задачи, права, обязанности и ответственность органа исполнительной власти (См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С.171).

нормативно-правовому регулированию и разработке государственной политики в определенной области следуют общей функции управления – регулирования.

В известной степени, мы детально теоретизировали систему федеральных органов исполнительной власти, в основе которой лежит функциональный подход, для того, чтобы иметь представление о структурных элементах этой системы. Однако это не дало нам ответа на вопрос, который мы пытаемся рассмотреть в данном параграфе.

В научной литературе выделяются многочисленные факторы, влияющие на построение и функционирование системы органов государственного управления. Так, Ю.А. Веденеев, рассматривая факторы организационного развития указывал на то, что государственное управление должно базироваться на исследовании наиболее глубоких структурообразующих факторов, предопределяющих организационную логику движения системы. Традиционно, - замечает автор, - важнейшее значение придают факторам, относящимся к категории внешнего, объективного обуславливания – социально-экономическим, производственно-технологическим, политическим¹⁹³.

Имея ввиду общие факторы организационного воздействия, болгарские ученые Д. Доков и В. Захаров указывают, что качественная характеристика системы органов управления всех социалистических государств, а также основные принципы ее организации и деятельности обусловлены социалистической сущностью самого государства, социальными функциями, которые осуществляет эта система». По их мнению, к числу факторов, влияющих на построение систему органов государственного управления, влияет, прежде всего, «форма государства,

¹⁹³ Веденеев Ю.А. Организационное развитие: понятие, факторы, механизмы регулирования //Проблемы совершенствования государственного управления. ИГиП РАН. М., 1987. С.143-158

представляющая собой единство трех основных элементов: формы государственного устройства, формы правления и политического режима¹⁹⁴.

С точки зрения В.М. Манохина, из всего комплекса социальных факторов, оказывающих влияние в той или иной степени на организацию системы органов государственного управления, наибольшее значение имеют следующие: федеративный характер национально-государственного устройства; устройство союзных республик; технико-экономическая структура народного хозяйства и социально-культурного строительства и как следствие этих факторов, особенно последнего, - централизация и децентрализация в организации государственного управления; межотраслевая координация¹⁹⁵.

И в первом, и во втором случае приведенные факторы рассматриваются применительно к системе советского государственного управления. В отсутствие принципа разделения властей такие факторы влияли на построение и функционирование всей системы государственных органов. Они позволяли разграничить органы советского государственного управления по функциональному и отраслевому признаку, что отвечало требованиям того времени.

Вместе с тем, крайне интересное наблюдение о процессе построения системы органов государственной власти было высказано Б.М. Лазаревым. С его точки зрения, возрастание общего объема управленческой деятельности, усложнение связей между отраслями хозяйства и социально-культурного строительства привели к увеличению числа функциональных надведомственных органов и расширению их компетенции. Этим органам передаются многие функции нормативного регулирования, координации,

¹⁹⁴ Доков Д., Захаров В. Система органов государственного управления и факторы, определяющие эту систему // Аппарат управления социалистического государства. Ч.1. М., 1976. С.182

¹⁹⁵ Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С.178

контроля и решения отдельных межотраслевых проблем¹⁹⁶. Иначе говоря, прослеживается закономерность между расщеплением функций управления и возникновением новых форм управленческой деятельности. Возложение обязанности на государственный орган и должностных лиц «совершать определенные действия, вытекающие из предписаний права и обусловленные конкретной обстановкой»¹⁹⁷ является не чем иным, как правовой формой деятельности.

Так, контроль как управленческая функция испытывает на себе все основные изменения, которые происходят в аппарате государственного управления. Децентрализация оперативного управления, расширение прав предприятий и объединений привели, например, к сдвигам в формах и соотношении предварительного, текущего и последующего контроля¹⁹⁸. Контроль как правовая форма деятельности определяется тем, что соответствующий контрольный орган или его должностное лицо ставятся в условия, когда они должны непосредственно использовать нормы права для разрешения конкретных юридических задач¹⁹⁹. При этом, являясь формой властной, государственно-значимой деятельности, он способствует реализации правовых норм в обществе²⁰⁰.

В результате создаются специализированные органы, осуществляющие новые формы деятельности, которые вытекают из функций управления. Как отмечает М.С. Студеникина, именно государственные инспекции занимают важное место в системе государственного управления. Это специально созданные контрольные органы, призванные вести борьбу с нарушением законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. Специфика государственных инспекций как органов межотраслевого

¹⁹⁶ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.156

¹⁹⁷ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974. С.71

¹⁹⁸ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.14

¹⁹⁹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.48

²⁰⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография, 2005. С.51

управления отражается в самом их наименовании, которое свидетельствует о том, что сфера деятельности и властные полномочия этих инспекций распространяются на те или иные объекты независимо от их ведомственной подчиненности. Наличие таких полномочий служит отграничительным признаком при сопоставлении государственных инспекций со смежными правовыми инспекциями – ведомственными инспекциями, инспекциями при министрах²⁰¹.

Следовательно, одним из факторов, влияющих на формирование системы органов государственного управления, и, в частности, исполнительной власти следует считать возникновение форм управленческой деятельности, через которые реализуются функции управления. Эти функции детализируются в функциях органа управления, с помощью нормативно-правовых актов приобретают правовую форму и выражаются в компетенции и властных полномочиях органа и должностных лиц.

В этом ракурсе является показательным влияние административного надзора на формирование системы органов исполнительной власти. Именно надзор стал в начале прошлого века новой формой управленческой деятельности, возникшей из контрольной функции управления и предопределивший создание специализированных надзорных органов (надзоров – федеральных надзор – федеральных служб).

Термин «надзор» стал активно использоваться в законодательстве Советской России 20-30-х годов 20-го столетия. Об этом свидетельствует Декрет Совета Народный Комиссаров о «Горном надзоре» от 30 января 1922 года²⁰². Согласно данному документу Горный надзор учреждается для наблюдения за точным исполнением всеми горными предприятиями законов и распоряжений Правительства в области горного дела и для

²⁰¹ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С.11

²⁰² История горного надзора в документах XIX-XX веков / Под ред. В.В. Грицкова. М., 2004. С.151-153

осуществления технического надзора за ведением горнопромысловых операций в отношении их правильности, целесообразности и безопасности (ст.1 Декрета). Этим же декретом утверждаются Правила безопасности ведения работ.

Примечательно, что горный надзор в данном документе рассматривался как государственно-управленческая деятельность, которая отличалась от контрольной деятельности, отнесенной к ведению Рабкрина²⁰³. Это подтверждается и тем, что осуществление этой деятельности возлагается не на контрольные органы РКИ, а на специально создаваемый орган Управления Горным Надзором – Управление Горной Промышленности Высшего Совета Народного Хозяйства (ВСНХ). Этим Декретом также упраздняются органы Горно-технической Инспекции, созданные в 1918 году и входившие в инспекцию труда.

На основании Декрета от 30 января 1922 года, Президиумом ВСНХ утверждается Положение «О Горном Надзоре в РСФСР» от 6 апреля 1922 года²⁰⁴. В соответствии с ст.1 Положения «Горный надзор учреждается для наблюдения за точным выполнением всеми горными предприятиями законов и распоряжений Правительства в области горного дела и для осуществления технического надзора за ведением горнопромысловых операций в отношении их правильности и безопасности, контроля производства маркшейдерских работ и осуществления последних и горно-спасательного и испытательного дела в масштабе РСФСР.

Показательным является как законодатель того времени формирует юридическую конструкцию государственной надзорной деятельности. Если в Декрете о Горном надзоре говорится о надзорных действиях, осуществляемых с целью проверки деятельности поднадзорного субъекта с точки зрения ее правильности, целесообразности и безопасности, то в

²⁰³ «Рабкрин» - Рабоче-крестьянская инспекция СССР. Создана в 1923 году.

²⁰⁴ История горного надзора в документах XIX-XX веков / Под ред. В.В. Грицкова. М., 2004. С.155-172

Положении о Горном надзоре, принятом через каких-то два с небольшим месяца, уже исключается сама возможность проверки с точки зрения целесообразности совершенных действий. Исключение «целесообразности» из постановочных задач надзорной деятельности говорит о наличии четкого понимания законодателем различий между надзорной и контрольной деятельностью, так как проверка с точки зрения «целесообразности» имеет место только в контрольной деятельности.

Однако в отличие от Декрета в Положении говорится не о надзорной деятельности, а о надзорном органе, под которым понимается орган исполнительной власти, осуществляющий горный надзор. Именно поэтому в Положении органы Горного надзора наделяются кроме надзорных полномочий еще и контрольными, управленческими и юрисдикционными полномочиями. Последние, кстати, вытекают из сущности контрольной деятельности. В результате полномочия органов Горного надзора не были разграничены с полномочиями по контролю, произошло их объединение. На наш взгляд, это была историческая ошибка, которую нам приходится исправлять и в настоящее время, так как в современных нормативных правовых актах, устанавливающих статус государственных органов исполнительной власти, не происходит разграничение контрольных и надзорных полномочий.

Вместе с тем, в системе государственного управления всегда существовали обособленные органы, основной деятельностью которых являлось осуществление административного надзора. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 мая 2000 года №867 в систему федеральных органов исполнительной власти входили федеральные надзоры России:

Федеральный горный и промышленный надзор России и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности²⁰⁵.

В современных условиях увеличение количества надзорных органов с двух до тридцати семи свидетельствует о значительном внимании государства к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность. Тем самым, должна происходить централизация государственной власти посредством усиления контроля и надзора за правоприменительной деятельностью субъектов управления, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, обеспечение безопасности в различных сферах жизнедеятельности.

Таким образом, административный надзор как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов исполнительной власти, способствует:

- 1) организации органов государственной исполнительной власти и упорядочиванию их системы;
- 2) правовому регулированию общественных отношений, в определенной сфере управления, с целью применения административно-надзорных полномочий;
- 3) правильному применению правовых актов, регулирующих деятельность субъектов административно-надзорной компетенции;
- 4) обеспечению законности и дисциплины в государственном управлении, защите прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, обеспечению безопасности;
- 5) организации всей системы органов государственной исполнительной власти, так как позволяет эффективно реализовывать управленческую функцию контроля.

²⁰⁵ СЗ РФ. 2000. №21. Ст.2168.

§4. Система органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор

В настоящее время в Российской Федерации существует значительное количество государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 года №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»²⁰⁶.

В данном нормативном правовом акте сохранена трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, установленная Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с ним в систему федеральных органов исполнительной власти включены три вида государственных органов: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства²⁰⁷. При этом осуществлении функций по контролю и надзору было возложено на такой вид федеральных органов исполнительной власти, как федеральные службы. Они являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной

²⁰⁶ Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. №724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 30.05.2008 №863; от 24.07.2008 №1114; от 06.09.2008 №1315; от 07.10.2008 №1445; от 14.10.2008 №1476; от 03.12.2008 №1715; от 25.12.2008 №1847; от 31.12.2008 №1883) // СЗ РФ. 2008. №22. Ст.2544; СЗ РФ. 2008. №30. (ч.2). Ст.3619; СЗ РФ. 2008. №37. Ст.4181; СЗ РФ. 2008. №41. Ст.4653; СЗ РФ. 2008. №42. Ст.4788; СЗ РФ. 2008. №49. Ст.5768; СЗ РФ. 2008. №52 (ч.1). Ст.6366; СЗ РФ. 2009. №1. Ст.95.

²⁰⁷ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 г. №649; от 14.11.2005 г. №1319; от 23.12.2005 №1522; от 15.02.2007 г. №174; от 24.09.2007 г. №1274; от 12.05.2008 г. №724; от 7.10.2008 г. №1445; от 25.12.2008 г. №1847; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 г. №295, от 27.03.2006 г. №261; от 22.06.2009 г. №710) // СЗ РФ. 2004. №11. Ст.945; СЗ РФ. 2004. №21 Ст.2023; СЗ РФ. 2005. №47. Ст.4880; СЗ РФ.2005. №52 (3 ч.). Ст.5690; СЗ РФ. 2007. №8. Ст.978; СЗ РФ. 2007. №40. Ст.4717; СЗ РФ. 2008. №20. Ст.2290; СЗ РФ. 2008. №41. Ст.4683; СЗ РФ. 2008. №52 (ч.1). Ст.6366; СЗ РФ. 2005. №12. Ст.1023; СЗ РФ. 2006. №14. Ст.1509; СЗ РФ. 2009. №26. Ст.3167

безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности²⁰⁸.

Вместе с тем, следует отметить, что данным Указом допускается наделение функциями по контролю и надзору и других государственных органов, например, федеральных министерств и федеральных агентств, однако это является исключением, нежели правилом.

Необходимо также отметить, что многие федеральные службы не являются исключительно органами административного надзора, к основной их деятельности относится осуществление функций по контролю (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральная налоговая служба и др.). Следовательно, выполнение функций по контролю либо надзору, а равно совмещение данных функций, зависит от правового статуса федерального органа исполнительной власти и установленных административных регламентов осуществления той или иной функции.

К числу федеральных служб, на которые возложены функции по осуществлению административного надзора относятся: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и др.

Еще одним видом государственных органов исполнительной власти являются государственные инспекции, включенные в структуру федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Под государственной инспекцией в сложившейся правоприменительной практике понимаются специально созданные

²⁰⁸ Пункт 4. Там же.

контрольно-надзорные органы государственной исполнительной власти, призванные вести борьбу с нарушениями законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. При этом административный надзор являлся лишь частью их деятельности²⁰⁹, так как она имеет смешанный – контрольно-надзорный характер²¹⁰.

В качестве примеров таких государственных инспекций можно привести Государственную инспекцию безопасности дорожного движения МВД РФ, Государственную инспекцию по маломерным судам МЧС РФ, Государственные инспекции труда в субъектах РФ Федеральной службы по труду и занятости.

Анализ Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²¹¹ вступившим в силу с 1 мая 2009 года, позволяет нам говорить о двухуровневой системе государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор.

В данном законе говорится о федеральном государственном контроле (надзоре) и региональном государственном контроле (надзоре).

В соответствии с указанным федеральным законом под федеральным государственным контролем (надзором) понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом Российской Федерации

²⁰⁹ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрлит, 1987. С.11,13

²¹⁰ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1981. С.255

²¹¹ Российская газета. - №4823. - 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. №60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. - №4900. - 30 апреля 2009 г.

или Правительством Российской Федерации в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

К государственному региональному контролю относится деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством Российской Федерации, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Если примером федеральных контрольно-надзорных органов могут служить лишь федеральные службы, то на региональном уровне существует значительное многообразие таких органов. Так, в Москве созданы такие контрольно-надзорные органы, как Комитет государственного строительного надзора (Мосгостройнадзор), Государственная инспекция г. Москвы по качеству сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (МОСГИК), Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости (Госинспекция по недвижимости), Государственная жилищная инспекция и т.д. В Санкт-Петербурге действуют: Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры; Государственная административно-техническая инспекция; Государственная жилищная инспекция; Государственная инспекция Санкт-Петербурга по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники; Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга и

др. В систему государственных органов исполнительной власти Нижегородской области, осуществляющих административный надзор входят: Комитет государственного ветеринарного надзора Нижегородской области; Региональная служба по тарифам Нижегородской области; Государственная жилищная инспекция Нижегородской области; Инспекция административно-технического надзора Нижегородской области; Инспекция государственного строительного надзора Нижегородской области и др. В Республике Татарстан функционируют такие контрольно-надзорные органы, как: Управление по охране и использованию объектов животного мира Республики Татарстан; Государственная инспекция труда в Республике Татарстан; Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан; Госалкогольинспекция Республики Татарстан и др.²¹².

Необходимо отметить, что изучение опыта организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации показало, что наименования и компетенция контрольно-надзорных органов носят бессистемный характер, так как наименование и полномочия органов зависят исключительно от дискретной воли законодателей и руководителей того или иного субъекта Федерации. По сути дела, система исполнительных органов государственной власти напоминает нам ту разрозненную систему федеральных органов исполнительной власти, существовавшую до издания Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Следовательно, такое положение дел в субъектах Российской Федерации, когда зачастую происходит совмещение в одних и тех же исполнительных органах разноплановых функций, не позволяет им эффективно функционировать, что было доказано на федеральном уровне.

²¹² Примечание: виды региональных органов государственной власти приведены по состоянию на 20 июля 2009 года.

Таким образом, систему государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в современной России, можно представить следующим образом.

Первый уровень: Федеральные органы исполнительной власти, которые в соответствии с действующим законодательством РФ уполномочены на осуществление функций по контролю и надзору. К ним относятся, прежде всего, федеральные службы, а также федеральные министерства и федеральные агентства, которые могут в установленных законом случаях выполнять указанные функции.

Второй уровень: Специализированные государственные инспекции, входящие в структуру федеральных органов исполнительной власти. К их основным обязанностям относится реализация контрольно-надзорных полномочий (например, ГИБДД МВД РФ).

Третий уровень: Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (Государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации Федеральной службы по труду и занятости).

Четвертый уровень: Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющие различные наименования и многоплановую компетенцию.

