

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

030900.62 «Юриспруденция»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовой профиль

(наименование профиля, специализации)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему «Контроль и надзор как функции государственных органов»

Студент

Л.М. Леонтьев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

А.В. Моисеев

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Теория государства и права» к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2016

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

_____ А.А. Мусаткина
(подпись) (И.О. Фамилия)
_____ 201__ г.

ЗАДАНИЕ

на выполнение бакалаврской работы

Студент Леонтьев Леонид Михайлович

1. Тема «Контроль и надзор как функции государственных органов»
2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы – 18 мая 2016 г.
3. Исходные данные к бакалаврской работе: Международно-правовые акты; Российское законодательство; Судебная практика; Статистический материал, собранный студентом при прохождении практики.
4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов): Глава 1. Теоретико-правовые аспекты государственного контроля и надзора, Глава 2. Классификация и виды государственного контроля и надзора, Глава 3. Вопросы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области).
5. Дата выдачи задания «21» октября 2015 г.

Руководитель бакалаврской работы

_____ А.В. Моисеев
(подпись) (И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

_____ Л.М. Леонтьев
(подпись) (И.О. Фамилия)

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

Кафедра «Теория государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория государства и права»

(подпись) А.А. Мусаткина
(И.О. Фамилия)

201__ г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН
выполнения бакалаврской работы**

Студента Леонтьева Леонида Михайловича
по теме «Контроль и надзор как функции государственных органов»

Наименование раздела работы	Плановый срок выполнения раздела	Фактический срок выполнения раздела	Отметка о выполнении	Подпись руководителя
Выбор и обоснование темы бакалаврской работы	до 23.10.2015	21.10.2015	выполнено	
Подбор библиографии	до 18.12.2015	14.12.2015	выполнено	
Работа над первой главой	до 22.01.2016	20.01.2016	выполнено	
Работа над второй главой	до 15.03.2016	14.03.2016	выполнено	
Разработка введения, заключения	до 15.04.2016	15.04.2016	выполнено	
Оформление бакалаврской работы	до 29.04.2016	29.04.2016	выполнено	
Представление бакалаврской работы на кафедру	не позднее 20.05.2016	18.05.2016	выполнено	

Руководитель бакалаврской работы

(подпись) А.В. Моисеев
(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

(подпись) Л.М. Леонтьев
(И.О. Фамилия)

АННОТАЦИЯ

Современное состояние государственного контроля (надзора) в РФ характеризуется многообразием видов, множеством органов, осуществляющих контроль (надзор), различающихся по правовому статусу, большим объемом законов и подзаконных нормативных актов, регламентирующих осуществление государственного контроля (надзора).

Основные цели контроля (надзора) - соблюдение законодательства, обеспечение эффективности в осуществлении государственного управления.

Все выше изложенное обуславливает актуальность темы настоящей бакалаврской работы «Контроль и надзор как функции государственных органов».

Объект исследования являются государственный контроль и надзор.

Предмет исследования организация и нормативно правовое регулирование, в рамках государственного контроля и надзора.

Цель бакалаврской работы – провести комплексный теоретико-правовой анализ контрольно-надзорных полномочий государственных органов в системе государственного управления.

Указанная цель достигается посредством решения ряда задач:

1. сформулировать определение терминологий государственный контроль и надзор в системе государственного управления;
2. рассмотреть классификацию государственного контроля и надзора;
3. осуществить теоретико-правовой анализ проблематики разграничения функций контроля и надзора;
4. изучить методы, организационно-правовые формы и административные процедуры в области осуществления государственного контроля и надзора.

Структура и объем работы. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников. Объем работы составляет 79 страниц.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
Глава 1. Теоретико-правовые аспекты государственного контроля и надзора	8
1.1. Место государственного контроля и надзора в системе функций государства.....	8
1.2. Понятие государственного контроля и надзора как вида управленческой деятельности.....	12
1.3. Нормативное и доктринальное разграничение функций контроля и надзора в государственном управлении	19
Глава 2. Классификация и виды государственного контроля и надзора.....	27
2.1. Классификация государственного контроля и надзора	27
2.2. Государственный контроль и надзор, осуществляемый органами законодательной, исполнительной и судебной власти	34
2.3. Прокурорский надзор	46
Глава 3. Вопросы осуществления государственного контроля и административного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области)	54
3.1. Нормативно-правовое регулирование методов, форм и процедур осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	54
3.2. Полномочия контрольно-надзорных органов исполнительной власти Самарской области.....	62
Заключение	68
Список использованных источников	70
Приложение	80

ВВЕДЕНИЕ

Современное государство тратит огромные ресурсы на создание эффективной системы государственного управления, которое в свою очередь реализуется в различных сферах общественной жизни. От правильно предпринятых шагов в данной области, зависит не просто исполнение тех или иных государственных обязанностей, а само существование государства либо его суверенитета, что в настоящее время крайне актуально.

Сфера государственного управления, является его функциональной деятельностью, другими словами она является для него основополагающей.

В таких условиях, огромное значение приобретает осуществление контрольно-надзорной деятельности всех ветвей государства, представляющего собой составляющий элемент управленческого воздействия на общественные отношения.

Разумеется, Российская Федерация не является исключением, будучи правовым, демократическим государством.

Реализуя на практике контрольно-надзорные полномочия, Российская Федерация тем самым осуществляет преобразование саму себя, и эти действия придают динамическую подоплеку развития, направленную на укрепление диктатуры права и правовой культуры общества в целом, а также несет преобразование гражданского общества на пути к демократическим ценностям.

Модель государственного управления неизменно базируется на осуществлении контрольно-надзорных функций, хотя рассматриваемые функции и являются видовой составляющей управленческой деятельности, все же они взаимообратные, ибо эффективное управление - есть искусство грамотного контроля.

Из этого следует, что актуальность работы выражается необходимостью всестороннего изучения государственного контроля и надзора, как одного из методов государственного управления, поскольку эффективная деятельность

органов государственной власти осуществляющих контрольно-надзорные функции создают стабильное развитие и корректное функционирование государства.

Целью работы является изучение контрольно-надзорных полномочий государственных органов в системе государственного управления.

Для осуществления поставленной цели, были определены следующие задачи:

- сформулировать определение терминологий государственный контроль и надзор в системе государственного управления;
- рассмотреть классификацию государственного контроля и надзора;
- осуществить теоретико-правовой анализ проблематики разграничения функций контроля и надзора;
- изучить методы, организационно-правовые формы и административные процедуры в области осуществления государственного контроля и надзора.

Объектом данного исследования является государственный контроль и надзор.

Предметом исследования является организация и нормативно правовое регулирование, в рамках государственного контроля и надзора.

При написании дипломной работы было произведено исследование авторов научных трудов, изучавших теоретические аспекты контроля (надзора) в РФ, к ним относятся: М.Н. Марченко; С.М. Зырянов; Е.А. Маштаков; Д.А. Липинский; В.А. Затонский; Л.В. Тихомирова; Ю.А. Тихомиров; Б.П. Курашвили; Н. Г. Гаджиев; А. С. Наринский; А.Ю. Величко; А. П. Гуляева; М. Х. Салимжанов, В.П. Беляев, а также публикации и научных статьи других авторов.

Работа по содержанию состоит из трех глав, в конце исследования автор в заключении изложит свои выводы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА.

1.1. Место государственного контроля и надзора в системе функций государства.

Любое современное государство считает приоритетным направлением в своей деятельности - создание эффективной системы государственного контроля и надзора.

Е.А. Маштаков выделяет государственный контроль как особую функцию государства, наделенную определенными признаками. Особенность данной функции заключается в том, что государственные органы наделяются полномочиями осуществлять от лица государства контроль деятельности объекта контроля. В своей деятельности государственный орган использует метод анализа, целью которого служит получение информации, с помощью которого выявляются нарушения законодательства, отклонения от предписаний, на основании чего в последствие устанавливаются требования об устранение недостатков.¹

По мнению Н.Н. Федосеевой государственный контроль - это соотношение заданных параметров по отношению к конечному результату.

Как и любое другое общественное явление, государственный контроль (надзор) наделен организационно-правовыми средствами и методами реализаций в пределах установленных разрешений. Государственный орган власти, проводящий контрольно-надзорные действия по отношению к подконтрольному объекту управления, осуществляет анализ действий последнего на предмет отклонения от законодательства, заданных параметров управления, предписаний правомочных органов. В случае отклонения от

¹ Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

установленных задач, а также нарушений нормативно правовых актов государственный орган принимает исчерпывающие меры для устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности.²

Государственный контроль и надзор осуществляется федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также государственными учреждениями, наделенными законом на такую деятельность.

Для установления места государственного контроля и надзора в системе функций государства необходимо раскрыть понятие функций государства, дать им характеристику, а также определить иерархию государственного контроля и надзора в этой системе. Определение иерархии государственного контроля и надзора в системе функций государства, необходимо для установления не только его места, но и значимости.

Государство это особая политическая форма, деятельность которой направленную на признание и реализацию общих и частных интересов гражданского общества.³

Наиболее важным критерием в признаке функции следует считать ее постоянство, который, прежде всего, заключается в стабильности, непрерывности и имеет длительное по времени действие.

Функцию необходимо рассматривать вторичной категорией по отношению к целям и задачам. Такой подход обусловлен тем, что исполняемые государственным органом возложенных на него задач, являются производными от этих задач и соответственно выступают функциями органов государственного управления.

Под функцией в теории государства и права понимается предмет, а также содержание определенной деятельности государственно-правового

² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. Саратов, 2006, С. 11.

³ Манов Г. Н. Государство и политическая организация общества. М.: Наука, 1974. С. 275.

института, данный термин используется для характеристики социальной роли государства и права.⁴

Д.А. Липинский понимает функцию, как такое назначение и направление воздействия права на общественные отношения, потребность в осуществлении которого, порождает необходимость действия права как социальное явление.⁵

Как указывает В.Т. Смирнов - функции государства в советском праве рассматривалась как основополагающие направления его деятельности. Отдельно следует указать, что отдельные авторы предлагают включить в содержание функций государства средства, методы, формы и цели государственной деятельности.⁶

Л.А. Морозова, дает такое объяснение термину функция государства – как обсуждаемый во всестороннем рассмотрении предмет и его содержание деятельности государства, который реализуется через методы, средства и способы.⁷

В.А. Затонский, в свою очередь, предлагает рассматривать функции государства как неукоснительные, направляющие развития внутренней и внешней деятельности государства, при этом для государства они обязательны к исполнению. Направленность функций государства преимущественно связано с реализацией как обще-социальных нужд, так классовых, групповых, национальных, религиозных и иных проявлениях внутри общества в виде потребностей интересов. Реализация функций государства может быть, как на протяжении всего развития общества, так и на отдельно взятом этапе развития общества.⁸

⁴ Свистунова Л.Ю. Конституционное закрепление и реализация основных функций законодательного (представительного) органа власти в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ №101 (07) 2014. С. 10-15.

⁵ Липинский Д.А. Понятие и виды функций юридической ответственности // Д.А. Липинский // Право и политика. №10. 2003. С.11-16.

⁶ Смирнов В.Т. Функции советского уголовного права. Л., 1965. С. 9.

⁷ Морозова Л.А. Функции современного государства на современном этапе // Государство и право. 1993. №6. С. 98-108.

⁸ Затонский В.А. Эффективная государственность в лично-правовом измерении: общетеоретическое исследование: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. Саратов. 2008, С. 11.

По мнению В.М. Корельского, функции государства позволяют заглянуть в самую природу государства, раскрыть его сущность главную составляющую, такое возможно только по тому, что между ними нет ни каких других вспомогательных связей, они так сказать действуют непосредственно напрямую на проблему общества.⁹

Не трудно заметить, что, раскрыв функции государства, таким образом, сами функции целиком растворяются в основополагающих направлениях деятельности государства, но так как необходимо выделить их видится целесообразно выделение внутренних и внешних функций государства.

В.Я. Кикотя и В.В. Лазарев предполагают, что деление на внутренние и внешние функции во много условно. Объясняя это тем, что внутренняя и внешняя деятельность государства, проявляемая в таких сферах как - экономика, политика, культура взаимосвязана и действует друг на друга, заставляет внутреннюю направленность зависеть от внешних условий, внешнеэкономических и культурных связей. В подтверждении своей теории предлагают обратить внимание, на формирование, происходящее в современное время, таких как Европейское Содружество, Содружество Независимых Государств, и т.п., при этом обращают особое внимание на тот факт, что в таких объединениях трудно различить внешние и внутренние функции, а зачастую невозможно».¹⁰

Как уже отмечалось, функции государства, в целом составляют общую совокупную деятельность, которую можно определить, как систему.

Под системой понимается (от древнегреческого σύνστημα - целое, составленное из частей; соединение) – большое количество составных находящихся во взаимной связи элементов, образующих неразделимый конгломерат.¹¹

⁹ Корельский В.М. Общая теория социалистического государства. Свердловск. 1970. С. 108.

¹⁰ Теория государства и права. Учебник // Под ред. проф. Кикотя В.Я., проф. Лазарева В.В. 3-е, переработанное и дополненное издание. М., 2007. С. 234.

¹¹ Система // Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003, С. 1437.

Общая составляющая такой деятельности, складывается из разносторонней работы всего государственного механизма, который носят комплексный, собирательный характер, выполняются при помощи различных средств, методов и форм.

В научной литературе под формами претворяющих в практическую реализацию функций государства понимается организованная деятельность государственных органов, посредством которой осуществляются функции государства.