Глава 3. Административно-правовая характеристика административно-надзорной деятельности

§1. Критерии классификации административного надзора в Российской Федерации

Вопрос о критериях классификации административного надзора в Российской Федерации имеет крайне сложный и малоизученный характер. Выбор критериев классификации административного надзора существенным образом влияет на построение системы административно-надзорных органов, и осуществление ими государственно-управленческой деятельности. При этом любая классификация основана на критериях, которые имеют принципиальное значение в той или иной системе государственного управления.

В западных странах выделяются достаточно четкие критерии классификации административного надзора, главным из которых является единая цель, которая заключается в проверке законности и обоснованности решений, принимаемых административными органами. Так, по мнению Д. Галлигана, можно выделить внутренний и внешний надзор. Первый, осуществляется одним административным органом за другим, а другой, реализуется внешними по отношению к администрации и независимыми от нее органами. С учетом этого, отмечая виды административного надзора, он указывает на судебный надзор, прокурорский надзор, апелляцию по существу, омбудсмен, рассмотрение внутренней жалобы, инспекция, парламент и парламентские комиссии²¹³.

Таким образом, профессором Д.Галлиганом в основе классификации административного надзора положен такой критерий, как разделение властей. Исходя из него, административный надзор может осуществляться внутри одной ветви власти, а именно, исполнительной, в процессе выполнения функций по административного надзора одного государственного органа в отношении другого, а также проведение административного надзора другими органами государственной власти, не входящими в исполнительную ветвь власти. К числу таких органов

²¹³ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С.331-333

относятся, прежде всего, органы судебной системы, осуществляющие судебный административный надзор; органы прокуратуры, реализующие прокурорский надзор; омбудсмены, частично выполняющие функции административного надзора; и органы законодательной власти, имеющие также полномочия по осуществлению административного надзора.

Необходимо отметить, что для Российской Федерации такая система административного надзора не в полной мере применима. С одной стороны, до настоящего времени не созданы административные суды, а поэтому не определено, в какой форме они будут осуществлять судебный административный надзор. С другой стороны, такие органы, как прокуратура, уполномоченный по правам человека, парламент не имеют правовых механизмов для полноценной реализации функций по административному надзору. Их компетенция распространяется лишь на частные случаи нарушения прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц. В отличие, скажем, от административного надзора, который имеет систематический постоянный характер, осуществляемый вне зависимости от обращения в данные органы и к должностным лицам. При этом прокуратура, как наиболее характерный надзорный орган, реализует свои надзорные полномочия лишь в связи с фактами нарушения законности в определенной области, тогда как для административного надзора наличие таких фактов не обязательно.

Крайне интересной является классификация административного надзора в германском административном праве, предложенная профессором Гамбургского университета Р. Штобером. Он выделяет такой вид административного надзора, как хозяйственный надзор. По его мнению, хозяйственный надзор является средством совершенствования экономической свободы в интересах общего блага. Отправной точкой и основной задачей хозяйственного надзора является предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе хозяйственной

деятельности, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией²¹⁴. В качестве критериев классификации такого надзора Р.Штобер берет за основу соответствующий период деятельности хозяйствующего субъекта. Соответственно им выделяется надзор в начале хозяйственной деятельности (при уведомлении об открытии деятельности, регистрации, нотификации и т.д.), надзор в процессе осуществления хозяйственной деятельности (проверка выполнения обязанностей и запретов, указанных в нормативно-правовых актах) и надзор при завершении хозяйственной деятельности (при уведомлении о закрытии производства, утилизации отходов при закрытии производства)²¹⁵. В данном случае в основу классификации административного (хозяйственного) надзора положены три основных стадии хозяйственно-экономической деятельности: открытие производства, осуществление деятельности, прекращение деятельности. Подобные стадии можно выделить и в деятельности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации. Однако в отечественной теории административного права институализация административного надзора не зависит от стадий осуществления хозяйственной деятельности субъектами бизнеса, а соотносится с видами субъектов, реализующих административно-надзорные полномочия и предметом административного надзора.

С другой стороны, важной гарантией защиты прав и свобод граждан и юридических лиц в германском административном праве является институт судебного надзора. Такой надзор осуществляют административные суды Германии, в которых осуществляется правовая защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Главным образом, она заключается в различных видах исков, которые преследуют цель контролировать административные действия. Наряду с этим

²¹⁴ См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. пер. с нем. М., 2008. С.242-245

²¹⁵ См.: Там же. С.250-255

административные суды обеспечивают предварительную защиту от немедленного приведения в исполнение административных актов либо временное регулирование иных споров между органами управления и гражданами. Наконец, нормативному контролю административных судов подлежат уставы и предписания (так называемые «подзаконные нормы»)²¹⁶.

Другими словами, судебный административный надзор в Германии является внешним административным надзором, который применяется в том случае, если жалоба лица была отклонена административной инстанцией, вышестоящей по отношению к той, которая издала обжалуемый акт. Таким образом, иск об оспаривании управленческого акта может быть подан в административный суд только после проверки этого акта в порядке предварительного административного производства²¹⁷. При этом, оспариваемое административное действие должно быть административным актом; только административные акты, и никакие прочие административные действия, открыты для иска об оспаривании²¹⁸.

В этой правовой системе административного надзора важно понимать, что административно-надзорная деятельность выступает в качестве важнейшей функции публичного управления. Она реализуется с помощью средств административного надзора, который осуществляется как в отношении объектов публичного управления – физических и юридических лиц, по соблюдению ими специальных норм и правил в хозяйственной деятельности с целью обеспечения законности и безопасности, а также в отношении субъектов публичного управления, которые не должны допускать нарушения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц. С точки зрения системы публичного управления, хозяйственный надзор представляет собой внутренний административный

²¹⁶ См.: Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / пер. с нем. Манцев А. РАГС, Мюнхен-Брюль, 1998. С.225

²¹⁷ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С.331-333

²¹⁸ Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / пер. с нем. Манцев А. РАГС, Мюнхен-Брюль, 1998. С.233

надзор, а административно-надзорная деятельность за субъектами публичного управления со стороны административных судов и других органов (парламента, омбудсмена) имеет внешний характер.

Аналогичная система внутреннего и внешнего административного надзора построена во Франции. В теории французского административного права надзор рассматривается как узко-профильный контроль. К примеру, при описании политического контроля, под надзором понимается деятельность по выборочному контролю за соблюдением публичной Администрацией основных направлений административной политики²¹⁹. Именно поэтому наиболее часто используется термин административный контроль, чем административный надзор, который является соответствующими направлениями административно-контрольной деятельности.

Учитывая вышесказанное, к внутреннему административному надзору относятся: а) надзор вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных (является одной из функций различных руководителей административного аппарата любого уровня по надзору за работой вверенной им службы и контроль за законностью, качеством и эффективностью работы каждого из своих подчиненных); инспекционный корпус (каждое министерство располагает своим инспекционным или своими инспекционными и контролирующими подразделениями. Выполняя функции общего надзора или специального инспектирования, располагая в некоторых случаях дополнительными управленческими полномочиями, инспекционные подразделения (службы) обычно существуют в составе министерств и в их задачу входит изучение законности, эффективности, даже качества административной деятельности, как в плане чисто административном, так и по линии бухгалтерского контроля и даже по

²¹⁹ Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-Французская Серия учебных и информационных материалов. №30. 1994. С.5

экономической линии); контроль органов опеки (речь здесь идет о надзоре государственных органов за деятельностью децентрализованных юридических лиц: местных территориальных органов и государственных организаций, получивших юридическую и финансовую самостоятельность). Во всех трех случаях речь идет о внутреннем контроле Администрации, который осуществляет она сама и по своей инициативе²²⁰.

Внешний административный надзор во Франции, также как и в Германии, осуществляется непосредственно государственной властью или посредством органов, тесно связанных с нею. К числу таких органов относятся Парламент, высшие инстанции исполнительной власти и административные суды.

Таким образом, во Франции существует четкая система административного надзора, имеющая ярко выраженный внутренний и внешний характер деятельности органов публичного управления. Главной его целью является обеспечение законности в деятельности государственной администрации, а также других субъектов публичного права.

В России в отличие от Германии и Франции выделяются совершенно иные критерии классификации административного надзора. Главная теоретическая проблема заключается в том, что в отечественной теории административного права отсутствуют четко определенные предпосылки для выделения, так называемого, внешнего и внутреннего административного надзора. Речь здесь идет о трактовке судебного контроля как самостоятельного института обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. При этом осуществление административного надзора остается исключительной прерогативой органов исполнительной власти.

²²⁰ Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-Французская Серия учебных и информационных материалов. №30. 1994. С.6-7

Вместе с тем, в научной и учебной литературе, посвященной административному праву, зачастую употребляются в качестве равнозначных понятий «судебный контроль» и «судебный надзор». Но самое важное, что фактически отсутствуют теоретические разработки о применении данных инструментов в административно-надзорной деятельности. Однако, как показывает опыт западных стран, невозможно представить систему административного надзора без соответствующих инструментов обжалования незаконных действий органов и должностных лиц публичной власти через систему судов (административных судов, судов общей юрисдикции).

Об этом, правда достаточно косвенно, говорит С.Д. Хазанов. По его мнению, особое место в механизме административно-правового регулирования занимают контрольно-надзорные административные процедуры, связанные с необходимостью обеспечения общественной безопасности. Они предназначены для защиты прав и свобод «невластных» субъектов в ходе проведения многочисленными контролирующими органами мероприятий по проверке соблюдения гражданами и организациями установленных правил жизнедеятельности, хозяйственной деятельности²²¹. Можно предположить, что к таким контрольно-надзорным административным процедурам необходимо отнести и судебный контроль (надзор), ибо он является наиболее эффективным средством правовой защиты прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц.

Так, в соответствии с ч.1 ст.23 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении

²²¹ Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права / Административное право на рубеже веков: Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С.41

государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации²²². Тем самым, на законодательном уровне подтверждено наличие правового механизма судебного контроля (надзора) за деятельностью государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

При этом роль суда в этой системе имеет крайне важное значение. Как отмечает Е.Б. Абросимова, суд признается специализированным государственным органом, осуществляющим функцию социального контроля при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникающего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом²²³. По ее мнению, кроме полномочия осуществления правосудия, суд в условиях реализации принципа разделения властей неизбежно обладает двумя другими фундаментальными полномочиями: полномочиями судебного административного контроля или разрешения административных дел, то есть дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти, и полномочиями судебного конституционного контроля или разрешения конституционных дел, то есть дел о неконституционности, во-первых, деятельности законодателя, и, во-вторых, исполнителя²²⁴.

Другими словами, вся деятельность суда по разрешению административных дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти следует считать судебным контролем. Тогда какую деятельность судебных органов необходимо отнести к судебному надзору?

²²² Российская газета. №4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федеральных законов от 28 апреля 2009 г. №60-ФЗ; от 17 июля 2009 г. №164-ФЗ // Российская газета. №4900. 30 апреля 2009 г.; Российская газета. №134. 23.07.2009 г.

²²³ Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С.11

²²⁴ Там же. С.12-13

В научных работах, посвященных судебному надзору, делается попытка сформулировать понятие и основные признаки данного института. Так, Л.А. Николаева указывает на то, что надзор судебных органов за законностью в государственном управлении состоит в непосредственной проверке судом, с соблюдением установленной процессуальной формы, законности и обоснованности отнесенных к его компетенции индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц государственных органов в целях охраны интересов государства, обеспечения прав и законных интересов государственных органов, общественных организаций и граждан²²⁵. Д.Н. Бахрах также отмечает, что решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел, имеет своей целью усиление надзора за администрацией со стороны другой, то есть судебной, ветви государственной власти²²⁶. По мнению Ю.Н. Старилова, административная юстиция – это одна из форм осуществления судебного надзора за публичным управлением, в рамках которого судом проверяется законность совершенных административных действий и принятых органами управления административных актов (правовых актов управления), принимаются меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, привлекаются к ответственности лица, виновные в нарушениях закона²²⁷. О судебном надзоре идет речь и в других научных и учебных работах известных авторов.

Следует особо отметить, что рассматривая судебный надзор, фактически все ученые подменяют данное понятие судебным контролем,

²²⁵ Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. С.249

²²⁶ См.: Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. Правосудия, 2001. С.255-256; Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып.1. Воронеж, 2003. С.70-71

²²⁷ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С.75-76

иначе говоря, ставят знак равенства между судебным надзором и судебным контролем. В обоснование такой рокировки, в частности, Д.Н. Бахрах указывает, что суд контролирует законность деятельности органов государственного управления, то есть осуществляет надзор. Но в судебной системе издавна существует надзор за законностью вступивших в силу актов правосудия. И чтобы не было путаницы понятий, судебный надзор за публичной администрацией стали называть судебным контролем²²⁸.

Однако, как отмечает В.П. Беляев, между судебным надзором и судебным контролем существуют принципиальные отличия. С его точки зрения, внутри судебной системы в целях устранения судебных ошибок действует только механизм судебного контроля; надзорные полномочия судом в этом направлении не осуществляются. Главным доводом в пользу такого суждения является мнение, разделенное многими учеными, о том, что в ходе и после осуществления надзорных полномочий должностные лица органов надзора не вправе вмешиваться в непосредственную деятельность поднадзорных органов, не вправе отменять, изменять их решения, проверяя только их законность. И наоборот, контрольные органы вправе вторгаться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых органов, даже приостанавливать таковую; они также могут налагать взыскания на контролируемых субъектов; руководствуются при осуществлении контрольных полномочий не только законностью, но и целесообразностью. В связи с этим, он делает вывод о том, что вышестоящий суд (судебная инстанция) при проверке законности вынесенных нижестоящим судом решений фактически осуществляет не надзорные, а контрольные полномочия. Именно одним из способов обеспечения правосудия и устранения допущенных судебных ошибок как раз и выступает встроенный в судебную систему ведомственный,

²²⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2009. С.426-427

терминологически обозначенный как надзор, контроль²²⁹. При этом, делая вывод о фактическом существовании судебного надзора и внутриведомственного судебного контроля, В.П. Беляев называет деятельность судов по защите (восстановлению) нарушенных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, от незаконных действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, - судебным контролем в сфере исполнительной власти²³⁰.

Такая непоследовательность в рассуждениях вызывает у нас обоснованную озабоченность, так как по своей сути выводы ученого-теоретика о соотношении судебного контроля и надзора являлись правильными. И если следовать его логике, то названный им «судебный контроль в сфере исполнительной власти» следует считать «внешним судебным надзором». Такой судебный надзор, на наш взгляд, имеет две основных формы (направления): административный и конституционный надзор.

Как в первом, так и во втором случае, как отмечает В.Е. Чиркин, осуществляется именно контрольная власть. Так, деятельность судов общей юрисдикции в отношении, например, разрешения или запрета конкретных массовых публичных мероприятий (демонстраций, митингов), запрещения деятельности общественных объединений, изъятия и ликвидации изданий и других мер публичного характера, выходит за рамки судебного процесса. Решая в связи с соответствующими обращениями вопрос о допустимости того или иного публичного мероприятия, суд рассматривает не только правовые позиции, но и фактическую сторону совершенных и даже предполагаемых публичных акций. Никакая другая ветвь власти не наделена такими полномочиями, ибо это касается конституционных (основных) прав. Законодательная власть (закон) устанавливает лишь общие

²²⁹ Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М., 2005. С.97-99

²³⁰ См.: Там же. С.106

условия осуществления этих прав. Поэтому можно говорить о том, что указанные полномочия относятся к числу элементов контрольной власти государства, а не являются составной частью собственно судебной власти. Такой контроль судов затрагивает не чьи-либо частные интересы, а интересы общества и государства. Следовательно, особым элементом контрольной ветви государственной власти может быть судебный контроль в сфере социально-политических, публичных отношений²³¹. При конституционном контроле (надзоре) суд решает вопрос о соответствии определенного правового акта конституции. При этом в отличие от судебного контроля в сфере социально-политических, публичных отношений конституционный суд должен воздерживаться от оценки фактических обстоятельств, решая вопросы права. Ввиду значимости конституционного контроля (надзора) в жизни общества он является особой формой контроля в системе контрольной ветви государственной власти²³².

Рассматриваемые нами аспекты судебного надзора (контроля) не были бы полными, если не затронуть процедуры обжалования действий и решений органов и должностных лиц исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Как отмечает Е.А. Лукашева, целью такого судебного надзора (контроля) является защита прав граждан от злоупотреблений исполнительной власти, выражается в разрешении судом споров, возникающих в системе «гражданин – государство» в процессе осуществления исполнительной властью функции государственного управления²³³.

Допущенные государственными органами исполнительной власти и их должностными лицами нарушения законности, ограничения прав и свобод граждан и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении административного надзора

²³¹ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С.194-195

²³² См.: Там же. С.195

²³³ См.: Права человека: учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С.440-441

подлежат защите и восстановлению через органы судебной системы, а именно путем судебного контроля (надзора). Такая деятельность судов может относиться к административно-надзорной. Именно в этой форме реализуется так называемый «надзорный процесс», который является разновидностью правоприменительного юридического процесса, то есть комплексной системы правовых порядков (форм) деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права²³⁴.

Об этом также указывает, в частности, Ю.Н. Стариков, который включает в систему административного надзора, возникшую сразу после революции 1917 г.: 1) административный надзор, осуществляемый в порядке подчиненности вышестоящими должностными лицами; 2) административный надзор, осуществляемый Центральным бюро жалоб; 3) возможность обжалования различных злоупотреблений чиновников по службе, целесообразности и несогласованности с декретами, распоряжениями и общими направлениями центральной власти действий и решений органов управления; 4) административный надзор, осуществляемый прокуратурой, которая имела право приносить протесты на незаконные действия органов управления²³⁵. Тем самым, известный ученый дает расширенное толкование административного надзора не только как деятельности органов исполнительной власти, но и как деятельности других уполномоченных субъектов управления.

На наш взгляд, отнесение процедуры обжалования незаконных действий и решений государственных органов к административному надзору может иметь двойственный научный потенциал. С одной стороны, следует говорить о самостоятельном виде административного надзора –

²³⁴ См.: Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. – М., 2007. С.137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С.8

²³⁵ Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С.8

судебном административном надзоре, имеющем *внешний характер*. С другой стороны, пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений) в судебном порядке является важнейшей стадией административно-надзорного производства. И в том, и в другом случае, проблематика этой формы надзорной деятельности крайне мало исследована в научной литературе.

Рассматривая внутренний административный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти, следует отметить отсутствие в научной и учебной административно-правовой литературе четких критериев классификации административного надзора. Отметим лишь некоторые общие точки зрения о критериях (видах) административного надзора.

Так, Д.Н. Бахрахом выделяется две разновидности административного надзора: 1) за неопределенным числом субъектов, а точнее, за всеми теми, кто обязан соблюдать противопожарные, санитарные, таможенные и иные правила; 2) за лицами, получившими лицензии и иные разрешения и обязанными соблюдать правила осуществления соответствующей деятельности. Кроме этого, им еще выделяется одна разновидность административного воздействия – надзор за лицами, совершившими преступления. Этот правоохранительный административный надзор носит принудительный характер, осуществляется органами внутренних дел за теми, кто был осужден²³⁶. Проблема такого разграничения административного надзора совершенно очевидна. В реальной практической деятельности трудно разделить эти виды административного надзора, так как административно-надзорная деятельность может осуществляться как соблюдением поднадзорными

²³⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С.362-366

субъектами лицензионных требований, так и других специальных норм и правил при осуществлении данного вида деятельности.

В учебнике «Общего административного права» под редакцией Ю.Н. Старилова в качестве критериев классификации административного надзора указаны соответствующие виды деятельности государственных органов исполнительной власти по осуществлению административно-надзорных полномочий. Тем самым, выделяется государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный строительный надзор²³⁷. Примечательно, что данные виды административно-надзорной деятельности получили наименование видов государственного надзора, что, на наш взгляд, является не совсем верным, так как все перечисленные виды государственного надзора относятся к внутреннему административному надзору, а к государственному надзору относится прокурорский надзор, банковский надзор, президентский надзор и т.д., которые осуществляются государственными органами власти, не входящими в систему органов исполнительной власти.

Н.М. Конин рассматривая виды надзорной деятельности государства, указывает на несколько видов государственного надзора: во-первых, функциональные виды отраслевого государственного надзора; во-вторых, некоторые разновидности всеобщего межотраслевого государственного надзора. К функциональным видам отраслевого государственного надзора он относит: банковский надзор Банка России, государственный страховой надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный ветеринарный надзор и др. К разновидностям всеобщего межотраслевого государственного надзора, с его точки зрения, относятся прокурорский надзор за исполнением законов и многие виды административного надзора, осуществляемого структурами МВД РФ,

²³⁷ См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова, Воронеж, 2007. С.426-448

милицией и некоторыми другими правоохранительными органами²³⁸. Остается непонятным, какое место в данной системе занимает административный надзор, и какие виды государственно-управленческой контрольной деятельности могут включаться в данный институт. Между тем, обращает на себя внимание, что предложенные Н.М. Кониным критерии классификации надзора являются применимыми и для административного надзора.

К.С. Бельский выделяет несколько критериев классификации административного надзора. К их числу он относит: способ индивидуализации поднадзорных объектов (субъектов), форму надзорной деятельности, объект охраны. По способу индивидуализации поднадзорных объектов (субъектов) ученый подразделяет административный надзор на общий и специальный. К общему надзору К.С. Бельский относит надзор органов полиции за всеми гражданами и сооружениями; индивидуальный административный надзор представляет собой процесс наблюдения полномочных органов за отдельными гражданами, представляющими определенную опасность для общества или подозреваемых в совершении преступления²³⁹

По форме надзорной деятельности К.С. Бельский подразделяет административный надзор на гласный и негласный. Гласный административный надзор – это надзор, доступный для ознакомления с ним любым гражданином, то есть визуально заметный, как для поднадзорных объектов, так и для третьих лиц. Негласный административный надзор – это надзор, не подлежащий огласке, заключающийся в тайном наблюдении специально уполномоченных органов за лицами и организациями, осуществляющими в пределах их полномочий и на законной основе в целях

²³⁸ См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. С.181-182

²³⁹ См.: Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С.603-609

защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства.

По охраняемым (поднадзорным) объектам, известный ученый подразделяет надзор: органов МВД России, таможенных органов, органов Госнаркоконтроля России, органов ФСБ, Санэпиднадзора и т.д. Административный надзор также осуществляют Государственная противопожарная служба МЧС России, Санитарно-эпидемиологическая служба Министерства здравоохранения Российской Федерации и другие структуры исполнительной власти²⁴⁰.

В данной, не бесспорной классификации административного надзора, обращает на себя внимание два существенных момента. Во-первых, К.С. Бельский относит административный надзор к методам полицейской деятельности. Он указывает: «метод административного надзора или, что одно и то же, метод полицейского надзора есть важнейший метод полицейской деятельности»²⁴¹. Во-вторых, он рассматривает административный надзор, а соответственно и критерии его классификации, только применительно к деятельности органов полиции (милиции). Специфика этого метода, - отмечает ученый, - заключается в том, что он является способом многократно используемый органами полиции для охраны объектов полицейской охраны (общественного порядка, общественной безопасности, окружающей природной среды) и для борьбы с противоправными посягательства на них²⁴². Из этого можно сделать вывод, что метод полицейской деятельности, также как и сама полицейская деятельность, является разновидностью государственно-управленческой деятельности, а точнее, частью этой деятельности. Тем самым, вывод уважаемого ученого о том, что полицейский надзор и административный надзор - тождественные понятия не совсем обоснован. Ибо, если

²⁴⁰ См.: Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С.603-609

²⁴¹ См.: Там же. С.599

²⁴² См.: Там же. С.586-587

административный надзор является универсальной формой (методом) для всей государственно-управленческой деятельности, то полицейский надзор – относится только к ее части.

Однако, на выделении самостоятельного вида административного надзора – полицейского надзора, настаивают некоторые ученые. По их мнению, в настоящее время сложились предпосылки для обособления полицейского надзора, его отграничения от надзора административного. Особенности полицейского надзора, отмечают они, обусловлены прежде всего субъектным составом надзорных органов. К числу таких органов можно отнести милицию, ее отдельные службы и подразделения, органы ФСБ, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков и другие, главными задачами которых являются обеспечение общественного порядка и безопасности, борьба с преступностью. В связи с указанным, они предлагают понимать под полицейским надзором осуществляемую в пределах установленной компетенции систематическую деятельность уполномоченных государственных органов, имеющих право на применение специальных правовых средств, и их должностных лиц по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений и преступлений в поднадзорной сфере²⁴³.

С нашей точки зрения, выделение учеными такой правовой конструкции полицейской деятельности (метода полицейской деятельности) как полицейский надзор может быть признана вполне обоснованной. При этом, данный вид административного надзора должен соотноситься как часть целого, то есть быть подвидом административного надзора.

Необходимо отметить, что классификация административного надзора как метода государственно-управленческой деятельности дается в

²⁴³ См.: Административное право России: учебник / под ред. П.И. Конова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова. М., 2008. С.510-511; Административное право России. Общая часть: учебник для высших учебных заведений / Под ред. П.И. Конова. Киров, 2006. С.381-385

научной работе Д.В. Осинцева²⁴⁴. С его точки зрения, метод административного надзора включает в себя обычные, стимулирующие и ограничивающие надзорные меры. Обычные меры, исходя из статуса поднадзорных субъектов, подразделяются на проверку деятельности лиц независимо от их правового положения (1) либо тех субъектов, которые наделены специальными (индивидуальными) правовыми статусами (2). В целях обеспечения абсолютных публичных обязанностей созданы межведомственные надзорные органы: МВД России, МЧС России, Минздрав России, МПР России, Минэкономразвития России, СВР России, ФСБ России. Иные межведомственные надзорные органы осуществляют проверку законности деятельности лишь в отдельных сферах в отношении определенного круга субъектов²⁴⁵.

Таким образом, в основе классификации административного надзора, предложенной Д.В. Осинцевым, положено деление надзорных органов на органы исполнительной власти, осуществляющие общее и отраслевое государственное управление. При общем административном надзоре специализированные государственные органы (формирования) проводят непрерывные по времени и всеобъемлющие в пространстве проверочные мероприятия. При специальной надзорной деятельности органами применяются специальные методы охраны общественного порядка в определенных сферах. Иначе говоря, при осуществлении общего административного надзора проверочные мероприятия зависят от установленных статистических закономерностей проявления неправомерной деятельности. При осуществлении общего административного надзора требуется получение практически неограниченного перечня сведений. Специальные надзорные мероприятия

²⁴⁴ См.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. СПб., 2005. С.90-101

²⁴⁵ См.: Там же. С.90-91

осуществляются в большинстве случаев только при наличии легализованного повода.

Стимулирующими мерами являются специальные административно-правовые средства, связанные с осуществлением последующего контроля за фактическим поведением поднадзорных субъектов, направленные на удостоверение его правомерной реализации, а также подтверждение возможности предоставления в будущем дополнительных статусных элементов, расширяющих зону правовой активности поднадзорного субъекта. Ограничивающие меры основаны на признании выполнения минимального объема установленных требований, связаны с признанием сдерживающих статусных элементов независимо от волеизъявления подвластного субъекта. При наличии его инициативного поведения акт о признании ограничивающего статуса может быть изменен или отменен²⁴⁶.

Предложенная Д.В. Осинцевым классификация административного надзора также вряд ли может быть признана удачной. По сути дела, ученый рассматривает внутреннее содержание административно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти. Между тем, такая деятельность зачастую имеет неоднородный характер. И дело даже не в том, что такие меры могут применяться и при реализации других видов государственно-управленческой деятельности (уголовно-процессуальная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, государственно-служебная деятельность и т.п.), тогда как перечисленные меры, являющиеся внутренним содержанием административного надзора, могут применяться только в совокупности (во взаимосвязи). В целом, следует отметить, что данная юридическая конструкция административного надзора не является адаптированной и понятной для большинства правоприменителей. Тем самым, вызывает крайне серьезный вопрос о такой трактовке административного надзора и

²⁴⁶ См.: Там же. С.90-101

его содержания, которая, по сути дела, отграничивает его от других смежных видов государственно-управленческой деятельности, в том числе, и других методов административно-правового воздействия.

На наш взгляд, необходимо стремиться к унификации или универсализации всех критериев классификации административного надзора. Ими могут быть, прежде всего, отличительные особенности административного надзора от других видов государственно-управленческой деятельности, в связи с чем следует согласиться с Ю.М. Козловым, который выделял некоторые характерные особенности административного надзора: направленность административного надзора; объекты административного надзора; субъекты административного надзора; полномочия административного надзора; границы административного надзора²⁴⁷. Кроме того, необходимо также включить: характер административного надзора; уровни административного надзора; стадии административного надзора; процессуальное закрепление (оформленность) административного надзора.

Рассмотрим приводимые нами критерии классификации административного надзора подробно.

1) *По характеру административного надзора.* Характер – это всегда совокупность существенных свойств и особенностей предмета. Характер административного надзора выражается в его внешних проявлениях, то есть особенностях осуществления государственно-управленческой деятельности. Следовательно, характерными особенностями административного надзора является его публичная направленность на обеспечение различных общественных и государственных интересов, которые выражаются в соответствующих целях. По мнению Д. Галлигана, целями административного надзора являются улучшение качества администрирования, защита прав граждан и

²⁴⁷ См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2007. С.367-368

обеспечение общей легитимности административного правления²⁴⁸. Указанные цели могут достигаться как путем совершения административно-надзорных мероприятий органами исполнительной власти, так и органами судебной власти, а также органами и должностными лицами, не относящимися ни к одной ветви государственной власти (Президент РФ, Центральный Банк России, Контрольно-счетная палата РФ и др.). Деятельность указанных субъектов административного надзора имеет свою специфику, которая выражается в направленности действий по осуществлению государственного управления. Внутри системы государственного управления административный надзор реализуется государственными органами исполнительной власти (внутренний административный надзор), достижение целей административного надзора вне системы государственных органов исполнительной власти осуществляется с помощью внешней административно-надзорных мероприятий (судебного надзора, президентского надзора, банковского надзора и т.д.), то есть является внешним административным надзором.

2) *По направленности (предмету) административного надзора.* Данный критерий подразумевает наличие осуществления административного надзора по соответствующим направлениям, которые определяются, исходя из предмета административного надзора. Предметом административного надзора являются определенного рода общественные отношения, складывающиеся по обеспечению государственными органами исполнительной власти соблюдения специальных норм и правил различными субъектами управленческой деятельности (юридическими лицами и гражданами). Указанные нормы и правила могут устанавливаться федеральными законами, подзаконными нормативно-правовыми актами, а также техническими регламентами. При этом, принимаемые нормативно-

²⁴⁸ См.: Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С.331-333

правовые и нормативно-технические акты, имеют свой предмет правового регулирования. К предмету правового регулирования могут относиться: обеспечение безопасности дорожного движения; пожарной безопасности; санитарно-эпидемиологического благополучия населения; промышленной безопасности; безопасности труда и жизнедеятельности; финансово-экономической безопасности; безопасности в строительстве; прав потребителей товаров массового потребления; законности страховой и банковской деятельности; охраны природных ресурсов, гидротехнических сооружений; безопасности пользования электроэнергией и атомной энергией и т.д.

Названные предметы правового регулирования и составляют направления административного надзора, которые являются его критериями классификации (административный надзор в сфере безопасности дорожного движения, административный надзор в сфере промышленной безопасности, административный надзор в сфере пожарной безопасности, градостроительный надзор и т.д.).

3) *По объектам административного надзора.* К объектам административного надзора могут относиться граждане, индивидуальные предприниматели, коммерческие и некоммерческие организации, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия и учреждения. Соответственно, административный надзор может осуществляться в отношении данных объектов, которые не должны находиться в организационной подчиненности с субъектами административного надзора. При административном надзоре не допускается вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, однако предполагается установление допустимых законодательством ограничений, влияющих на их деятельность (например, применение мер процессуального обеспечения по делам об

административных правонарушения, мер административно-предупредительного (профилактического) характера и т.п.).

4) *По субъектам административного надзора.*

Административный надзор может классифицироваться в зависимости от субъектов его осуществляющих.

Так, Д.Н. Бахрах предлагает разделить всех субъектов административного надзора на три группы: а) специализированные надзорные ведомства, главной задачей которых является систематический, надведомственный надзор за соблюдением специальных правил. В настоящее время, такими специальными ведомствами являются федеральные службы; б) государственные инспекции и иные структурные подразделения, входящие в состав ведомств. Это государственные инспекции по безопасности дорожного движения, противопожарного надзора, военная и др.; в) различные организационные структуры (ведомства, органы, структурные подразделения органов), которые осуществляют надзор наряду с другими видами деятельности. Например, паспортно-визовая служба ФМС России, служба охраны общественного порядка МВД России²⁴⁹.

Следует заметить, что предложенная Д.Н. Бахрахом система административно-надзорных органов является не совсем полной. В соответствии с п.1 Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства²⁵⁰. Как отмечается в данном Указе основными направлениями деятельности федеральных служб является выполнение функций по контролю и надзора

²⁴⁹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М., 2009. С.365-366

²⁵⁰ Российская газета. № 50. 12.03.2004.

(п.4 Указа). Вместе с тем, такие федеральные органы исполнительной власти как федеральные министерства и федеральные агентства также вправе осуществлять функции по контролю и надзору, если это разрешается (устанавливается) указами Президента РФ и Правительства РФ (п.п. «в» п.3, п.п. «г» п.5 Указа Президента от 9 марта 2004 г. №314).

Таким образом, системе органов административного надзора (субъектов административного надзора) можно выделить федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

5) *По полномочиям административного надзора.* Субъекты административного надзора обладают различным объемом предоставленных полномочий. Так, одни государственные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по осуществлению мониторинга (наблюдения), другие по проведению проверок, иные по пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности. При этом один и тот же государственный орган может наделяться всеми тремя видами полномочий.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, мониторинг является важным элементом административного надзора. Он включает в себя систему наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики тех или иных явлений, процессов, материальных объектов; служит для постоянного слежения за динамикой управляемых объектов и позволяет на основе получаемой и используемой информации оценивать их состояние и прогнозировать развитие, своевременно принимать управленческие, хозяйственные и иные меры²⁵¹. Так, полномочиями по мониторингу наделяются такие органы, как Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная противопожарная служба и др.