К таким формам реализации функций государства относят, в том числе, контрольно-надзорная форма направлена на осуществление государственного контроля и надзора направленная на соблюдение законодательство внутри государства, специализированных государственных органов власти.

Проведя исследование, целью которого было установление место государственного контроля и надзора в системе функций государства. Была проведена работа по выявлению иерархии в системе функций государства, а также кто и каким образом реализует их.

Из ходя из вышеописанного, государственный контроль (надзор) является выраженной, по форме механизма государства деятельность государственных органов, направленная на осуществление функций государства.

Так как государственный контроль (надзор) направлен, прежде всего, на контроль реализации самих функций государства, такое положение делает возможным и обоснованным выделение из общей системы функций государства.

1.2. Понятие государственного контроля и надзора как вида управленческой деятельности

В современном этапе преобразования Российской Федерации сформировалось качественно новая тенденция развития государства.

Изменению подверглись абсолютно все сферы общества, разумеется, это не могло обойти стороной управленческую деятельность, реализуемую в государственном контроле и надзоре.

В этом понимании, стоит согласиться с Ф.Н. Фаткулиным, который отмечает, что без контрольно-надзорной управленческой деятельности государства, невозможно отследить выполнение тех или иных программ развития самого общества. Государство обязано осуществлять такова рода деятельность, сущность которой заключается в упорядоченном наблюдении за процессами правореализации, проверке реального состояния выполнения государственных предписаний всеми субъектами регулируемых отношений.¹²

Ряд научных авторов дают определение управлению по-разному. Рассматривая управление как особенный вид деятельности, примером служит высказывание Питера Друкера, который указывает, что управление превращает нерегулированную толпу в целенаправленную, результативную и эффективную группу.¹³

Управление - это сложная интеллектуальная деятельность человека, требующая специальных познаний и опыта. Из этого следует, что управленческая деятельность представляет собой тип профессиональной деятельности, организованных для осуществления общей цели субъектов, и на которых возложена такая функция.

Управленческая деятельность реализуется как разными подходами, так и разнообразием самих управленческих работ.

Содержание процесса управления, разделяется на различные функции. Такой разделение обусловлено, прежде всего, приданием упорядоченности процессу управления, а также выделение и закрепление отдельных видов управленческой деятельности. Специализированные виды управленческой деятельности называются - функциями управления.

¹² Фаткулин Ф.Н., Фаткулин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права, Казань, 2002. С. 45.

¹³ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Перевод с английского языка. М.: Дело, 1997. С. 39.

Функции управления реализуются через внутренний механизм взаимодействия между субъектом управления и объекта воздействия.

Рассматривая управленческую деятельность, следует выделить, что такая деятельность имеет многообразные формы, одна из ее форм - государственное управление.¹⁴

Рассматривая управленческую деятельность как разновидность профессиональной деятельности, в таком понимании необходимо выделить особый её вид - контрольные функции, которые с учетом форм собственности приобретают характер управляющего воздействия и делятся на государственные и негосударственные.

Понятие государственного управления дается разными научными авторами, Б.П. Курашвили считает, что под государственным управлением необходимо понимать властные воздействия на объект управления.¹⁵ В свою очередь, Ю.А. Тихомиров, считает, что государственное управление представляет собой упорядоченный процесс руководства, координации и контроля органами власти различных сфер общественной жизни общества.¹⁶

Ю.А. Тихомиров более подробно раскрывает понятие государственного управления, следует обратить внимание на тот факт, что в обоих определениях прослеживаются властные полномочия государственных органов, как непосредственный фундамент данных общественных отношений.

Необходимо указать, что в научной литературе государственное управление рассматривается в широком и узком смыслах.

И так, государственное управление в широком смысле представляет собой регулятивная деятельность государства в целом, целью, которой является осуществления воздействия на общественные отношения через уполномоченных субъектов власти.

Государственное управление в узком понимании это административная деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти.

¹⁴ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма 2004. С. 522.

¹⁵ Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. С.72.

¹⁶ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК, 1995. С. 102.

Основными задачами государственного управления становятся:

- обеспечение наиболее оптимальной организационной структуры;
- повышение квалификации государственных служащих;
- усовершенствование методики управленческой деятельности.

Основной целью задач государственного управления выступает в построение демократического государства. В свою очередь основной функцией демократического государства является создание многофункционального и эффективного механизма государственного управления, направленного на реализацию и защиту интересов общества.

Таким образом, государственное управление представляет собой - деятельность органов государственной власти, должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса государства.

Ставя перед собой те или иные задачи, логично предположить, что государство имеет возможность оказывать влияние на реализацию всех принимаемых или санкционируемых им решений. С учетом того, что большинство решений имеют нормативно-правовой акцент, такое влияние государства необходимо рассматривать, как волеизъявление. Обеспечение волеизъявления государства происходит через систему органов, целью, которых выступает, выявление, предупреждение, пресечение, расследование, наложение и исполнение наказания, а также разрешение споров. Из этого следует, что эффективное государственное управление не представляется возможным без осуществления государственными органами функций контроля. Таким образом, контроль (надзор) является не чем иным, как функцией управленческой деятельности, основной ролью которого служит установление ограничительных мер по препятствию нарушения действующего законодательства. В этой связи выступает ценное

высказывание В.Е. Чиркина - «направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям».¹⁷

Раскрывая понятие указанных функций, следует учитывать, что в современной научной доктрине нет единообразного понимания этих двух терминов, несмотря на большое количество работ, посвященных проблематики контроля и надзора.

Как указывает А.М. Тарасов контроль - по происхождению это слово английское. В Кратком Оксфордском английском словаре данная терминология рассматривается в трех различных вариантах, по сути, являющимися синонимами. Данный автор приводит их для рассмотрения:

1. проверять или контролировать, а, следовательно, и регулировать (платежи и т. д.);
2. требовать отчета;
3. сдерживать и направлять свободное действие.

В толковом словаре В.И. Даля указывается, что контроль - это учет, проверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкой счетов. В словаре русского языка С.И. Ожегова «контроль» - это проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т.д. В энциклопедии говорится, что контроль - значит проверка чего-либо выполнение законов, планов, решений.

Термин «надзор» в свою очередь, толкуется С.И. Ожеговым, как надзирать - наблюдать с целью присмотра, проверки либо имеет второе значение в виде - органа, группы лиц для наблюдения за кем (чем) – ни будь, за соблюдением каких-нибудь правил. В. Даль дает определение слову надзор - присмотр; насматривать, наблюдать, наглядывать.

Данная терминология нам знакома из повседневной жизни, она встречается в научной и учебной литературе. Нам всем знакомы такие выражения, как - «Все под контролем» или «Я контролирую ситуацию». Как

¹⁷ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1994. № 4, С. 10.

уже было сказано, в настоящее время большое количество авторов научных работ в той или иной мере исследуют вопросы государственного управления, контрольных и надзорных функций, а также изучают органы государственной власти, на которых возложены такие обязанности.

Понятие терминологий контроль и надзор в научной литературе даются по-разному: как средство, фактор, форму, функцию, деятельность, систему, обратную связь, условие, регулятор, гарант, явление, институт, метод, правомочие, атрибут и т.д. Важно отметить, что в научных кругах развернута полемика, являются ли эти термины тождественные или нет. Так, А.П. Алехин и Ю.Н. Старилов считают, что да, являются. Другие видные научные авторы, такие, как Ю.М. Козлов, Н.Г. Салищева и М.С. Студеникина, полагают, что надзор - это вид контрольной деятельности.

По мнению В.М. Манохина, контроль необходимо рассматривать как метод, который содержит три элемента:

- проверка на предмет исполнения законодательства, предписаний либо иного праворегулирующего акта;
- проверка действий контролируемого объекта по исполнению законодательства, предписаний, рекомендаций, а также какими способами эти действия выполнялось. Такая проверка позволяет оценить эффективность действий определенных субъектов, достигнутых ими результатов, кроме того установить были ли допущены недостатки в работе или нарушения законодательства, в том числе были ли применены меры воздействия.¹⁸

Е.А. Кочергин, рассматривающий контроль как завершающую стадию управленческого процесса, дающий возможность произвести сопоставление на предмет отклонения достигнутых результатов от запланированных, а в случае необходимости проведение корректирующих мер.¹⁹

В.Г. Афанасьев, предлагает рассматривать контроль, как форму управленческой деятельности, направленную на реализацию установленных

¹⁸ Манохин В.М. Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов, 2003. С. 226.

¹⁹ Кочергин Е.А. Контроль как функция управления. М., 1988. С. 26.

целей и задач, кроме того видит в категории контроль работу по отслеживанию соответствия по отношению к законодательной и иной правоприменительной регламентации объекта управления, а также выявленных отклонений от требований. Можно сказать, что при выявлении нарушений и их причин, контролирующий орган осуществляет коррекцию объекта управления, цель такой корректировки является возвращение к заданным параметрам и эффективное функционирования системы.²⁰

Еще одними авторами рассматривающих контроль как систему наблюдений являются А. С. Наринский и Н. Г. Гаджиев, указывая, что эта система направлена на хозяйственную деятельность, указывая цель в решение определенного круга задач поставленных перед ней и устранения негативных условий.²¹

С.В. Бендюрина рассматривает контроль, как деятельность контрольных органов, создающая условия для предположения итогов воздействия на контролируемый объект, имеющие под собой правовую основу. Другими словами такая деятельность влечет создание взаимосвязи между нормотворчеством и исполнением, она выстраивает четкую линию отношений с одной стороны которой контролирующий субъект, с другой подконтрольный объект.²²

Контроль можно рассматривать и как сбор и переработку информации,²³ такое определение дает основание утверждать о близкой связь контрольной функции с другими функциями государства.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность по своей сути является основным признаком содержания государственного управления. Данную деятельность государственных органов необходимо рассматривать,

²⁰ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 125.

²¹ Наринский А. С., Гаджиев Н. Г. Контроль в условиях рыночной экономики. - М.: Финансы и статистика, 1994. С.3.

²² Бендюрина С.В федеральный парламентский контроль (конституционно-правовое исследование): Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. М., 2003. С. 35.

²³ Величко А.Ю. контрольно-надзорная деятельность государства: система и её элементы // Государство и право. 2008. №1. С.103.

как нечто многостороннее, и в зависимости от того, что брать за основу выступает, как форма или вид деятельности, как принцип и как функция.

Суть государственной контрольно-надзорной деятельности обусловлена сферой управления и наблюдения, осуществляемая через воздействие на объект посредством нормативно-правовых актов, государственным органом (государственными служащими), наделенным правом принуждения в отношении принятых решений.

Государственная контрольно-надзорная деятельности в государственном управлении, подразумевает проведение анализа и сопоставления реального состояния проверяемого объекта (отрасли, института и т.д.) по отношению к установленным требованиям и выявление отклонений в исполнении поставленных задач, а также установление причин таких отклонений. Кроме того, проводятся определенные мероприятия, итогом которых является оценка эффективности деятельности.

Таким образом, государственный контроль (надзор) - это вид управленческой деятельности, задачей которой является количественная и качественная оценка и учет результатов работы объекта управления. А описанные специфические особенности контрольно-надзорной деятельности государственных органов, указывает на выделение среди других видов управленческой деятельности.

1.3. Нормативное и доктринальное разграничение функций контроля и надзора в государственном управлении

Крайне важное значение имеет разграничение надзорных и контрольных функций, осуществляемых государственным аппаратом. Несомненно, цель такого разграничения лежит в практическом применении, которое позволяет четко определить статус органа власти его осуществляющего, а также связанное с этим правоприменение.

Активная научная полемика развернулась вокруг правовой природы функций контроля и надзора в государственном управлении. При этом если большинство ученых все же не ведут спор о том нужно ли их разграничивать или нет, то на законодательном уровне категории государственный контроль и государственной надзор не имеют четкого разграничения и тем самым вносится путаница, от которой в свою очередь страдают хозяйствующие субъекты.

Отсутствие на законодательном уровне критериев четкого разграничения государственного контроля и государственного надзора приводит к ситуации, при которой органы государственного контроля, в том числе и надзора, не имеют четких ограничений в своей деятельности.

В доктринально-теоритических аспектах разграничения этих двух терминов, государственный контроль и государственный надзор, существует несколько подходов и связано это, как уже отмечалось, с тем, что в научных кругах отсутствует четкая позиция, поэтому вопросу. Не лучше ситуация наблюдается и в законодательном разграничении государственного контроля и государственного надзора.

Ряд научных авторов считают, что понятия контроля и надзора сходны. А. П. Гуляев в своих работах указывает, что рассматриваемые понятия наиболее чаще употребляются как тождественные величины, указывая, что в ряде нормативно-правовых актах делается отпрядённые попытки законодателя разграничить их, но, как правило, данные попытки заканчиваются в отсутствие различий.²⁴

К такому видению изучаемых функций присоединился и А. В. Ерицяи, который также считает государственный контроль и государственный надзор тождественными по содержанию.²⁵

²⁴ Контрольные органы и организации России: учебник // под ред. А. П. Гуляева. М., 2000. С. 7.

²⁵ Ерицяи А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. М., 2002. С. 50.

Еще одним автором, который видит сходство в данной терминологии, является А. М. Тарасов, который указывает на их сходство и фактически являющихся синонимами.²⁶

Такая позиция, отражает, прежде всего, общие внутренние черты исследуемых категорий. К таким чертам, В.В. Гошуляк отнес:

- полное и своевременное исполнение законов органами государственной власти, местного самоуправления, а также коммерческих и некоммерческих организаций, является объектом контрольно-надзорных функций;
- специфической особенностью функций контроля и надзора заключается в полномерном и поэтапном осуществлении наблюдении за деятельностью поднадзорных и подконтрольных организаций;
- правоприменительными пределами государственных органов, реализующих в своей деятельности контрольные и надзорные функции, через меры принуждения, являются их компетенция;
- обоюдная цель надзора и контроля заключается в установление во всех общественных кругах законности и правопорядка.²⁷

В данную группу научных авторов следует отнести и тех, которые считают, функцией и соответственно подфункцией государственный контроль и надзор, при этом утверждают, что проведение более глубокого анализа не требуется.²⁸

В другую группу следует отнести тех авторов, которые считают, что это государственный контроль и надзор имеют разграничения по определенным критериям.