²⁵¹ См.: Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С.478-479; Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник. М., 2008. С.353-369

Другие федеральные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по проведению проверок, а также пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности (Государственная инспекция безопасности дорожного движения, Ростехнадзор и др.).

Из вышесказанного следует, что выделяются органы административного надзора, обладающие полномочиями по мониторингу, проведению проверок, пресечению противоправных действий и привлечению виновных лиц к ответственности, которые наделены ограниченными полномочиями либо всей группой полномочий.

6) *По границам административного надзора.* Границы административного надзора устанавливаются пределами правового регулирования соответствующей сферы жизнедеятельности. Именно административно-надзорные полномочия государственных органов исполнительной власти могут ограничиваться определенной областью управления. В связи с этим, можно выделить такие виды административного надзора, как полицейский надзор, осуществляемый в правоохранительной сфере; промышленный надзор, реализуемый в сфере промышленного производства; градостроительный надзор; санитарно-эпидемиологический надзор; энергетический надзор; страховой надзор; антимонопольный надзор и т.п.

7) *По уровням (или территории действия) административного надзора.* Исходя из федеративного устройства Российской Федерации, выделяются федеральные органы исполнительной власти и государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В российском законодательстве только недавно произошло четкое разграничение федерального государственного контроля (надзора) и

регионального государственного контроля (надзора)²⁵². Под федеральным государственным контролем (надзором) понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом.

Региональный государственный контроль (надзор) включает в себя деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством Российской Федерации, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации²⁵³.

Таким образом, административный надзор может осуществляться на федеральном и региональном уровнях, в зависимости от того, какому звену государственных органов исполнительной власти принадлежат субъекты административного надзора, то есть относятся к федеральным органам

²⁵² Ст.2 Федерального закона РФ от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Российская газета от 30 декабря 2008 г. №4823.

²⁵³ См.: Там же.

исполнительной власти либо органам государственной исполнительной власти субъекта Федерации.

8) *В зависимости от стадий осуществления административного надзора.* Такой критерий классификации административного надзора может использоваться при разграничении стадий деятельности объектов административного надзора. Так, административный надзор может осуществляться на стадии начала деятельности поднадзорного объекта, являющейся предметом административного надзора (например, при регистрации юридического лица или предпринимателя; проверка соискателя лицензии лицензионным требованиям и т.д.). Административный надзор при непосредственном осуществлении деятельности поднадзорным объектом (например, выполнение лицензионных требований, соответствующих норм и правил, регламентирующих его деятельность). И, наконец, административный надзор при завершении деятельности поднадзорного объекта (например, процесс ликвидации или консервации опасного производственного объекта).

9) *В зависимости от процессуального закрепления (оформления) административного надзора.* Административный надзор реализуется посредством административных процедур как форм осуществления государственно-управленческой деятельности. Они используются для регламентации возбуждения административно-надзорного производства; проведения административно-надзорных мероприятий (наблюдение и проверка); принятия решения по результатам проведенных административно-надзорных мероприятий; оформление результатов административно-надзорной деятельности (составление акта проверки, расследования и т.п.); пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений). Административные процедуры могут устанавливаться через

нормативное регулирование в целом (имеется в виду регулирование нормативно-правовыми актами), законодательное регулирование и административно-процессуальное нормативное регулирование²⁵⁴. Тем самым, административные процедуры могут регулироваться тремя видами источников: федеральными законами, устанавливающими сферу осуществления административного надзора (например, Федеральный закон «О пожарной безопасности», Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и т.д.); подзаконными нормативно-правовыми актами, чаще всего, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, устанавливающими соответствующий административно-правовой статус надзорного органа и утверждения административных регламентов, выполнения определенных государственных функций, в том числе, по контролю и надзору; внутриведомственными подзаконными нормативными актами, регламентирующими проведение административно-надзорных мероприятий (например, Административный регламент МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения насчитывает 27 административных процедур²⁵⁵). Соответственно, административный надзор может иметь процессуальное закрепление в федеральных законах, подзаконных нормативно-правовых актах и внутриведомственных правовых актах.

9) *По коммуникативности административного надзора.* Под коммуникативностью административного надзора в данном случае мы подразумеваем содержательную и процессуальную согласованность

²⁵⁴ См.: Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. Н.Новгород, 2006. С.29

²⁵⁵ Пункт 31 Приложения к Приказу МВД РФ от 2 марта 2009 г. №185 «Об утверждении административного регламента МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2009 №14112; Российская газета. 2009. 7 июля.

административно-надзорных мероприятий. Так, некоторые административно-надзорные мероприятия (действия) требуют согласования, как по своему содержанию, так и по процедуре проведения. К примеру, контроль (надзор) за дорожным движением с использованием транспортных средств может быть открытым (обычным), скрытым и смешанным. Решение об осуществлении скрытого контроля принимает командир строевого подразделения или начальник ГИБДД.

Процессуальная согласованность административного надзора заключается в одобрении проведения административно-надзорных мероприятий (действий) другим органом государственной власти. Так, внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может проводиться только ее согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей²⁵⁶.

10) *По административно-правовому режиму, в котором осуществляется административный надзор.* Административный надзор может реализовываться в обычных условиях (при действии обычных, постоянных административных режимах) и в экстраординарных условиях (при действии экстраординарных, временных режимах), например, в условиях чрезвычайного положения, военного положения, в режиме проведения контртеррористической операции.

Таким образом, мы привели наиболее существенные критерии классификации административного надзора, которые ранее не рассматривались в научной литературе. Использование данных критериев позволит более правильно изучить многогранную сущность и сложноструктурированное содержание административного надзора. При этом нельзя не учитывать, что приведенный нами перечень критериев

²⁵⁶ ч.5 ст.2 Федерального закона РФ от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Российская газета от 30 декабря 2008 г. №4823.

классификации административного надзора не является исчерпывающим в условиях глобализации и международной интеграции.

§2. Виды административного надзора: система и правовое установление (источники)

Необходимость использования надзора в современном Российском государстве обусловлена рядом причин и условий. Они в значительной мере повлияли на формирование видов государственного надзора в правовом регулировании и правоприменительной практике.

Во-первых, такая форма управленческой деятельности широко использовалась в советском государственном управлении. Фактически выделялось три основных направления государственного надзора: прокурорский надзор, милицейский административный надзор и административный надзор специализированных государственных инспекций. В каждом из направлений надзор приобретал особую форму и содержание, которые зависели от целей и задач надзорной деятельности, присущей тому или иному органу государственной власти. Так, прокуратура осуществляла так называемый общий надзор за соблюдением социалистической законности. В компетенцию органов советской милиции входил административный надзор за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за иной, строго определенной законом категорией граждан²⁵⁷.

²⁵⁷ Советское административное право (Общая и особенные части). – М.: Юрлит, 1973. С.275-278; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» / Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. №30. Ст.597

Государственные инспекции осуществляли государственный надзор за соблюдением специальных норм, правил, требований и т.п. в определенной сфере жизнедеятельности, например, в промышленности, в торговле, природопользовании и др.

Спецификой государственного надзора в советский период времени являлось то, что он являлся разновидностью контроля, который рассматривался универсальной функцией управления. Именно поэтому формула: «надзор – суженный контроль» и по настоящее время остается востребованной во многих теоретических научных работах и в действующем законодательстве. В результате, что в советский, что в настоящий период времени, в действующем законодательстве не содержится внятной дефиниции надзора, отличающего его от контроля. Так, в действующих нормативных актах имеется эфемерное указание на надзор как подтекст контроля.

К сожалению, такое положение дел стало основой для многочисленных научных изысканий, которые не смогли в значительной мере повлиять на правоприменительную практику, а привели к инерционному пониманию надзора, как только деятельности прокуратуры либо милиции, средству правовой политики государства, непонятному контрольному явлению и т.д.

Во-вторых, в 2004 году государственный надзор становится фактором, влияющим на построение системы федеральных органов исполнительной власти. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливаются четыре основные функции, которые могут осуществлять государственные органы исполнительной власти (функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции оказания государственных услуг и функции по управлению государственным имуществом). Под функциями по контролю и надзору в

данном нормативном правовом акте понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (пункт 2 Указа)²⁵⁸.

Осуществление указанной функции возлагается на такой вид федеральных органов исполнительной власти как федеральные службы. Они являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности²⁵⁹.

Таким образом, именно административный надзор в настоящее время является одним из условий построения системы федеральных органов исполнительной власти, так как наделение данной функцией позволяет отнести государственный орган исполнительной власти к определенному

²⁵⁸ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 г. №649; от 14.11.2005 г. №1319; от 23.12.2005 №1522; от 15.02.2007 г. №174; от 24.09.2007 г. №1274; от 12.05.2008 г. №724; от 7.10.2008 г. №1445; с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 г. №295, от 27.03.2006 г. №261) // СЗ РФ. 2004. №11. Ст.945; СЗ РФ. 2004. №21 Ст.2023; СЗ РФ. 2005. №47. Ст.4880; СЗ РФ.2005. №52 (3 ч.). Ст.5690; СЗ РФ. 2007. №8. Ст.978; СЗ РФ. 2007. №40. Ст.4717; СЗ РФ. 2008. №20. Ст.2290; СЗ РФ. 2008. №41. Ст.4683; СЗ РФ. 2005. №12. Ст.1023; СЗ РФ. 2006. №14. Ст.1509

²⁵⁹ Пункт 4. Там же.

виду (наименованию) государственных органов – федеральным службам. Вместе с тем, следует отметить, что наделение функциями по контролю и надзору настоящим Указом допускается и других государственных органов, например, федеральных министерств и федеральных агентств, однако это является исключением, нежели правилом.

Несмотря на стабильный характер системы федеральных органов исполнительной власти остается неразрешимой проблемой определение содержания данных функций. Так, у большинства органов отсутствуют административные регламенты, устанавливающие порядок осуществления функций по контролю и надзору, а в принятых регламентах эти функции просто не разграничиваются. Так, например, в соответствии с административным регламентом исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за исполнением законодательства РФ в сфере образования, утвержденным Приказом Минобрнауки 22 августа 2008 г. №243, мероприятие по надзору за исполнением законодательства в области образования может проводиться в сочетании с мероприятием по контролю за соблюдением предусмотренных лицензией условий и (или) с мероприятием по контролю качества образования. По результатам данного мероприятия по надзору может быть принято решение о приостановлении действия свидетельства о государственной аккредитации или о лишении организации государственной аккредитации (п.п. 8.1.1.1, 8.3.3.3)²⁶⁰.

В-третьих, указывая на существующие пробелы в правовом регулировании контроля и надзора в современном государственном управлении нельзя не отметить предложенную концепцию реформирования управленческих функций, которая напрямую затрагивает содержание рассматриваемого нами административно-правового явления. Фактически единственным нормативным правовым актом, где проводится

²⁶⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 47. 24.11.2008

разграничение контроля и надзора является распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах»²⁶¹. В нем указывается, что действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Система требований избыточна, не прозрачна и противоречива - контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям. Необходимо разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов. Это позволит надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах

²⁶¹ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 г. №157-р; постановления Правительства РФ от 28.03.2008 г. №221) // СЗ РФ. 2005. №46. Ст.4720; СЗ РФ. 2008. №7. Ст.633; СЗ РФ. 2008. №14. Ст.1413

исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих.

Суть данных нововведений очевидна и понятна. По мнению разработчиков концепции административной реформы именно надзор будет являться тем правовым средством, с помощью которого государство будет осуществлять публичное управление в определенных сферах и отраслях жизнедеятельности. Контроль же остается универсальной функцией, которая может выполняться не только государственными субъектами, но и другими негосударственными образованиями, например, саморегулируемыми организациями. При этом надзор, в отличие от контроля, аутсорсингу подлежать не будет.

В связи с этим, можно констатировать, что надзору будет придаваться более расширенное толкование и превалирующее значение, так как государство сосредоточит внимание на осуществлении надзорной деятельности. В обоснование данного утверждения можно привести слова известного ученого-административиста профессора Д.Н. Бахраха, который отмечает, что «в условиях приватизации государственных и муниципальных организаций, сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в жизни общества все более важную роль играют технические средства, а значит, и разнообразные технические правила, контроль за соблюдением которых – необходимое условие обеспечения безопасности»²⁶².

²⁶² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009. С.363

Остается только сожалеть о том, что концепция административной реформы вряд ли будет реализована в 2010 году по ряду объективных причин, к числу которых можно отнести недостаточное правовое регулирование по разграничению функций по контролю и надзору. Так, в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вступившим в силу с 1 мая 2009 года, опять же не проводится разграничение контроля и надзора²⁶³. Не ставится окончательной точки и в теоретическом исследовании контроля и надзора, которое бы позволило закрепить эти термины в нормативных правовых актах.

Вместе с тем, необходимым условием для формирования системы видов государственного надзора является наличие многочисленных источников, закрепляющих функции контроля и надзора и порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Говоря о системе видов государственного надзора, следует выделить критерии, по которым классифицируется государственный надзор. К числу таких критериев относятся общие и специализированные нормативные правовые акты, устанавливающие возможность осуществления административного надзора и регулирующие надзорную деятельность.

К числу общих нормативных правовых актов следует отнести следующие.

1. В уже упомянутом нами федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» впервые проводится разграничение государственного надзора по уровням его

²⁶³ Российская газета. №4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. №60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. №4900. 30 апреля 2009 г.

осуществления. Выделяются два уровня: федеральный и региональный. *Под федеральным государственным контролем (надзором)* понимается деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом.

К государственному региональному контролю относится деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством Российской Федерации, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

К общим нормативным правовым актам, регулирующим порядок осуществления контроля и надзора, следует также отнести и Федеральный закон РФ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 1 августа 2001 г. №115-ФЗ²⁶⁴. Этот закон возлагает обязанность проведения

²⁶⁴ СЗ РФ. 2001. №33 (Ч.1). Ст.3418; СЗ РФ. 2002. №30. Ст.3029; СЗ РФ. 2002. №44. Ст.4296; СЗ РФ. 2004. №31, Ст.3224; СЗ РФ. 2005. №47. Ст.4828; СЗ РФ. 2006. №31 (Ч.1). Ст.3446; СЗ РФ. 2006. №31 (ч.1). Ст.3452; СЗ РФ. 2007. №16. Ст.1831; СЗ РФ. 2007. №31. Ст.3993; СЗ РФ. 2007. №31. Ст.4011; СЗ РФ. 2007. №49. Ст.6036.

государственного контроля и надзора в установленной сфере такими органами как Центральный банк России (банковский надзор), Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная служба по финансовому мониторингу, органы милиции, и т.д.

Еще одним нормативных правовым актом общего действия является Федеральный закон РФ «О техническом регулировании» от 27 октября 2002 года №184-ФЗ²⁶⁵. В нем устанавливаются общие положения технического контроля (надзора) в Российской Федерации. В частности, в нем говорится о том, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется в отношении продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов. В отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется на стадии обращения продукции.

Под действие данного закона подпадают большинство федеральных органов исполнительной власти (федеральных служб) и региональных органов государственной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору.

Немаловажное значение имеют и формы контроля и надзора, установленные Трудовым кодексом РФ. В нем говорится, что государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории Российской

²⁶⁵ СЗ РФ. 2002. №52 (ч.1). Ст.5140; СЗ РФ. 2005. №19. Ст.1752; СЗ РФ. 2007. №49. Ст.6070.

Федерации осуществляет федеральная инспекция труда, а государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях и на некоторых объектах промышленности наряду с инспекцией труда осуществляют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности²⁶⁶ (например, Ростехнадзор, Роспотребнадзор и др.).

В сфере потребительского рынка особое значение имеет Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 7 февраля 1992 г. №2300-1²⁶⁷. В нем говорится о том, что государственный контроль и надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, осуществляются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей (его территориальными органами), а также иными федеральными органами исполнительной власти (их территориальными органами), осуществляющими функции по контролю и надзору в области защиты прав потребителей и безопасности товаров (работ, услуг), в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Государственный контроль и надзор в области защиты прав потребителей предусматривают: а) проведение мероприятий, связанных с контролем, - проверка соблюдения изготовителями (исполнителями, продавцами, уполномоченными организациями или уполномоченными индивидуальными предпринимателями, импортерами) обязательных требований законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, а также обязательных требований к товарам (работам, услугам); б) выдачу в пределах полномочий, предусмотренных

²⁶⁶ Ст.353 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. №197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №1 (Ч.1). Ст.3; (с посл. изм. от 28.02.2008 г.)

²⁶⁷ СЗ РФ. 1996. №3. Ст.140 (с посл. изм. и доп. от 25.10.2007 г. №234-ФЗ).