По мнению Н. М. Кони́на, В. М. Манохин, Ю. Н. Старилов, Ю. С. Адушкин в современной деятельности государственной управленческой службы определились три вида обеспечения соблюдения закона объектами

²⁶ Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 24.

²⁷ Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России М.: Альфа-М., 2005. С. 352.

²⁸ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления Проблемы надведомственного контроля - М.: Юридическая литература, 1974. С. 160.

волеизъявления, указанные авторы к ним отнесли: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность.

Свою точку зрения привёл В.П. Беляев, в которой он высказывает, что основным различием надзора от контроля, в том, что он не содержит административных функций.²⁹

С такой позицией согласиться нельзя, так как один из видов административной функции является правоохранительная деятельность, которая включает в себя соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима.

Существует и иная точка зрения по данному вопросу, представителями которой являются А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий. Указанные авторы считают, что государственная управленческая деятельность, направленна на соблюдение и исполнения законодательства, при этом органы государственной власти применяют функцию контроля, а в установленных законом случаях его подвид - проверку предписаний и надзор, пределом такой деятельности выступают установленные компетенции.³⁰

В данном контексте, с такой позицией отнесения надзора к разновидности контроля согласиться нельзя, поскольку такой вид деятельности государственных органов, направленный на проверку исполнения объектом подчинения, по своей природе является неотъемлемой частью контрольных мероприятий.

Наиболее удачное разграничение этих двух терминов, по моему мнению, предлагает Ю. М. Козлов. Данный автор предлагает рассматривать надзор, как деятельность специализированных органов отраслевого управления, государственных инспекций, осуществляющих контрольную деятельность по исполнению специальных правил и требований,

²⁹ Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. С.: СГАП, 2006. С. 436.

³⁰ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М.: Зерцало - М, 2011. С. 476.

предписанных законодательством, постановлениями правительства, внутриведомственными правовыми актами, а также инструкциями таких инспекций.³¹

В этой связи необходимо отметить мнение В.И. Рохлина, который также увязывает государственный надзор с функциями специализированных государственных органов, в частности прокуратурой, а деятельность всех остальных государственных служб, схожих, по функциям предлагает называть государственным контролем.³²

Схожую позицию описал М.С. Шалумов, который в своей работе высказывает мысль о том, что во многих государственных органах использующих термин надзор в своих наименованиях должен быть сменен законодательно, так как это вносит неразбериху и противоречит их назначению.³³

Как мы видим в данной группе научных работ разграничения проводятся более глубже, проводится более широкий охват различных критериев. Основой разграничений выступает непосредственная подчинённость между субъектами управленческой деятельности, различие полномочий, большей возможностью влияния на объект контролем, чем надзором и другие. Между тем, для всестороннего раскрытия исследования необходимо рассмотреть, как на законодательном уровне происходит закрепление этих двух терминов, выявим, различает ли законодатель их или нет.

В современной России впервые на законодательном уровне был, упомянут государственный контроль и надзор в Указе Президента Российской Федерации N 314 от 9 марта 2004 г.³⁴ Но, к сожалению четких разграничений,

³¹ Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1999.С. 116-117.

³² Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб. 2003. С. 18.

³³ Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. №1. 1999. С. 85.

³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 N 314 (в ред. N 773 от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», с изм., внесенными Указами Президента РФ N 710 от 22.06.2009) // Российская газета - Федеральный выпуск от 11 марта 2004 №3425 (0).

он так и не внес, хотя и следует указать, что такая попытка имелась. Так, если сопоставить абзац «б», пункта 2, Настоящего Указа, в котором дается толкование контрольных и надзорных функций и абзац «г», пункта 3, в котором устанавливаются пределы полномочий федерального министерства, то можно увидеть, что его функциональные обязанности сводятся к осуществлению координации и контролю. Из приведенного примера видно, что законодатель все же вкладывает определённый смысл в разграничение этих функций, но в целом это вносит больше противоречий и путаницы.

Федеральный закон N 294-ФЗ от 26.12.2008,³⁵ также не меняет ситуации. В так называемом «теле» закона отсутствует соотношение государственного контроля и надзора. Употребление указанных терминов больше походит на отождествление через семантику. Но, как и в случае с Указом Президента Российской Федерации N 314 от 9 марта 2004 года, все, же закладывает определенные разграничения между надзором и разновидностями контроля, но такое разграничение связано с более широкими функциональными возможностями государственного контроля.

Данный федеральный закон трактует государственный контроль (надзор) - как деятельность наделенными определёнными полномочиями специализированных органов власти, которая направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений различными организациями, требований, установленных законодательством РФ. Реализуется данная деятельность через организацию и проведение проверок, систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения. Кроме того, государственные органы власти в осуществлении функций государственного контроля (надзора) имеют право применять меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

³⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29.12.2008 г. N 52 (часть I) ст. 6249.

В этой связи, в научной литературе набирает обороты мнение, что таким образом представительной трактовкой законодатель вводит в юридический оборот понятие «контроль (надзор)». Такое мнение высказывает С. М. Зырянов, указывая на делегирование государственными органами власти указанных полномочий.³⁶

Усугубляет проблему законодательного разграничения государственного контроля и надзора, хаотичное, без системное, а порой и не последовательное внесение изменений в федеральные законы, примером служит Земельный Кодекс РФ и другие всевозможные правовые акты.³⁷

Изучая указанные изменения, внесенные в Земельный кодекс Российской Федерации, первым, что бросается в глаза, это замена термина государственный контроль на надзор. Кроме того, отдельно следует указать, что законодатель вводит ранее отсутствующее понятие данной функции, также особо необходимо отметить, что раскрытие изучаемой проблематики происходит однообразно с трактовкой, данной в Законе о защите прав предпринимателей, с учетом специфики земельного законодательства. Что в свою очередь может указывать на видение сложившейся ситуации представительным органом власти.

Действующее в настоящее время Положение, о государственном земельном надзоре³⁸ регламентируя данный вид управленческой деятельности, дает понимание государственного надзора как вид деятельности специализированных государственных органов в сфере исполнения требований законодательства, специальных положений и предписаний, выданных должностными лицами.

³⁶ Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД Юриспруденция, 2010. С. 11.

³⁷ Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (с изм., внесенными Федеральными законами от 30.12.2015 N 431-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 160. 25.07.2011.

³⁸ Постановлением Правительства Российской Федерации от 2.01.2015 N 1 (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) «О государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 января 2015 г. N 2 ст. 514.

Проблематику в отсутствие четкого разграничения функций управления государственного контроля и надзора признали и в руководстве страны. Так, в Проекте «концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 - 2018 годы», указывается, что с правовой точки зрения разграничение этих категорий фактически отсутствует, и рассматриваются как тождественные понятия. При этом предлагается рассматривать государственный надзор, как «формой контрольной функции функций государства», выделяя главную цель государственного надзора, как - обеспечение выполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом.

Подводя итог нашему исследованию, было установлено, что государственный контроль (надзор), является видом управленческой деятельности, задачей которой является количественная и качественная оценка и учет результатов работы объекта управления, кроме того контрольно-надзорную деятельность государственных органов, мы выделили среди других видов управленческой деятельности, так имеет ряд специфических особенностей.

Так же, нами установлено, что четкого разграничения категорий «государственный контроль» и «государственный надзор» на законодательном уровне отсутствует, в свою очередь в доктринально-теоретических работах большинство ученых-юристов данные категории различают по широте функций и специфики возложенных полномочий органа, осуществляющего их.

ГЛАВА 2. КЛАССИФИКАЦИЯ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

2.1. Классификация государственного контроля и надзора.

В предыдущем главе мы разбирали сущность государственного контроля и надзора и установили, что эти две функции представляют собой сложную целостную систему, в которую входят большое количество компонентов. Для более детального понимания целого (явления, категории), необходимо рассмотреть их классификацию. Классифицировать рассматриваемые функции можно по многим аспектам.

Классификация государственного контроля (надзора) прежде всего, связана с развитием этих функций, и представляет собой методологический подход к исследованию проблем связанных с теоритическим и практическим применениям в государственном управлении.³⁹

Классификация (от лат, classis - разряд и лат, facere - делать) в философском понимании данное явления представляет собой деление на различные подклассы и виды.⁴⁰

Классификация государственного контроля (надзор) как правило, основывается на следующих критериях:

- по статусному и правовому положению субъектов государственного контроля (надзора) в политической системе государства;
- по порядку формирования органов власти, в чьих компетенциях проведение контрольных и надзорных функций;
- по специфике полномочий органов, осуществляющих контрольные и надзорные функции;
- по формы государственного устройства;

³⁹ Богославский Е.А. Функции государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики // Право и практика. 2015. № 1. С. 34.

⁴⁰ Философский словарь // под ред. И. Т. Фролова. 4-е изд.-М.: Политиздат, 1981. С. 445.

- по особенностям взаимодействия между контролирующим (надзорным) органом с подконтрольным субъектом;
- по времени осуществления и назначению;
- по юридическим последствиям, выявлению недостатков и нарушений в процессе проведения контроля и надзора.

С учетом особенности политико-правового статуса государственного органа, осуществляющего контроль (надзор) можно выделить две подгруппы.

В первую подгруппу следует отнести:

- президентский контроль;
- парламентский (законодательный) контроль;
- контроль (надзор) органов исполнительной власти;
- судебный контроль.

Особенность данной подгруппы заключается в том, что данные функции не являются их единственной деятельностью.

Указом Президента РФ от 08.06.2004 N 729⁴¹ был введен специализированный орган - Контрольное управление Президента РФ. Согласно указу, данное подразделение в своей деятельности самостоятельно, тем самым достигается больше независимости при осуществлении возложенных функций.

Производимая деятельность контрольно-надзорного органа осуществляется при взаимодействии с другими подразделениями Администрации Президента, аппаратом Правительства РФ, Федеральным собранием, прокуратуры, судебными органами и другими федеральными государственными органами.

Отличительной чертой производимых контрольных функций в силу своей специфичностью, данный орган не наделен правовыми возможностями применять санкции по отношению к подконтрольным объектам в случае выявления в их деятельности нарушений.

⁴¹ Указ Президента РФ от 08.06.2004г. №729 (ред. от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.

Разумеется, данный контрольный орган наделен другими возможностями осуществления воздействия на контролируемый объект, такими как:

- требовать от должностных лиц документы, объяснения;
- осуществлять привлечение к проверке правоохранительные и специальные органы контроля (надзора);
- по результатам произведенных проверок вносить Президенту РФ на рассмотрение предложения.

По мнению ученых-правоведов, полномочия президентского контроля имеет ряд классифицирующих признаков.

Так, по мнению С.А. Авакьяна, можно выделить пять групп классификаций:

1. по формированию государственных органов, а также назначению высших государственных должностей;
2. по осуществлению руководства внутренней политики государства и отношения, складывающихся с государственными органами;
3. по осуществлению внешней политики;
4. по осуществлению обороны и безопасности страны, общественного порядка;
5. по осуществлению конституционных прав личности.⁴²

В другую группу относят деятельность государственных органов, чьи полномочия, осуществления государственного контроля и надзора, сводятся к основному направлению их деятельности и является специальной функцией. В данную группу относят: конституционный контроль; прокурорский надзор; надзор уполномоченного по правам человека.

По формы государственного устройства, выделяют следующие подвиды:

⁴² Конституционное право: Энциклопедический словарь // Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 477-479.

- функции контроля (надзора), осуществляемые органами власти на федеральном уровне - федеральный контроль (надзор);
- функции контроля (надзора), осуществляемые органами власти на региональном уровне - контроль (надзор) субъектов РФ.

По особенностям взаимодействия между контролирующим (надзорным) органом с подконтрольным субъектом, выделяют:

- внешний контроль (надзор);
- внутренний контроль (надзор).

Под внешним контролем (надзором) понимается совокупность институтов и механизмов, гарантирующих соблюдение общепринятых норм поведения и законов.⁴³

Особенная черта внешнего контроля (надзора) заключается в том, что осуществляемые функции производятся по отношению к несвязанным управленческим связям подчинённости по отношению к подконтрольному объекту.

Соответственно, внутренний контроль (надзор) осуществляется по отношению к подконтрольному объекту имеющего связь подчиненности.

Такая правовая специфика, несомненно, находит отклик в свойствах контроля (надзора), его формах, что неизбежно влияет на полномочия органов власти, осуществляющих данный вид функций. Внутренний контроль (надзор) охватывает фактически всю деятельность контролируемого органа, в то же время внешняя контрольно-надзорная деятельность воздействует на определенные стороны деятельности подконтрольного объекта.

К вопросу классификации государственного контроля (надзора) по времени осуществления и назначению, выделяют три подвида:

- предварительный контроль (надзор);
- текущий контроль (надзор);

⁴³ Социология: в 3-ех томах: словарь по книге. М.: Социологический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. В. И. Добреньков, А. И.Кравченко. 2003-2004. С. 35-37.

- заключительный он же итоговый контроль (надзор).

Предварительный контроль (надзор) это регламентированная деятельность контролируемых органов, осуществляемая на начальном периоде формирования, рассмотрения и принятия плана осуществления государственного контроля и надзора.