законодательством Российской Федерации, предписаний изготовителям (исполнителям, продавцам, уполномоченным организациям или уполномоченным индивидуальным предпринимателям, импортерам) о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к товарам (работам, услугам); в) в установленном законодательством Российской Федерации порядке принятие мер по приостановлению производства и реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям (в том числе с истекшим сроком годности), и товаров, на которые должен быть установлен, но не установлен срок годности, по отзыву с внутреннего рынка и (или) от потребителя или потребителей товаров (работ, услуг), которые не соответствуют обязательным требованиям, и информированию об этом потребителей; г) направление в орган, осуществляющий лицензирование соответствующего вида деятельности (лицензирующий орган), материалов о нарушении прав потребителей для рассмотрения вопросов о приостановлении действия или об аннулировании соответствующей лицензии в установленном законодательством Российской Федерации порядке; д) направление в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы по подведомственности материалов для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей; е) обращение в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей, а также с заявлениями о ликвидации изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации, импортера) либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя (уполномоченного индивидуального предпринимателя) за неоднократное или грубое нарушение установленных законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации прав потребителей.

Специальный административно-правовой режим при проведении государственного контроля и надзора установлен Федеральным законом РФ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года №116-ФЗ²⁶⁸. Этим законом закрепляется порядок проведения государственного контроля и надзора в особых экономических зонах. В частности, мероприятия по контролю и надзору должны проводиться только в виде плановых проверок.

2. *Специальные нормативные правовые акты*, являющиеся источниками контрольно-надзорной деятельности, устанавливают многочисленные виды специализированного (отраслевого, предметного) государственного надзора:

1) *промышленный надзор* – Федеральный закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. №116-ФЗ²⁶⁹; Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов» от 14 июля 2006 г. №429²⁷⁰; Постановление Правительства РФ «О лицензировании эксплуатации взрывоопасных производственных объектов» от 17 января 2007 г. №18²⁷¹. Согласно ст.16 данного Закона федеральный надзор в области промышленной безопасности организуется и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях проверки выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности. Под промышленной безопасностью, мы понимаем, достигаемое техническими и правовыми средствами, а также организационными мерами состояние

²⁶⁸ СЗ РФ. 2005. №30 (ч.2). Ст.3127

²⁶⁹ СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3588; СЗ РФ. 2000. №33. Ст.3348; СЗ РФ. 2003. №2. Ст.167; СЗ РФ. 2004. №35. Ст.3607; СЗ РФ. 2005. №19. Ст.1752; СЗ РФ. 2006. №52 (ч.1). Ст.5498

²⁷⁰ СЗ РФ. 2006. №30. Ст.3394.

²⁷¹ СЗ РФ. 2007. №4. Ст.523 (в ред. Постановления Правительства РФ от 02.10.2007 г. №631).

защищенности опасных производственных объектов, характеризующееся качеством и надежностью применяемого оборудования и механизмов, которые наряду с выполнением требуемых функций обеспечивают в процессе их эксплуатации снижение вероятности причинения вреда людям, окружающей природной среде, обществу и государству от воздействия неблагоприятных факторов (радиации, взрывов, пожаров, разрушений, давления, температуры, токсичности среды, электрического напряжения и т.д.)²⁷².

2) *строительный надзор* – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ²⁷³; Постановление Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г.²⁷⁴. Исходя из данных нормативных правовых актов, предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации (п.2 ст.54 Градостроительного кодекса РФ). А в случае отсутствия технических регламентов в предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

²⁷² Мартынов А.В. Организационные и правовые вопросы обеспечения промышленной безопасности в Российской Федерации органами Федерального горного и промышленного надзора России / дисс. канд. юрид. наук. – Воронеж, 2002. С.93

²⁷³ СЗ РФ. 2005. №1 (Ч.1). Ст.16 (с посл. изм. от 16.05.2008 №75-ФЗ).

²⁷⁴ СЗ РФ. 2006. №7. Ст.774; СЗ РФ. 2008. №8. Ст.744

3) *банковский надзор* – Федеральный закон РФ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) от 10 июня 2002 г. №86-ФЗ²⁷⁵; Федеральный закон РФ «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. №395-ФЗ²⁷⁶; Положение о Комитете Банковского надзора Банка России, утвержденного решением Совета директоров Центрального банка Российской Федерации от 10 августа 2004 г., протокол №21²⁷⁷. Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов. Главными целями банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов (ст.56 Закона).

4) *санитарно-эпидемиологический надзор* – Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. №52-ФЗ²⁷⁸; Федеральный закон РФ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» от 17 сентября 1998 г. №157-ФЗ²⁷⁹; Постановление Правительства РФ «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» от 21 декабря 2000 г. №987²⁸⁰; Постановление Правительства РФ «О положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации» от 15 сентября 2005 г. №569²⁸¹. Согласно указанному федеральному закону под государственным санитарно-эпидемиологическим надзором понимается деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-

²⁷⁵ СЗ РФ. 2002. №28. Ст.2790 (с посл. изм. и доп. от 26.04.2007 г. №63-ФЗ).

²⁷⁶ СЗ РФ. 1996. №6. Ст.492

²⁷⁷ Вестник Банка России. 2004. №51.

²⁷⁸ СЗ РФ. 1999. №14. Ст.1650 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 г. №88-ФЗ).

²⁷⁹ СЗ РФ. СЗ РФ. №38. Ст.4736 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 г. №309-ФЗ).

²⁸⁰ СЗ РФ. 2001. №1 (Ч.2). Ст.123.

²⁸¹ СЗ РФ. 2005. №39. Ст.3953.

эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор осуществляется также в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (п.1 ст.13 Федерального закона РФ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. №29-ФЗ²⁸²»).

5) *страховой надзор* – Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. №4015-1²⁸³. В соответствии с указанным законом, государственный страховой надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях соблюдения ими страхового законодательства, предупреждения и пресечения нарушений участниками отношений, регулируемых Законом, страхового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела.

б) *государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения* – Федеральный закон РФ «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ²⁸⁴; Приказ МВД РФ от 2 марта 2009 г. №185 «Об утверждении Административного регламента МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»²⁸⁵. Как отмечается в ст.5 указанного Закона, одним из направлений обеспечения безопасности дорожного движения является осуществление государственного надзора и контроля за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области

²⁸² СЗ РФ. 2000. №2. Ст.150 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 г. №88-ФЗ).

²⁸³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №2. Ст.56 (с посл. изм. и доп. от 29.11.2007 г. №287-ФЗ).

²⁸⁴ СЗ РФ. 1995. №50. Ст.4873 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 №309-ФЗ).

²⁸⁵ Российская газета. №4946 от 07.07.2009.

обеспечения безопасности дорожного движения. Государственный надзор и контроль осуществляются в целях обеспечения соблюдения законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения (ст. 30 указанного Закона).

7) *государственный ветеринарный надзор* – Закон РФ «О ветеринарии» от 14 мая 1993 г. №4979-1²⁸⁶. Государственный ветеринарный надзор – это деятельность государственных ветеринарных инспекторов по предупреждению, обнаружению и пресечению нарушений законодательства Российской Федерации о ветеринарии. Государственный ветеринарный надзор направлен на: выявление и установление причин и условий возникновения и распространения заразных и массовых незаразных болезней животных; организацию противоэпизоотических мероприятий, включая мероприятия по предупреждению и ликвидации очагов болезней, общих для человека и животных, мероприятий по охране территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств и надзор за их выполнением; разработку ветеринарных правил, других нормативных актов, обязательных для выполнения при ведении животноводства, содержании животных, производстве, хранении, перевозке и реализации продуктов животноводства; надзор за проведением организациями и гражданами организационно-производственных и ветеринарно-профилактических мероприятий, за соблюдением ими действующих ветеринарных норм и правил; надзор за производством и применением в ветеринарии биологических, химических и других лекарственных средств для животных, осуществление специальных мероприятий по защите животных от поражающего воздействия экстремальных факторов, природных и

²⁸⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №24. Ст.857 (с посл. изм. и доп. от 12.06.2008 №88-ФЗ).

техногенных катастроф; применение мер, направленных на пресечение нарушений законодательства Российской Федерации о ветеринарии.

8) *государственный пожарный надзор* – Федеральный закон РФ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ²⁸⁷; Постановление Правительства РФ «О государственном пожарном надзоре» от 21 декабря 2004 г. №820²⁸⁸; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил пожарной безопасности в лесах» от 30 июня 2007 г. №417²⁸⁹. Под государственным пожарным надзором понимается осуществляемая в порядке установленном законодательством Российской Федерации, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки (ст.1 Федерального закона). Основной задачей государственного пожарного надзора является защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничения их последствий (п.2 Постановления Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. №820).

9) *государственный энергетический надзор* – Федеральный закон РФ «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. №35-ФЗ²⁹⁰; Федеральный закон РФ «Об энергосбережении» от 3 апреля 1996 г. №28-ФЗ²⁹¹; Федеральный закон РФ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21 июля 1997 г. №117-ФЗ²⁹². Государственный энергетический надзор осуществляется за соблюдением субъектами электроэнергетики требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере электроэнергетики, в том числе технических регламентов, устанавливающих требования к безопасной эксплуатации

²⁸⁷ СЗ РФ. 1994. №35. Ст.3649 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. №230-ФЗ).

²⁸⁸ СЗ РФ. 2004. №52. (Ч.2). Ст.5491 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.10.2005 г. №629).

²⁸⁹ СЗ РФ. 2007. №28. Ст.3432.

²⁹⁰ СЗ РФ. 2003. №13. Ст.1177 (с посл. изм. и доп. от 04.11.2007 г. №250-ФЗ).

²⁹¹ СЗ РФ. 1996. №15. Ст.1551 (с посл. изм. и доп. от 18.12.2006 г. №232-ФЗ).

²⁹² СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3589.

объектов по производству электрической и тепловой энергии (ст.20 Федерального закона от 26 марта 2003 г. №35-ФЗ).

10) *государственный атомный надзор* – Федеральный закон РФ «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ²⁹³; Федеральный закон РФ «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г. №3-ФЗ²⁹⁴; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов» от 19 июля 2007 г. №456²⁹⁵; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о системе государственного учета и контроля ядерных материалов» от 6 мая 2008 г. №352²⁹⁶. Под государственным атомным надзором понимается деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти, направленная на организацию разработки, утверждение и введение в действие норм и правил в области использования атомной энергии, выдача разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии, осуществление надзора за безопасностью, проведение экспертизы и инспекции, контроля за разработкой и реализацией мероприятий по защите работников объектов использования атомной энергии, населения и охране окружающей среды в случае аварии при использовании атомной энергии (ст.23 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. №170-ФЗ).

11) *государственный фитосанитарный надзор* – Федеральный закон РФ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки» от 5 декабря 1998 г. №183-ФЗ²⁹⁷; Федеральный закон РФ «О безопасном обращении с пестицидами и

²⁹³ СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4552 (с посл. изм. и доп. от 01.12.2007 г. №318-ФЗ).

²⁹⁴ СЗ РФ. 1996. №3. Ст.141; СЗ РФ. 2004. №35. Ст.3607.

²⁹⁵ СЗ РФ. 2007. №31. Ст.4081.

²⁹⁶ СЗ РФ. 2008. №19. Ст.2188.

²⁹⁷ СЗ РФ. 1998. №49. Ст.5970 (с посл. изм. и доп. от 08.11.2007 г. №258-ФЗ).

агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. №109-ФЗ²⁹⁸; Закон Российской Федерации «О зерне» от 14 мая 1993 г. №4973-1²⁹⁹; Федеральный закон РФ «О карантине растений» от 15 июля 2000 г. №99-ФЗ³⁰⁰.

Основными направления государственного фитосанитарного надзора являются: защита прав граждан на обеспечение зерном и продуктами его переработки, качество которых соответствует требованиям государственных стандартов, технических условий, санитарных и ветеринарно-санитарных правил и норм, гигиенических нормативов и иных нормативных документов; установление показателей качества зерна и продуктов его переработки, методов оценки их качества и учета зерна и продуктов его переработки; аккредитация лабораторий, осуществляющих определение качества зерна и продуктов его переработки; сертификация зерна и продуктов его переработки; иные направления, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст.5 указанного Закона).

12) *государственный надзор в сфере природопользования* – Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. №74-ФЗ³⁰¹; Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ³⁰²; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора» от 22 июня 2007 г. №394³⁰³; Федеральный закон РФ «О континентальном шельфе» от 30 ноября 1995 г. №187-ФЗ³⁰⁴; Федеральный закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ³⁰⁵; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном контроле за

²⁹⁸ СЗ РФ. 1997. №29. Ст.3510.

²⁹⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №22. Ст.799 (с посл. изм. и доп. от 16.03.2006 г. №41-ФЗ).

³⁰⁰ СЗ РФ. 2000. №29. Ст.3008 (с посл. изм. и доп. от 30.12.2006 г.).

³⁰¹ СЗ РФ. 2006. №23. Ст.2381 (с посл. изм. и доп. от 19.06.2007 г. №102-ФЗ).

³⁰² СЗ РФ. 2006. №50. Ст. 5278; СЗ РФ. 2008. №20. Ст.2251.

³⁰³ СЗ РФ. 2007. №27. Ст.3282.

³⁰⁴ СЗ РФ. 1995. №49. Ст.4694 (с посл. изм. и доп. от 29.04.2008 г. №58-ФЗ).

³⁰⁵ СЗ РФ. 1995. №12. Ст.1024 (с посл. изм. и доп. от 10.05.2007 г. №69-ФЗ).

геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр» от 12 мая 2005 г. №293³⁰⁶.

Данный вид государственного надзора включает в себя надзор за использованием и охраной водных объектов (обеспечение соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения; иных требований водного законодательства); за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов; использованием особо охраняемых природных территорий;

13) *государственный надзор в сфере образования* – Закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. №3266-1³⁰⁷; Федеральный закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. №125-ФЗ³⁰⁸; Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил осуществления контроля и надзора в сфере образования» от 20 февраля 2007 г. №116³⁰⁹.

Государственный надзор в сфере образования осуществляется: за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и качества образования образовательными учреждениями независимо от формы собственности; за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования высшими учебными заведениями, а также научными организациями и образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительного профессионального образования, по которым установлены федеральные государственные

³⁰⁶ СЗ РФ. 2005. №20. Ст.1885.

³⁰⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №30. Ст.1797 (с посл. изм. и доп. от 24.04.2008 г. №50-ФЗ).

³⁰⁸ СЗ РФ. 1996. №35. Ст.4135 (с посл. изм. и доп. от 24.04.2008 г. №50-ФЗ).

³⁰⁹ СЗ РФ. 2007. №9. Ст.1098 (в ред. Постановления Правительства РФ от 04.02.2008 г. №46).

требования; за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования и научных организаций по вопросам присвоения ученых званий.

14) *государственный метрологический надзор* – Федеральный закон РФ «Об обеспечении единства измерений» от 26 июня 2008 г. №102-ФЗ³¹⁰; Федеральный закон РФ «О геодезии и картографии» от 26 декабря 1995 г. №209-ФЗ³¹¹. Под государственным метрологическим надзором понимается контрольная деятельность в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, осуществляемая уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и заключающаяся в систематической проверке соблюдения установленных законодательством Российской Федерации обязательных требований, а также в применении установленных законодательством Российской Федерации мер за нарушения, выявленные во время надзорных действий.

Государственный метрологический надзор осуществляется за: соблюдением обязательных требований в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений к измерениям, единицам величин, а также к эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений при их выпуске из производства, ввозе на территорию Российской Федерации, продаже и применении на территории Российской Федерации; наличием и соблюдением аттестованных методик (методов) измерений; соблюдением обязательных требований к отклонениям количества фасованных товаров в упаковках от заявленного значения (ст.15 указанного Закона).

³¹⁰ СЗ РФ. 2008. №26. Ст.3021.

³¹¹ СЗ РФ. 1996. №1. Ст.2 (с посл. изм. и доп. от 26.06.2007 г. №118-ФЗ).

15) *государственный надзор за обеспечением экологической безопасности* – Федеральный закон РФ «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ³¹²; Кодекс Внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. №24-ФЗ³¹³; Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ³¹⁴; Федеральный закон РФ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ³¹⁵; Федеральный закон РФ «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ³¹⁶; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха» от 15 января 2001 г. №31³¹⁷.

Так, этот вид государственного надзора включает: осуществление проверки соблюдения законодательства в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов и среды их обитания (ст.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ); технический надзор за обеспечением экологической безопасности при эксплуатации судов (ст.40 Водного кодекса РФ); проверка соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности (ст.64 Федерального закона от 10 января 2002 г. №7-ФЗ).

16) *государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций* – Федеральный закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и

³¹² СЗ РФ. 1995. №17. Ст.1462 (с посл. изм. и доп. от 06.12.2007 г. №333-ФЗ).

³¹³ СЗ РФ. 2001. №11. Ст.1001.

³¹⁴ СЗ РФ. 1995. №48. Ст.4556 (с посл. изм. и доп. от 26.06.2008 г. №96-ФЗ).

³¹⁵ СЗ РФ. 2002. №2. Ст.133 (с посл. изм. и доп. от 24.06.2008 №93-ФЗ).

³¹⁶ СЗ РФ. 1999. №18. Ст.2222 (с посл. изм. и доп. от 31.12.2005 г. №199-ФЗ).

³¹⁷ СЗ РФ. 2001. №4. Ст.293 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.07.2007 г. №471).

техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. №68-ФЗ³¹⁸; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о государственном надзоре в области гражданской обороны» от 21 мая 2007 г. №305³¹⁹. Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения (ст.27 указанного Закона).