Специфика предварительного контроля (надзора) заключается в том, что он носит превентивный характер и направлен на соответствие контролируемого объекта поставленным задачам.

Основной направленностью предварительного контроля (надзора), выступает по отношению правильности или эффективности принятых решений.

Текущий контроль (надзор) производится непосредственно в процессе деятельности подконтрольного объекта.

Заключительный он же итоговый контроль (надзор), суть этого подвида заключается в том, что он проводится, когда уже та или иная деятельность подконтрольного объекта закончена. Направленность последующего государственного контроля (надзора), сводится не только к тому, чтобы сопоставить результаты фактических и заданными параметров, но эффективность принятых решений подконтрольным объектом.

Примером последующего контроль служит деятельность органов прокуратуры по отношению к следственным органам, осуществляющим следственные действия по уголовному делу, выступающая надзором за соблюдением законодательства.

По юридическим последствиям, выявлениям недостатков и нарушений в процессе проведения контроля и надзора, выделяют следующие разновидности:

- консультативный контроль (надзор), осуществляемый государственными органами власти;
- учреждающий контроль (надзор), осуществляемый государственными органами власти.

Консультативный контроль (надзор) разновидность государственного контроля (надзора), решения, принятые органом власти в рамках рассматриваемого подвида, носят рекомендационный, консультационный характер;

Под учреждающим контролем (надзор) понимается деятельность специальных государственных органов, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), в результате такой деятельности указанными органами принимаются решения, которые порождают определенные правовые последствия. Реализация учреждающего контроля (надзора) может, осуществляется, в том числе, Конституционным судом РФ, порождая неподлежащими применению решения судов и государственных и иных органов (ст. 79 №1-ФКЗ).⁴⁴

Кроме указанных классифицирующих признаков государственного контроля и надзора, существуют и классификация по объему, в который вошли: общий и специальный подвид.

Общий государственный контроль (надзор), представляет собой методическое и планомерное прослеживание решений и деяний подконтрольного объекта (субъекта) действующему закону.

Действие органов, проводящих контрольно-надзорные функции, направлены на усиление государственной дисциплины и законности, кроме того, производится анализ эффективности и обоснованности принятых решений подконтрольного объекта, что в свое очередь приводит к выработке более действенных решений в будущем. Другой фундаментальной функцией общего контроля (надзора) выступает предупреждения правонарушений и выступает основой для специального контроля.

Особенность общего государственного контроля (надзора) является то, что он направлен на всю деятельность подконтрольного объекта (субъекта).

⁴⁴ Федеральный Конституционный закон от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015 N 7-ФКЗ) «О Конституционном суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 3. Ст. 1447.

Государственный орган, осуществляющий данный подвид контрольно-надзорной функции наделен соизмеримо большими полномочиями, нежели иные контрольные (надзорные) органы власти.

В отличие от общего, специальный контроль (надзор) адресован на исследование конкретного вопроса.

Специальный контроль (надзор) занимает важнейшее положение в классификации исследуемых функций, с увеличением всевозможных видов государственной деятельности увеличивается и его значение. Особенность данного подвида заключается в том, что он проводится в отношении функциональных направлений подконтрольного объекта.

Специальный контроль (надзор) осуществляется в различных общественных направлениях. К ним можно отнести - финансовый контроль, валютно-экспортный контроль, контроль за уплатой налогов, экологическому контролю (надзору), мониторинг за состоянием окружающей среды, контроль (надзор) по соблюдению правопорядка и др.

Последнюю условную классификацию, которую хочется упомянуть это классификация по обязательности осуществления контроля (надзора). К нему относят два разграничения, это:

- обязательный контроль (надзор);
- факультативный контроль (надзор).

Обязательный контроль (надзор) осуществляется только в тех случаях, которые прямо указаны (закреплены) в законодательстве. К такому подвиду отнесем прокурорский надзор.

Факультативный контроль (надзор) в свою очередь может осуществляться по инициативе наделенного полномочиями управляющего субъекта. К такому подвиду относят конституционный контроль (надзор),

который реализуется согласно своим полномочиям Глава государства (ст. 85 Конституции РФ 1993г.).⁴⁵

Подводя итог исследованию, мы пришли к выводу, что в настоящее время положение государственного контроля (надзора) в России, а также юридической составляющей по регулированию, свойственно видовое разнообразие. К такому выводу мы пришли благодаря уяснению, что видовое разнообразие связано с множеством государственных контрольно-надзорных органов власти и их различиях с точки зрения правовых статусов, кроме того, было учтено большое разнообразие законодательных и иных нормативных правовых актов, целью которых выступает регламентацию организации и процесса государственного контроля и надзора.

Таким образом, классификация видов государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации производилась на основании общих конституционных принципах, которые предусматривают:

- контроль (надзор) законодательных (представительных) органов государственной власти;
- контроль (надзор) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- судебный контроль (надзор);
- прокурорский надзор.

2.2. Государственный контроль и надзор, осуществляемый органами законодательной, исполнительной и судебной власти

Рассмотрев классификацию государственного контроля (надзора), были установлены основополагающие критерии, к которым отнесли контрольно-

⁴⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

надзорные функции, осуществляемые органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

К органам законодательной власти, наделенным правом осуществлять государственный контроль (надзор) в рамках территориальности относятся:

- на всей территории РФ - Федеральное Собрание Российской Федерации, которое в свою очередь состоит из двух палат - верхней Совет Федерации и нижней Государственная Дума РФ;
- на территории отдельно взятого субъекта РФ - соответствующие региональные законодательные собрания.

И так, под законодательным (представительным) органом власти понимают действующий высший и единоличный орган власти, статус законодательного органа закрепляется установленным законом.

Федеральное Собрание РФ, в соответствии со статьей 94 Конституции РФ, представляет собой орган государственной власти, наделенный полномочиями издавать законы, осуществляя тем самым принцип национального суверенитета представляющего собой основу правопорядка.⁴⁶ Рассматриваемый подвид государственного контроля регулируется Конституцией РФ, Указами Президента РФ, федеральными и региональными законными актами.⁴⁷

Сам по себе парламентский (законодательный) контроль не нашел отражение в Конституции РФ, тем не менее, в силу своей функциональной деятельности представительная власть наделена такой возможностью осуществлено оказывать воздействие на деятельность исполнительной власти, так как вся их деятельность основывается на законности, то есть регламентируется принятыми законными актами.

⁴⁶ Марченко М.Н. Теория государства и права. - М., Зерцало, 2001. С. 98.

⁴⁷ Федеральный закон от 6.10.1999 N 184-ФЗ (в ред. N 66-ФЗ от 09.03.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.

Функции контроля Государственной Думы РФ, по отношению к исполнительной власти, обозначены в статье 103 Конституции РФ, отнеся к ним:

- предоставление одобрения Президенту РФ на назначение Председателя Правительства;
- согласование и принятие вотума о доверии Правительству;
- объявление импичмента Президенту РФ, в рамках статьи 93.