17) *государственный надзор за обеспечением авиационной безопасности* – Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. №60-ФЗ³²⁰; Федеральный закон РФ «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. №16-ФЗ³²¹.

При осуществлении государственного надзора за обеспечением авиационной безопасности должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области контроля (надзора) на транспорте, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области внутренних дел, вправе: а) осуществлять проверки соблюдения правил проведения предполетного досмотра, а также пропускного и внутриобъектового режимов; б) запрашивать и получать от руководителей, должностных лиц организаций, служб авиационной безопасности аэродромов или аэропортов, подразделений ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, служб авиационной безопасности авиационных предприятий, а также от перевозчиков, грузоотправителей и иных

³¹⁸ СЗ РФ. 1994. №35. Ст.3648 (с посл. изм. и доп. от 30.10.2007 г. №241-ФЗ).

³¹⁹ СЗ РФ. 2007. №22. Ст.2641.

³²⁰ СЗ РФ. 1997. №12. Ст.1383 (с посл. изм. и доп. от 04.12.2007 г. №332-ФЗ).

³²¹ СЗ РФ. 2007. №7. Ст.837.

организаций документы и информацию, необходимые для выполнения задач, связанных с обеспечением авиационной безопасности; в) давать руководителям организаций обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений требований авиационной безопасности и проверять исполнение этих предписаний; г) при наличии информации о возможности нарушения требований авиационной безопасности на воздушном судне сопровождать его во время полета; д) задерживать багаж, грузы и почту, содержащие предметы и вещества, запрещенные к воздушным перевозкам.

18) *государственный надзор в области охраны здоровья граждан* – Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. №5487-1³²²; Данный вид государственного надзора включает в себя контроль за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения, а также за обращением лекарственных средств.

19) *государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации* – Федеральный закон РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ³²³. Он осуществляется за соблюдением законодательства Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

20) *государственный финансово-бюджетный надзор* – Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ³²⁴; Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения о Федеральной службе финансово-

³²² Снд и ВС РФ. 1993. №33. Ст.1318 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. №230-ФЗ).

³²³ СЗ РФ. 2002. №26. Ст.2519 (с посл. изм. и доп. от 13.05.2008 г. №66-ФЗ).

³²⁴ СЗ РФ. 1998. №31. Ст.3823 (с посл. изм. и доп. от 09.04.2009 г. №58-ФЗ).

бюджетного надзора» от 15 июня 2004 г. №278³²⁵. Государственный финансово-бюджетный надзор осуществляется за использованием средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, включая использование предоставляемых из указанных бюджетов субвенций, межбюджетных субсидий, иных субсидий и бюджетных кредитов, а также законодательства Российской Федерации в данной сфере.

21) *государственный надзор в области связи* – Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи» от 2 марта 2005 г. №110³²⁶. Данный вид государственного надзора включает в себя надзор и контроль за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований и норм, установленных нормативными правовыми актами в области связи, а также контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о лицензировании в области связи (п.3 Постановления Правительства от 2 марта 2005 г. №110).

Следовательно, можно выделить, исходя из нормативно-правовых источников, 21 вид специального государственного надзора, который в юридической литературе принято называть административным надзором, так как он осуществляется исполнительными органами государственной власти (за исключением банковского надзора) для достижения целей и задач государственного управления в определенных отраслях и сферах. Все государственные органы его осуществляющие являются исполнительными органами государственной власти, то есть составляют публичную администрацию и осуществляют публичную власть в исполнительной сфере.

³²⁵ СЗ РФ. 2004. №25. Ст.2561.

³²⁶ СЗ РФ. 2005. №10. Ст.850 (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.04.2008 г. №297).

Стоит подчеркнуть, что в настоящее время более 700 только федеральных нормативных правовых актов различной юридической силы имеют ссылки на реализацию государственного (административного) надзора в различных сферах государственного управления.

Таким образом, мы предприняли попытку выстроить единую систему государственного надзора в Российской Федерации, обоснованную правовыми источниками и теоретическими исследованиями. Она включает в себя общий государственный надзор, специализированный (административный) надзор и специальный государственный (судебный и прокурорский) надзор. Все виды государственного надзора являются важной составляющей современного государственного управления, которая включается в правовые средства осуществления публичной власти и способы реализации контрольной деятельности государства. Стоит особо подчеркнуть, что современная система государственного надзора подлежит значительной модернизации, так как не до конца разграничены функции контроля и надзора, что в итоге должно стать важным достижением административной реформы, проводимой в Российской Федерации.

§3. Принципы административного надзора

Вопрос о принципах административного надзора имеет существенное значение для исследования данного сложного административно-правового явления. В теории административного права обычно выделяются общие принципы отрасли, а также принципы отдельных административно-правовых институтов, таких как государственная служба, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, административный процесс и т.д. Совершенно очевидно, что общие и институциональные принципы имеют базовые, исходные начала, которые непосредственно связаны с сущностью государственного управления. Из этого можно

сделать вывод, что все принципы направлены на осуществление государственного управления, а вернее, на установление общих и специальных правил деятельности субъектов государственного управления.

В этом ракурсе все принципы можно разделить на две больших группы: это принципы материального права и принципы процессуального права. Первые, устанавливают исходные, базовые начала для установления статуса того или иного субъекта административного права, а вторые, служат необходимым условием для реализации прав, обязанностей и ответственности при осуществлении той или иной административно-процессуальной деятельности.

Важным критерием деления принципов является их целевое назначение. Для одних главной целью является обеспечение механизма административно-правового регулирования, то есть установление общих руководящих начал для правового регулирования соответствующих общественных отношений в сфере государственного управления. Обычно в административном праве они называются общими правовыми принципами. К ним могут относиться такие принципы, как приоритет личности и ее интересов в жизни общества, а равно признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; разделение властей; единство системы исполнительной власти в Российской Федерации; принцип федерализма; принцип гласности; принцип ответственности³²⁷.

Для других целевое назначение заключается в обеспечении организационного и функционального состояния системы государственного управления. Они напрямую связаны с тем, на каких началах, идеях и концепциях строится организация исполнительных органов

³²⁷ См.: Козлов Ю.М. Административное право. - М.: Юристъ, 2007. С.72-77; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. - М.: Норма, 2008. С.41-43; Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: учебник. - М.: Зерцало, 2007. С.19-22; Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 2005. С.53-55; Агапов А.Б. Административное право: учебник. - М.: Эксмо, 2006. С.30-33; Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. - М.: ТК Велби, 2006. С.38-40; и др.

государственной власти, каким образом должны функционировать определенные государственные органы и их должностные лица, как должны происходить взаимоотношения и взаимосвязь различных государственных органов, в том числе и с внешними субъектами государственного управления (гражданами, организациями, предприятиями, учреждениями и т.д.). К числу организационно-функциональных принципов административного права некоторые ученые относят подконтрольность и подотчетность государственных органов и государственных служащих (принцип вертикальной подчиненности в системе управления); единство основных требований, предъявляемых к государственному управлению; профессионализм и компетентность служащих при осуществлении государственного управления; гласность в осуществлении государственного управления; ответственность государственных органов за принятые административные акты (решения); обязательность учета научных основ организации государственного управления и др.³²⁸.

Административный надзор, как и любой другой институт административного права, должен основываться на общих и организационно-функциональных принципах. Вместе с тем, данный способ публичного управления имеет определенную специфику, которая должна учитываться при применении общих и организационно-функциональных принципов административного права. Так, например, выделяются гласный и негласный административный надзор. При этом последний не подлежит огласке и заключается в тайном наблюдении специально уполномоченных органов за лицами и организациями, осуществляющими в пределах их полномочий и на законной основе в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства от

³²⁸ См. например: Стариков Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: ВГУ, 1998. С.358-364

преступных посягательств³²⁹. Из этого следует, что принцип гласности для административного надзора не всегда применим.

При том что некоторые ученые рассматривают административный надзор как разновидность правоохранительной деятельности, что позволяет им говорить о специальных целях, связанных с обеспечением общественной безопасности и общественного порядка, пресечением административных правонарушений и преступлений³³⁰. Это предполагает придание административному надзору принципов, свойственных для правоохранительной деятельности. Под ней понимается принятие соответствующими государственными органами мер по соблюдению законности и охране правопорядка в процессе осуществления основных направлений деятельности государства³³¹.

Однако придание административному надзору однополярной направленности не может считаться вполне обоснованным. На наш взгляд, административный надзор более широкий и универсальный способ управленческого воздействия. Он не может ограничиваться только полицейской деятельностью государства, ибо административный надзор применяется в различных государственно-управленческих отношениях, связанных с целенаправленным воздействием государства. Так, в современную систему федеральных органов исполнительной власти включены специализированные органы административного надзора: федеральные службы, наделенные надзорными полномочиями и

³²⁹ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. – М.: «Дело и Сервис», 2004. С.604-605

³³⁰ См.: Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С.20-21; Зырянов С.М. Административный надзор милиции: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С.11-23; Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С.84-98; Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. С.184-189; Ломакина В.Ф. Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения») /С.М. Зырянов, Н.Р. Хачатрян, Ю.А. Андреева // Государство и право. 2009. №2. С.18-19; и др.

³³¹ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – М.: ТК Велби, 2006. С.338

компетенцией. В связи с этим, ряд ученых выделяют и другие виды административного надзора, не относящиеся к полицейской деятельности государства. К примеру, выделяются государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный строительный надзор³³², государственный энергетический надзор³³³, банковский надзор, государственный страховой надзор, государственный ветеринарный надзор³³⁴ и др.

Данное обстоятельство позволяет нам говорить о многофункциональности административного надзора, которая заключается в том, что государство использует его для реализации своей контрольной власти, то есть для наблюдения и проверки исполнения определенных норм и правил субъектами государственного управления. Тем самым, следует признать, что административный надзор является универсальным способом осуществления контрольной власти государства в различных сферах и отраслях публичного управления.

В таком случае, принципами административного надзора будут являться основополагающие идеи, исходные начала, определенные правила, закрепленные в нормах права или разработанные в научных доктринах, позволяющие определить характерные особенности административного надзора как формы контрольной власти и универсального способа публичного управления.

Для института административного надзора будут характерны как общие, так и специальные принципы, которые можно классифицировать, исходя из принятых критериев деления принципов права. Общие принципы отражают характерные общие особенности административного надзора. Они, в свою очередь, подразделяются на правовые и организационные.

³³² См.: Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: ВГУ, 2007. С.435-448

³³³ См.: Козлов Ю.М. Административное право. - М.: Юристъ, 2007. – С.368

³³⁴ См.: Конин Н.М. Административное право России: учебник. – М.: ТК Велби, 2006. С.181-182

Специальные принципы административного надзора характеризуют его внутреннее содержание, служат основой для его структурных элементов. Их можно подразделить на материальные и процессуальные.

К числу общих правовых принципов административного надзора следует отнести: 1) принцип законности; 2) принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц; 3) принцип федерализма; 4) принцип открытости результатов административного надзора; 5) принцип профессионализма; 6) принцип ответственности; 7) принцип обжалования действий и решений, принимаемых в результате административного надзора.

Организационными или организационно-функциональными следует назвать такие принципы: 1) принцип предметно-целевой направленности административного надзора; 2) принцип самостоятельности и независимости административного надзора; 3) принцип обязательного учета особенностей поднадзорного объекта (субъекта); 4) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия при административном надзоре; 5) принцип эффективности административного надзора; 6) принцип экономичности административного надзора; 7) принцип коммуникативности административного надзора³³⁵; 8) принцип сочетания централизации и децентрализации при административном надзоре; 9) принцип своевременности административного надзора.

³³⁵ Авт. примечание: Под коммуникативностью административного надзора следует понимать содержательную и процессуальную согласованность административно-надзорных мероприятий. Так, некоторые административно-надзорные мероприятия (действия) требуют согласования, как по своему содержанию, так и по процедуре проведения. К примеру, контроль (надзор) за дорожным движением с использованием транспортных средств может быть открытым (обычным), скрытым и смешанным. Решение об осуществлении скрытого контроля принимает командир строевого подразделения или начальник ГИБДД. Процессуальная согласованность административного надзора заключается в одобрении проведения административно-надзорных мероприятий (действий) другим органом государственной власти. Так, внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может проводиться только после ее согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Материальные принципы административного надзора характеризуют статус субъектов административного надзора. Этими субъектами могут быть соответствующие государственные органы исполнительной власти и их должностные лица. К числу таких принципов следует отнести: 1) принцип наделяния государственного органа функцией административного надзора; 2) принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора; 3) принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами административного надзора проверок; 4) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора, на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; 5) принцип соответствия предмета проводимого административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора; 6) принцип недопустимости взимания органами государственного надзора с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение административно-надзорных мероприятий; 7) принцип ответственности органов государственного надзора и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного надзора.

Процессуальные принципы характеризуют деятельность должностных лиц, осуществляющих административный надзор. Таким принципами административного надзора являются: 1) принцип равенства граждан перед законом; 2) принцип презумпции невиновности физического лица и презумпция добросовестности юридического лица; 3) принцип проведения проверок в соответствии с полномочиями органа

административного надзора и их должностных лиц; 4) принцип объективности при осуществлении административного надзора; 5) принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона; 6) принцип осуществления административно-надзорных мероприятий в строго процессуальной форме на основании административных регламентов; 7) принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора; 8) принцип периодичности и оперативности проведения административно-надзорных мероприятий; 9) принцип проведения административно-надзорных мероприятий уполномоченными должностными лицами; 10) принцип установления обжалования результатов административного надзора в административном либо судебном порядке.

Таким образом, описанная нами система принципов административного надзора позволяет установить его характерные особенности, разграничить с другими смежными видами государственно-управленческой деятельности.

§4. Административно-надзорные производства: понятие и виды

Административно-надзорное производство занимает одно из центральных мест в административном процессе. Это подтверждается тем, что важным направлением проведения современной административной реформы является «совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности»³³⁶.

³³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» (в ред.

На наш взгляд, изучение сущности и видов административно-надзорных производств позволит более полно охарактеризовать административно-процессуальную деятельность: выявить ее характерные особенности и установить свойства элементов административного процесса.

Как не обосновательно отмечается И.Ш. Килясхановым, осуществление контрольной и надзорной деятельности также требует закрепления определенной последовательности действий. Основой контрольно-надзорного производства является контрольное правоотношение – общественное отношение, возникающее в связи с проведением контроля в различных сферах общественной деятельности, урегулированное нормами права³³⁷.

Следует также отметить, что при рассмотрении различных видов административных производств существует несколько точек зрения ученых в области административного права относительно того, к какому виду административных производств или административному процессу относится административно-надзорное производство.

Так, по мнению Д.Н. Бахраха, административно-надзорные производства должны включаться в административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс³³⁸. Его позицию разделяют и некоторые другие ученые, например, Н.В. Макарейко³³⁹. Ю.Н. Стариков указывает, что административно-надзорное производство является составной частью административно-юрисдикционного процесса³⁴⁰. С точки зрения, Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского, административный надзор относится к административно-процедурной деятельности, т.е. является

распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 г. №157-р; постановления Правительства РФ от 28.03.2008 г. №221) // СЗ РФ. 2005. №46. Ст.4720; СЗ РФ. 2008. №7. Ст.633; СЗ РФ. 2008. №14. Ст.1413

³³⁷ Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С.378

³³⁸ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С.312

³³⁹ См.: Макарейко Н.В. Административно-процессуальное право: учебное пособие. М.: Юрист, 2008. С.23

³⁴⁰ См.: Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М.: Норма, 2009. С.666

видом административно-процедурного производства³⁴¹. П.И. Кононов включает его в «административно-принудительный процесс»³⁴². Д.В. Осинцев, используя такой критерий классификации административных производств как «юридические последствия применяемых в результате процессуальной деятельности средств административно-правового регулирования», считает «надзорное (контрольное) производство» разновидностью правоприменительного производства по принятию правоудостоверительных актов³⁴³.

Представляется крайне интересной позиция автором учебника «Административное право России», под редакцией П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. Они выделяют в структуре административно-охранительного процесса контрольно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство и ограниченное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство. Первое представляет урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по осуществлению полного комплекса проверочных мероприятий в отношении индивидуально определенных физических лиц и организаций по всем или по большинству вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения. Второе включает деятельность компетентных административных органов по осуществлению в отношении индивидуально определенных физических лиц или организаций полного или частичного комплекса проверочных мероприятий по ограниченному кругу вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения³⁴⁴.

³⁴¹ См.: Административное право России: учебник / Б.Н. Габричидзе и др. М.: Проспект, 2009. С.666

³⁴² См.: Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С.246-249; Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. №6. С.23-24

³⁴³ См.: Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд. УрГЮА, 1999. С.29-30

³⁴⁴ См.: Административное право России: учебник для студентов вызов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С.440-441

Однако, на наш взгляд, имеет принципиальное значение отнесение административно-надзорного процесса к двум формам административно-процессуальной деятельности: административно-процедурной либо административно-юрисдикционной.

Административно-надзорное производство служит процессуальной формой реализации административного надзора. Под ним, мы понимаем особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанной с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан³⁴⁵.

При этом административный надзор включает осуществление трех основных административно-процессуальных действий: наблюдение, проверка и принятие мер административного принуждения. Выделяются и другие надзорные административно-процессуальные действия, например, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности³⁴⁶, выявление, просмотр, посещение, сопоставление и т.п.³⁴⁷

В юридической литературе, посвященной вопросам административного процесса, главным отличительным критерием административно-процедурного и административно-юрисдикционного процессов или производств указывается наличие административного спора (конфликта) между сторонами публично-правового отношения.

³⁴⁵ См.: Мартынов А.В. Административный надзор: современное понимание и содержание // Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. 2 (5). С.127-138

³⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. №1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9.02.2008 г. №157-р; постановления Правительства РФ от 28.03.2008 г. №221) // СЗ РФ. 2005. №46. Ст.4720; СЗ РФ. 2008. №7. Ст.633; СЗ РФ. 2008. №14. Ст.1413

³⁴⁷ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. С.599

Как отмечается профессором Ю.М. Козловым, такие споры можно разделить на четыре группы. Во-первых, административно-правовые споры могут возникать в связи со сложившимся у одной из сторон административно-процессуального отношения представлением о том, что ее права и законные интересы нарушаются либо тем или иным образом ущемляются действиями второй стороны (например, при обжаловании неправомерных управленческих действий или решений). Как правило, такого рода споры возникают по инициативе управляемой стороны, испытывающей на себе управляющее воздействие того или иного субъекта исполнительной власти и считающим это воздействие дефектным. Во-вторых, административно-правовые споры могут возникать и по инициативе управляющей стороны (например, при возбуждении дела о привлечении гражданина к административной ответственности). В-третьих, административно-правовые споры между различными субъектами управления (например, между исполнительными органами одного или различного уровня). В-четвертых, административно-правовые споры могут иметь место и в случаях, когда то или иное дело возникает по инициативе специальных правоохранительных органов (например, при опротестовании органами прокуратуры актов или действий исполнительных органов)³⁴⁸.

Кроме «наличия административно-правового спора», известным ученым в области административного права М.С. Студеникиной выделяются и другие специфические особенности административно-юрисдикционного производства: а) правоохранительная направленность; б) содержанием его является рассмотрение административного дела; в) в результате рассмотрения дела дается правовая оценка поведения участников правоотношения; г) по итогам рассмотрения могут быть применены меры государственного принуждения; д) индивидуальное дело, рассматриваемое в форме административно-юрисдикционного производства, может

³⁴⁸ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2005. С.408-409

возникнуть по инициативе любой стороны, в том числе и властной стороны правоотношения; е) в качестве властной стороны может выступать не только орган исполнительной власти, но и суд³⁴⁹.

Процедурное производство (процесс), в отличие от административно-юрисдикционного производства, не содержит административно-правового спора; результатом процедурного производства является не применение мер государственного принуждения, а выдача органами исполнительной власти соответствующих разрешений, издание индивидуальных правовых актов, с помощью которых обеспечивается нормальная работа органов управления, удовлетворение прав и законных интересов физических и юридических лиц³⁵⁰.

Таким образом, важнейший вопрос, ответ на который нам позволит отнести административно-надзорное производство к административно-процедурному процессу или административно-юрисдикционному процессу состоит в том, является ли предмет данного административного производства административно-правовой спор?

По нашему мнению, в процессе осуществления административного надзора всегда предполагается разрешение административно-правового спора. Так, «наблюдение как процесс слежения за кем-либо или чем-либо содержит оценку (моральную, юридическую) одним человеком другого, что оказывает огромное воздействие на последнего. Сознание человека, что его действия находятся под наблюдением, что они подвергаются или будут подвергнуты оценке вне привычного для него круга родственников и знакомых, порождает в действующем такое чувство (осторожности, страха, ответственности), которое побуждает вести его правомерно. Административный надзор в «чистом» виде, то есть без контактов надзорного органа с поднадзорными объектами предупреждает, пресекает,

³⁴⁹ Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С.736

³⁵⁰ Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М.: Юристь, 2002. С.166

не дает «отклоняющемуся» поведению трансформироваться в правонарушение или преступление»³⁵¹. Однако предметом административно-правового спора может быть не само по себе наблюдение, а его результаты, то есть выявленные отклонения нормального режима функционирования поднадзорного объекта, представляющие угрозу безопасности, либо нарушения действующего законодательства, в том числе и нормативно-технических документов. В этом случае, результатом соответствующего наблюдения будет принятие мер административного принуждения, то есть непосредственная реализация юрисдикционных полномочий.

Проверка, как вторая необходимая часть административно-надзорной деятельности, представляет «собой единичное контрольно-надзорное действие или исследование состояния дел на определенном участке деятельности проверяемой организации»³⁵². В Федеральном законе РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» также дается определение «проверки» как совокупности проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актам.

При этом под мероприятиями по контролю понимается действия должностного лица или должностных лиц органа государственного

³⁵¹ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004. С.603

³⁵² Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. М.: ИНФРА-М, 2009. С.132

контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда³⁵³.

В данном случае, не только результаты проверки, но и сам факт ее проведения могут быть предметом административно-правового спора (ч.2 ст.20, п. 4 ст. 21 указанного Федерального закона). Другие виды административно-процессуальных действий (наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности, выявление, просмотр, посещение, сопоставление и т.п.) также носят характер административно-правового спора между субъектами административно-надзорных отношений.

Таким образом, наиболее правильной может считаться позиция Ю.Н. Старилова, который относит административно-надзорное производство к административно-юрисдикционной деятельности (процессу).

³⁵³ Ст.2 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. №4823. 30 декабря 2008 г.; в ред. Федерального закона от 28 апреля 2009 г. №60-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. №4900. 30 апреля 2009 г.

В этом ракурсе можно сформулировать определение административно-надзорного производства.

Административно-надзорное производство является видом административно-юрисдикционных производств, представляющее собой совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения и т.д.), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан.

Административно-надзорное производство имеет оригинальную структуру и методы правового воздействия, которые закреплены в административно-процессуальных формах – административных процедурах, позволяющих в результате их реализации достигать различные цели и задачи управленческого характера.

При этом *структуру* административно-надзорного производства, по нашему мнению, можно представить следующим образом:

- 1) нормативные правовые источники административно-надзорного производства;
- 2) нормативно установленные задачи и цели административно-надзорного производства;
- 3) принципы административно-надзорного производства;
- 4) субъекты (участники) административно-надзорного производства;
- 5) стадии административно-надзорного производства;
- 6) административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры).

Рассмотрим более подробно каждый элемент структуры административно-надзорного производства.

1. Нормативные правовые источники административно-надзорного производства представляют собой многоуровневые нормативно-правовые акты, имеющие единый предмет административно-правового регулирования. К их числу относятся: федеральные законы (в том числе кодексы); подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ и Правительством РФ, а также федеральными органами исполнительной власти; законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты, принимаемые главами субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Отдельные вопросы осуществления административно-надзорного производства могут регулироваться международными актами, нормативными актами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления.

Немаловажную роль в нормативно-правовом регулировании административно-надзорного производства занимают административные регламенты по осуществлению функции контроля и надзора. Административный регламент – это нормативный документ, утверждаемый федеральными органами исполнительной власти, в котором устанавливаются сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также

учреждениями и организациями при исполнении государственной функции³⁵⁴.

2. Нормативно установленные цели и задачи административно-надзорного производства обычно фиксируются в профильных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы осуществления административного надзора. К примеру, в Федеральном законе РФ от 21 июля 1997 г. №116-ФЗ «О промышленно-безопасности опасных производственных объектов», зафиксированы следующие цели административного надзора в сфере обеспечения промышленной безопасности: а) обеспечение безопасной эксплуатации опасных производственных объектов; б) предупреждение аварий на опасных производственных объектах; в) обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий³⁵⁵.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ³⁵⁶ и Постановлением Правительства РФ «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» от 1 февраля 2006 г.³⁵⁷, основными задачами государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации (п.2 ст.54 Градостроительного кодекса РФ). В случае отсутствия технических регламентов в предмет государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в

³⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 г. №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) // СЗ РФ. 2005. №47. Ст.4933; СЗ РФ. 2007. №50. Ст.6285; СЗ РФ. 2008. №18. Ст.2063.

³⁵⁵ СЗ РФ. 1997. №30. Ст.3588; СЗ РФ. 2000. №33. Ст.3348; СЗ РФ. 2003. №2. Ст.167; СЗ РФ. 2004. №35. Ст.3607; СЗ РФ. 2005. №19. Ст.1752; СЗ РФ. 2006. №52 (ч.1). Ст.5498.

³⁵⁶ СЗ РФ. 2005. №1 (Ч.1). Ст.16 (с посл. изм. от 16.05.2008 №75-ФЗ).

³⁵⁷ СЗ РФ. 2006. №7. Ст.774; СЗ РФ. 2008. №8. Ст.744

области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Согласно Федеральному закону РФ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ³⁵⁸ и Постановлению Правительства РФ «О государственном пожарном надзоре» от 21 декабря 2004 г. №820³⁵⁹, основной задачей государственного пожарного надзора является защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничения их последствий.

3. Принципами административно-надзорного производства являются основополагающие идеи, исходные начала, определенные правила, закрепленные в нормах права или разработанные в научных доктринах, позволяющие определить характерные особенности административного надзора как формы контрольной власти и универсального способа публичного управления.

К административно-надзорному производству применяются такие же принципы, которые используются для осуществления административного надзора как института административного права.

Для административного надзора будут характерны как общие, так и специальные принципы, которые можно классифицировать, исходя из принятых критериев деления принципов права. Общие принципы отражают характерные общие особенности административного надзора. Они, в свою очередь, подразделяются на правовые и организационные. Специальные

³⁵⁸ СЗ РФ. 1994. №35. Ст.3649 (с посл. изм. и доп. от 18.10.2007 г. №230-ФЗ).

³⁵⁹ СЗ РФ. 2004. №52. (Ч.2). Ст.5491 (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.10.2005 г. №629).

принципы административного надзора характеризуют его внутреннее содержание, служат основой для его структурных элементов. Их можно подразделить на материальные и процессуальные.

Материальные принципы административного надзора характеризуют статус субъектов административного надзора. Этими субъектами могут быть соответствующие государственные органы исполнительной власти и их должностные лица. К числу таких принципов следует отнести: 1) принцип наделяния государственного органа функцией административного надзора; 2) принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора; 3) принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами административного надзора проверок; 4) принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора, на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; 5) принцип соответствия предмета проводимого административно-надзорного мероприятия компетенции органа государственного надзора; 6) принцип недопустимости взимания органами государственного надзора с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение административно-надзорных мероприятий; 7) принцип ответственности органов государственного надзора и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного надзора.

Процессуальные принципы непосредственно регламентируют общие правила осуществления административно-надзорного производства. Таким принципами являются: 1) принцип равенства граждан перед законом;

2) принцип презумпции невиновности физического лица и презумпция добросовестности юридического лица; 3) принцип проведения проверок в соответствии с полномочиями органа административного надзора и их должностных лиц; 4) принцип объективности при осуществлении административного надзора; 5) принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона; 6) принцип осуществления административно-надзорных мероприятий в строго процессуальной форме на основании административных регламентов; 7) принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора; 8) принцип периодичности и оперативности проведения административно-надзорных мероприятий; 9) принцип проведения административно-надзорных мероприятий уполномоченными должностными лицами; 10) принцип установления обжалования результатов административного надзора в административном либо судебном порядке.

4. В административном надзорном производстве необходимо выделять две группы субъектов. Их можно условно разделить на субъектов и участников административно-надзорного производства. Первые, это государственные органы исполнительной власти и их должностные лица, наделенные полномочиями по осуществлению функции административного надзора. Вторая группа, это участники административно-надзорного производства, в отношении которых могут осуществляться административно-надзорные действия. К ним относятся: граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства; государственные органы, предприятия, учреждения; органы местного самоуправления; общественные объединения и иные негосударственные организации, предприятия и учреждения; государственные служащие;

служащие общественных объединений и иных негосударственных организаций.

При этом граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, образующие наиболее многочисленную группу субъектов административно-надзорного производства могут участвовать в нем в качестве: а) стороны административного спора, заявившей в органе, правомочном разрешать управленческое дело, требование о защите нарушенного или оспариваемого права; б) лица, в отношении которого ведется административно-надзорное производство; в) уполномоченного представителя организации; г) потерпевшего, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или материальный ущерб; д) защитника прав и интересов других лиц или лица; е) свидетеля, понятого, переводчика, специалиста, эксперта³⁶⁰.

5. Вопрос о стадиях административно-надзорного производства имеет теоретический и практический характер. Под стадией административного производства обычно понимается относительно обособленная часть административного производства, состоящая из объединенных ближайшими целями и задачами производства действий участников процесса, результаты которой имеют значение для решения по административному делу в целом и оформлены соответствующим процессуальным документом³⁶¹. С точки зрения Ю.А. Тихомирова, стадии различаются непосредственными целями и задачами, особым кругом участников и спецификой их правового статуса, комплексом

³⁶⁰ Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киляханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С.380-382

³⁶¹ Федощев А.Г., Федошева Н.Н. Административно-процессуальное право в схемах и определениях: учебное пособие. М.: Юристъ, 2008. С.10; Безденежных В.М. Административное право: краткий курс. М.: Экзамен, 2006. С.132;

процессуальных действий, кругом юридических фактов, правовыми результатами и их процессуальным оформлением³⁶².

В современной теории административного права обычно выделяются три логически связанных между собой стадии, включаемых в состав административного производства: а) анализ ситуации; б) рассмотрение дела и принятие решения; в) исполнение принятого решения³⁶³. Между тем, как отмечается В.А. Юсуповым, общие стадии присутствуют во всех видах административных производств. Но правоприменительная деятельность органов управления может иметь и иную структуру, состоящую из двух, трех, четырех и более стадий³⁶⁴. Это связано с усложненной процедурой рассмотрения определенных категорий дел³⁶⁵.

На наш взгляд, к числу усложненных административных производств также относится и административно-надзорное производство. Следовательно, количество и виды стадий должно отличаться от общих (простых) административных производств. Так, к примеру, И.Ш. Килясхановым выделяются такие пять стадий: 1) выбор объекта и способа осуществления контроля; 2) наблюдение и проверка с целью выявления фактического состояния дел; 3) анализ (сопоставление фактического исполнения и намеченных в программе целей, оценка допущенных нарушений и несоответствий); 4) выработка и принятие решений, рекомендаций по улучшению положения дел либо информирование

³⁶² Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С.602

³⁶³ См.: Аверина Е.А. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006. С.179; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. М.: Эксмо, 2009. С.318-319

³⁶⁴ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрлит, 1979. С.35

³⁶⁵ Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008. С.602

компетентного органа в выводах по улучшению; 5) исполнение решения, которое поможет избежать нарушения права в будущем³⁶⁶.

С нашей точки зрения, нельзя согласиться с подобными структурами административно-надзорного производства. Как показывает проведенное нами детальное изучение действующих административных регламентов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации выделяются три основных стадии административно-надзорного производства.

Первая стадия: возбуждение административно-надзорного производства.

К примеру, Приказом МВД РФ от 2 марта 2009 г. №185 «Об утверждении административного регламента МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»³⁶⁷ установлено, что «исполнение сотрудниками конкретных административных процедур должно осуществляться непосредственно после наступления юридического факта, являющегося основанием для начала соответствующего юридического действия...» (п.34 Административного регламента).

И это является важным признаком того, что начинается административно-надзорное производство с его возбуждения, то есть принятие решения о начале активных действий после наступления юридического факта, указанного в законе. К примеру, юридическим фактом, являющимся основанием для организации исполнения государственной функции по контролю и надзору в области пожарной безопасности на объектах надзора, являются: а) сведения государственного реестра опасных производственных объектов об осуществлении

³⁶⁶ Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Киялханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С.385

³⁶⁷ Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.06.2009 №14112; Российская газета. 2009. 7 июля.

деятельности юридического лица по эксплуатации опасного производственного объекта, на котором ведутся горные работы, в том числе работы в подземных условиях; б) официальные заявления (сообщения) юридических лиц о намерении осуществлять деятельность по разработке месторождений полезных ископаемых; в) сведения, подтверждающие ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию; г) сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на несоблюдение требований пожарной безопасности, и др.³⁶⁸.

Вторая стадия: принятие решения в административно-надзорном производстве.

На данной стадии происходит собирание и оценка доказательств, и которая заканчивается процессуальным оформлением результатов произведенных административных действий. Например, по результатам проведенной проверки составляется акт проверки соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем законодательства в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха. К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заклучения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами мероприятия по контролю³⁶⁹.

³⁶⁸ См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 30.10.2008 г. №281 «Об утверждении административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах» // Зарегистрировано в Минюсте 12 декабря 2008 г. №12839.

³⁶⁹ См.: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 31.10.2008 г. №300 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 5 марта 2009 г. №13483

Третья стадия: пересмотр решений, принятых в рамках административно-надзорного производства (рассмотрение жалоб и обращений).

В соответствии с п.п.2 и 4 ст.21 Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель имеют право получать от органа государственного контроля (надзора), их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки, а также иные предусмотренные законом сведения (информацию); действия (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции по контролю или надзору могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке³⁷⁰.

Таким образом, на данной стадии обеспечивается рассмотрение обращений субъектов, в отношении которых осуществляется административный надзор, и происходит пересмотр решений, принятых в административно-надзорном производстве.

6. Административно-процессуальные действия являются заключительным элементом структуры административно-надзорного производства.

В основе любого административного производства лежит четко определенная последовательность и логическая взаимосвязь отдельных административно-процессуальных действий. Они представляют собой правовую форму реализации субъектами административно-процессуальных отношений предоставленных им прав и возложенных обязанностей на основе соответствующих норм материального права. В результате

³⁷⁰ Российская газета. №4823. 30 декабря 2008 г.; Российская газета. №4900. 30 апреля 2009 г.

совершения административно-процессуальных действий реализуется компетенция властных субъектов управления, а невластные субъекты могут реализовать или защитить свои субъективные права. К таким административно-процессуальным действиям относятся составление административных протоколов, проведение государственной регистрации, осуществление властных распорядительных и контрольных мероприятий, выдача официальных документов, разрешающих осуществлять определенный вид деятельности³⁷¹.

Как совершенно справедливо подчеркивается М.Я. Маслениковым, «форма административно-процессуальных действий – это внешнее, объективное и обязательное выражение содержания административного процесса, не допускающее вариантов действий субъектов правоприменения»³⁷². Тем самым, форма и содержание того или иного административно-процессуального действия отражается в принятом административном регламенте, являющегося его нормативно-правовым источником. Система последовательно совершаемых уполномоченными субъектами административно-процессуальных действий, оформляемых в промежуточных и окончательных решениях по каждому административному делу, может рассматриваться в качестве административной процедуры³⁷³.

Форма или описание каждого административно-процессуального действия должны содержать следующие обязательные элементы: а) юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия в рамках административно-надзорного производства; б) сведения о должностном лице, ответственном за

³⁷¹ Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: ВГУ, 2001. С.19

³⁷² Маслеников М.Я. Российский административный процесс: триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Административное право и процесс. 2008. №2. С.2-9

³⁷³ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. М.: Норма, 2009. С.681

выполнение административного действия; в) содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; г) критерии принятия решений; д) результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; е) способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных схемах.

В качестве самостоятельных административно-надзорных производств некоторыми учеными выделяются также административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство, которое включает полное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство и ограниченное административно-наблюдательное (контрольное, надзорное) производство³⁷⁴. Первое, включает деятельность компетентных административных органов по осуществлению полного комплекса проверочных мероприятий в отношении индивидуально определенных физических лиц и организаций по всем или по большинству вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения. Второе, направлено на осуществление в отношении индивидуально определенных физических лиц или организаций полного или частичного комплекса проверочных мероприятий по ограниченному кругу вопросов, образующих предмет соответствующего вида наблюдения³⁷⁵.

И в том, и в другом случаях речь идет лишь о некоторых элементах содержания административного надзора, которые, по мнению ученых в

³⁷⁴ См.: Административное право России: учебник для студентов вызов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С.440-441

³⁷⁵ Указанная работа. С.440-441

области административного права, образуют в рамках административно-надзорного производства подвиды производств. С данными выводами следует согласиться лишь частично.

С нашей точки зрения, наблюдение является методом или способом осуществления административного надзора. Кроме наблюдения, неотъемлемой частью административно-надзорной деятельности может быть проверка, включающая в себя различные мероприятия по контролю, и применение мер административного принуждения. Общность данных средств административного надзора говорит не о самой процессуальной деятельности, то есть административных производствах, а об материальных нормах административного права, которые закрепляют эти правовые средства, реализуемые в различных административно-надзорных производствах.

Следует отметить, что в науке административного права в качестве критериев классификации административных производств также выделяются: а) характер индивидуально-конкретных дел в сфере управления; под характером понимаются свойства, общие для данной группы дел³⁷⁶; б) характер функций управления³⁷⁷; в) особенности административно-процессуальных отношений, входящих в административное производство³⁷⁸; г) «предметное содержание», то есть характер индивидуально-конкретных дел, то есть специфику дел, которая обусловила специфику норм, регулирующих решение этих специальных дел³⁷⁹; д) юридические последствия применяемых в результате

³⁷⁶ См.: Сорокин В.Д. Избранные труды / Предисл. Д.Н. Бахраха, В.В. Денисенко. – СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 100; Советское административное право (Общая и Особенности части). М.: Юрлит, 1973. С.314

³⁷⁷ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрлит, 1979. С.29-30

³⁷⁸ См.: Советское административное право: учебник. М.: Юрлит, 1985. С.246-247

³⁷⁹ См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2007. С.55

процессуальной деятельности средств административно-правового регулирования³⁸⁰; и др.

Однако, на наш взгляд, с учетом современного развития административно-надзорных отношений применение лишь одного критерия классификации административных производств вряд ли возможно. На сегодняшний день классификация административных производств должна иметь исключительно практическое значение и производиться в соответствии с совокупностью различных критериев.

С нашей точки зрения, базовыми критериями классификации административных производств должны быть:

1) *единый предмет правового регулирования административного производства*, то есть совокупность норм материального и процессуального административного права, регулирующих сходные (однотипные) общественные отношения, в результате чего устанавливается правопорядок в конкретной сфере публичного управления. «Правопорядок, - в административно-правовом смысле, - это специфическое состояние упорядоченности общественных отношений, это уже осуществленная действительность, результат нормотворческого и правореализационного процессов»³⁸¹. Административно-правовые нормы, регулирующие одно производство, нацелены на обеспечение правопорядка, содержат соответствующие формы и методы, направленных на достижение правопорядка и различных видов безопасности.

2) *наличие нескольких взаимосвязанных целей и задач*. Важной особенностью любого административного производства является установление правового регулирования административного производства путем принятия соответствующего профильного нормативно-правового

³⁸⁰ См.: Осинцев Д.В. Лицензионно-разрешительная система в Российской Федерации: Монография. Екатеринбург: Изд. УрГЮА, 1999. С.29-30

³⁸¹ Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С.32

акта, обычно федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации. На основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации принимаются подзаконные нормативные правовые акты, в которых детализируются административные процедуры совершения административно-процессуальных действий в рамках определенного административного производства.

3) административные производства могут классифицироваться в зависимости от субъектов, призванных его реализовывать (осуществлять).

Так, административное производство может осуществляться органами исполнительной и законодательной властью, судом, органами, не относящимися ни к одной ветви власти (Президентом РФ, прокуратурой, Счетной палатой, избирательными комиссиями, Центральным банком России). Многообразие субъектов административных производств возможно с учетом широкой трактовки государственного управления как исполнительно-распорядительной деятельности всех государственных органов власти. С помощью данного критерия может выделяться такой вид административного производства как административное судопроизводство, то есть производство, осуществляемое судами общей юрисдикции, арбитражными судами, мировыми судьями по разрешению публично-правовых споров в сфере государственного управления.

4) административно-правовой режим также может служить важным критерием классификации административных производств. Теоретики права рассматривают правовой режим как специфику юридического регулирования определенной сферы общественных отношений с помощью различных способов и средств. Как правило, различные сферы общественных отношений требуют различного сочетания способов, методов, типов правового регулирования. Своеобразие правовых режимов наблюдается как внутри каждой отрасли, так и в правовой системе в целом.

В административном праве в обобщенном смысле под административно-правовым режимом понимается совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности.

Применительно к административному производству административно-правовой режим играет важное значение. Так, производство может осуществляться в нормальном (общем) административно-правовом режиме, экстраординарном правовом режиме и административно-правовом режиме, когда нарушен правопорядок (правоохранительный режим). Последний, кстати, характерен для административных производств в юрисдикционном процессе.

5) и наконец, пятый критерий, - это *характер методов правового воздействия*, применяемых в административном производстве. Следует отметить, что в административно-процессуальной деятельности могут применяться разнообразные методы административно-правового воздействия. Однако можно выделить в рамках того или иного административного производства основной, наиболее распространенный метод правового воздействия, характерный именно для данного административного производства.

С учетом указанных критериев можно выделить следующие *виды административно-надзорных производств*:

1. Административно-надзорное производство по обеспечению промышленной безопасности;
2. Административно-надзорное производство по обеспечению транспортной безопасности;
3. Административно-надзорное производство по обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности;

4. Административно-надзорное производство по обеспечению пожарной безопасности;
5. Административно-надзорное производство по обеспечению безопасности дорожного движения;
6. Административно-надзорное производство по обеспечению экологической безопасности;
7. Административно-надзорное производство по обеспечению авиационной безопасности;
8. Административно-надзорное производство по реализации страхового надзора;
9. Административно-надзорное производство по реализации финансового надзора;
10. Административно-надзорное производство по реализации ветеринарного надзора;
11. Административно-надзорное производство по реализации строительного надзора;
12. Административно-надзорное производство по реализации энергетического надзора;
13. Административно-надзорное производство по реализации атомного надзора;
14. Административно-надзорное производство по реализации фитосанитарного надзора;
15. Административно-надзорное производство по реализации надзора в сфере образования;
16. Административно-надзорное производство по реализации метрологического надзора;
17. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

18. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области связи;

19. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области охраны здоровья граждан;

20. Административно-надзорное производство по реализации надзора в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Следует сказать, что вышеприведенная классификация административно-надзорных производств не является исчерпывающей. Она может изменяться в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, все указанные административно-надзорные производства имеют полноценную сформировавшуюся структуру, что позволяет считать выбранные нами критерии эффективными и обоснованными.

Библиография:

Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. – М.: Институт права и публичной политики, 2002.

Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В. 2 т. Т.1. – М., 2007.

Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003.

Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.

Агапов А.Б. Административные правонарушения в сфере бизнеса: учебное пособие / А.Б. Агапов. – М.: Эксмо, 2006.

Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2005.

Административное право России: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008.

Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2007.

Административное право России: учеб. / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. – И.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006.

Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004.

Административная деятельность органов внутренних дел: учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.Я. Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.

Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования / Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. – Ташкент: Ташкентский государственный юридический институт, 2008.

Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2008.

Административные реформы в России: история и современность / Под общей ред. Р.Н. Байгузина. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.

Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. – М.: Проспект, 2009.

Аппарат управления социалистического государства. В 2 ч. Ч.1. – М.: Юридическая литература, 1976.

Аппарат управления социалистического государства. В 2 ч. Ч.2. – М.: Юридическая литература, 1977.

Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового регулирования. – М.: Юридическая литература, 1975.

Атаманчук Г.В. Особенности процессов управления в развитом социализме. – М.: Мысль, 1985.

Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1980.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Изд. ОМЕГА-Л, 2005.

Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1973.

Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М.: Изд. политической литературы, 1977.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. – М., 2008.

Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М.: Эксмо, 2009.

Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2008.

Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004.

Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / Академия наук СССР. Институт государства и права / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1984.

Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976.

Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. – М.: Изд. «Дело и Сервис», 2004.

Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.

Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М.: Российское право, 1992.

Бровкина Н.Д. Контроль и ревизия: Учебное пособие / Под ред. М.В. Мельник. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 346 с.

Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М.: Норма, 2008.

Вишняков В.Г. Структура и штаты органов Советского государственного управления. – М.: Наука, 1972.

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. – М.: ТК Велби, 2003.

Гагаринов А.В. Правовые основы здравоохранения: учебник для студентов высших мед. учеб. Заведений / А.В. Гагаринов. – М.: Издательский центр «Академия», 2006. – 192 с.

Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002.

Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2008.

Глобализация и государственное единство России / Б.С. Эбзеев, Р.А. Айбазов, С.Л. Красноярцев; Отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: «Формула права», 2006.

Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987.

Граждан В.Д. Социология управления: учебник / В.Д. Граждан. – М.: КНОРУС, 2008.

Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005.

Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. – М.: Эксмо, 2009.

Зарубицкая Т.К., Скляров И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. – Н.Новгород, 1993.

Зорькин В.Д. Конституция и права человека в XXI веке. К 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека. – М.: Норма, 2008.

Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: Монография. – М.: Юрайт-Издат, 2006.

Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления: учебник / В.И. Кнорринг. – М.: Изд. «Экзамен», 2004.

Кнорринг В.И. Социальное управление. Государство, коллектив, личность: учебник / В.И. Кнорринг. – М.: Изд. «Экзамен», 2008.

Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2007.

Козлов Ю.М. Культура управления и право. – М.: Знание, 1978.

Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. – М.: МГУ, 1986.

Конин Н.М. Административное право России: учебник. – М.: Проспект, 2009.

Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – М.: Норма, 2008.

Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М.: Юридическая литература, 1988.

Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972.

Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. – М.: Норма, 2009.

Лунев А.Е. Демократизм советского государственного управления / Институт государства и права Академии наук СССР. – М.: Юридическая литература, 1967.

Лунев А.Е. Право и эффективность управления. – М.: Юридическая литература, 1973.

Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974.

Мальцев Г.В. Социальные основания права. – М.: Норма, 2007.

Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2009.

Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. – М.: Проспект, 2009.

Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2006.

Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2005.

Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж: Изд. ВГУ, 1999. – 232 с.

Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография / И.М. Машаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009.

Министерства и ведомства: учебное пособие / под ред. А.Н. Козырина, Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2008.

Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга-сервис, 2007.

Научные основы государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1968.

Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов и факультетов. – М.: Изд. Норма-Инфра-М, 1999.

Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур: монография. – Н.Новгород, Нижегородская правовая академия, 2006.

Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России: учебное пособие для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2008.

Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. – М.: Юристъ, 2002.

Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб.: Изд. Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.

Основин В.С. Основы науки социального управления. – Воронеж: ВГУ, 1971.

Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И.В. Панова. – М.: Норма, 2007. – 336 с.

Петров Г.И. Основы советского социального управления. – Л.: Ленинградский университет, 1974. – 291 с.

Пискотин М.И. Стиль и методы работы аппарата советского государственного управления. – М.: Знание, 1977. – 64 с.

Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник. – М.: Проспект, 2009.

Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права: монография. – Н.Новгород: НА МВД РФ, 1995.

Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: МГУ: Юрайт-Издат, 2004.

Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1979.

Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., Изд. «Юридический центр Пресс», 2003.

Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография / С.А. Сергеев; под ред. И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.

Советское административное право: учеб. / Под ред. Ю.М. Козлова. – М.: «Юридическая литература», 1985.

Советское административное право: учебник / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М.: Юридическая литература, 1988.

Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М.: Юридическая литература, 1978.

Советское административное право (Общая и Особенности части). – М.: «Юридическая литература», 1973.

Советское административное право: учеб. / Под ред. Р.С. Павловского. – Киев: Изд. «Вища школа». 1986. – 416 с.

Сорокин В.Д. Избранные труды / Пред. Д.Н. Бахрах, В.В. Денисенко. – СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.

СССР – ГДР: Компетенция органов государственного управления / Академия наук СССР. Институт государства и права. – М., 1984.

Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: Изд. ВГУ, 1998.

Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – Воронеж: Изд. ВГУ, 2001.

Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж: Изд. ВГУ, 2001.

Старилов Ю.Н. Административное право – на уровне правового государства / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Изд. ВГУ, 2003.

Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Изд. Норма, 2001.

Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права: учеб пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.И. Стахов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008.

Степанов И.М. Советская государственная власть. – М.: Наука, 1970.

Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юрид. лит., 1987.

Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юридическая литература, 1974.

Субочев В.В. Законные интересы / В.В. Субочев; под ред. А.В. Малько. – М.: Норма, 2008.

Сырых В.М. Теория государства и права / Отв. ред. С.А. Чибиряков. – М.: Былина, 1998.

Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М.: Норма, 2001.

Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1968.

Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1978.

Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. – М.: Советская Россия, 1973.

Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008.

Тихомиров Ю.А. Теория закона. – М.: Наука, 1982.

Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе). – М.: Мысль, 1984.

Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). – Саратов: Научная книга, 2009. – 280 с.

Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография / О.В. Химичева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 287 с.

Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юридическая литература, 1970.

Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2002.

Чиркин В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2008.

Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М.: Юристъ, 2008.

Чиркин В.Е. Конституционное право: Учебник. М., 2006.

Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Норма, 2008.

Шатов С.А. Административная юрисдикция (на примере деятельности органов государственного пожарного надзора). – СПб.: Изд. Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008.

Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1981.

Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма, 2008.

Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юридическая литература, 1979.

Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР: учебное пособие. – Казань: Казанский университет, 1972.

Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. – М.: Юридическая литература, 1974.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение

Глава 1. Феноменология административного надзора

§1. Административный надзор – особая форма осуществления публичного управления. К вопросу о современных аспектах научных дискуссий.

§2. Проблемы установления понятия и признаков административного надзора в современном административном праве России.

§3. Концептуальные основы реформирования административного надзора в современной системе исполнительной власти России.

Глава 2. Административный надзор как способ осуществления контрольной власти и функция публичного управления

§1. Контрольная власть в системе государственной власти. Административный надзор как форма ее проявления.

§2. Административный надзор как функция публичного управления.

§3. Административный надзор как фактор, обосновывающий построение и функционирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

§4. Система органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор.

Глава 3. Административно-правовая характеристика административно-надзорной деятельности

§1. Критерии классификации административного надзора в Российской Федерации.

§2. Виды административного надзора: система и правовое установление (источники).

§3. Принципы административного надзора.

§4. Административно-надзорные производства: понятие и виды

Библиография.