Также контрольная функция Государственной думы РФ реализуются, по той же статье, в виде назначения на должность Председатель Центрального банка России и Уполномоченный по правам человека.

Конституционные возможности по осуществлению контрольных функции в отношении исполнительных органов власти, Федеральным Собранием РФ в сравнении с Государственной Думой РФ довольно ограничены и сведены к рекомендациям по назначению или отстранению дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Кроме осуществления контрольных функций, по отношению к исполнительным органам власти, Совет Федерации наделен правом, осуществлять контроль через назначение судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, а также назначении судей других федеральных судов. Кроме этого, Совет Федерации назначает, после предоставления кандидатуры Президентом РФ, и отрешает от должности Генерального Прокурора РФ и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров. В число иных прокуроров не входят прокуроры городов и районов.

Контроль на соответствие закону наиболее важных указов Президента РФ, касающихся всего народа, такие как: о введении военного положения, чрезвычайного положения, использования Вооруженных Сил за пределами территории РФ отнесены к компетенции Совета Федерации РФ.

Также необходимо указать и о совместной контрольной деятельности Федерального Собрания РФ. Совместный контроль, за исполнением федерального бюджета, Федеральным Собранием РФ реализуется созданием Счетной палаты.

К контрольным функциям Счетной палаты РФ относится не только контролирование расходования бюджетных средств государственными органами и учреждениями, но и соответственными органами местного самоуправления, а также не государственными организациями.

Отдельно следует указать, о такой контрольной форме Федерального Собрания РФ, как осуществление запроса руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также органам местного самоуправления по вопросам, входящим в их компетенцию.

Контрольные полномочия законодательных (представительных) органов власти реализуются за счет подконтрольности определенных профессиональных процессов в виде предоставления отчетности за те или иные действия исполнительной власти. Примером раскрытия контрольных полномочий служит положение статьи 114 Конституции РФ, а также статьи 153 Бюджетного Кодекса РФ,⁴⁸ согласно которых, Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет о его исполнении. Производя обсуждения исполнения бюджета РФ, Государственная Дума РФ тем самым и осуществляет контрольные функции за деятельность Правительства РФ.

Такой механизм, производимый Федеральным Собранием РФ, указывает на многоступенчатую контрольную деятельность, целью которой выступает эффективная реализация функций государства.

⁴⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016, с изм. от 30 марта 2016) // Российская газета.1998. № 153-154.

Рассматривая полномочия органам законодательной власти субъектов РФ в сфере контрольных функций, следует указать, что они закреплены соответствующими конституциями и Уставами.

Реализация контрольных функций законодательными органами субъектов федерации соответствуют контрольной деятельности Совета Федерации, и осуществляется по форме депутатских запросов и принятия законодательства. Отличием выступает конституционное разграничение между федеральной и региональной властью в части назначения на должность судей и прокуроров глав субъекта федерации.

Формирование представительных органов субъектов РФ, как указывают В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Г. И. Иванец, происходит посредством выборов. Данный орган наделяется законодательной властью в субъекте РФ. Законодательная власть осуществляется посредством принятия законодательства по предметам разграничения ведения между федеральной властью и властью субъекта. Также необходимо указать и о различие в наименованиях, государственное собрание, законодательное собрание, парламент, областное собрание, краевые, областные думы и др.⁴⁹

Таким образом, Федеральное Собрание РФ наделено законным правом, осуществлять контроль по отношению к исполнительным органам власти, соответственно, представительные органы субъектов РФ производить контроль исполнительных органов на региональном уровне.

Рассматривая контрольные функции, следует помнить, что такая управленческая деятельность является основополагающей в реализации полномочий органов исполнительной власти. Объем, субъективность и объективность компетенций определяет характер полномочий, что в свою очередь указывает на особенность контрольно-надзорных функций исполнительных органов.

⁴⁹ Энциклопедический словарь «Конституционное право России». М.: Юридическая литература. В. И. Червонюк, И. В. Калинин, Г. И. Иванец. 2002. С. 56-57.

Исполнительная власть это совокупная величина предоставленных компетенций по осуществлению управления общегосударственным кругом обязанностей, административного нормотворчества с последующим контролем за исполнением, а также систему органов власти, которые реализуют перечисленное в практической деятельности.⁵⁰

Важнейшей направленностью контроля, осуществляемого исполнительными органами, представляет собой контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Предметом контрольной функции исполнительного органа выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Особенностью контроля рассматриваемых органов власти заключается в том, что предметом его выступает система взаимоотношений самой исполнительной власти.

Такие взаимоотношения составляют сферу государственного управления, посредством которой они реализуют возложенные на них законные задачи.

Осуществление контрольной деятельности всегда сопряжено с государственно-властными отношениями, с одной стороны государственный контролирующий орган с другой подконтрольный орган исполнительной власти. По отношению к последнему, в случае выявления нарушений, могут применяться меры воздействия.

Принципами государственного контроля исполнительной власти выступает соблюдение закона, непредвзятость, независимость, публичность, экономичность. По отношению к публичности, государственный орган обязан соблюдать конфиденциальность полученной в ходе служебной деятельности информацию и строго охранять ее.

⁵⁰ Большой юридический словарь. - М.: Инфра М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003. С. 45-47.

Рассматривая контроль органов исполнительной власти нельзя обойти стороной такой важный компонент этой системы, как контроль юридических служб.

Под контролем юридической службы в органах исполнительной власти понимается часть общего внутриведомственного контроля, осуществляемого специальными формами и методами, который направлен на соблюдение закона и внутренней дисциплины исполнительными органами.

Основополагающим правовым положением выступает нормативно-правовые акты, действие которых направлено на осуществление регламентации и организацию деятельности указанной службы и ее внутриведомственных подразделений.

Государственная система контроля, осуществляемая за профессиональной сферой органов исполнительных власти необходимо рассматривать, как объемное явление, так как контрольные функции осуществляются как на федеральном, так и на региональном уровне. В юридической литературе выделяют следующие направления контроля исполнительными органами:

- общий государственный контроль, который направлен на отслеживание организации и дисциплины в исполнительных органах;
- осуществление контрольных мероприятий по соблюдению прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти;
- осуществление контроля за исполнением нормативно-правовых актов о государственной службе;
- государственный контроль в сфере финансовой и бюджетной организации;
- контроль за соответствием нормативно-правовых актов органов исполнительной власти закону.

Следует указать, что общий контроль за деятельностью исполнительных органов возложен на Главу государства Правительство РФ. Основная роль в производимом контроле находится в компетенции Президента РФ.

В своей функциональной деятельности Правительство РФ осуществляет общий контроль за исполнением правовых норм в порядке подчиненности федеральными и региональными органами, а также наделено полномочиями принимать законные меры, направленные на предотвращение нарушений закона (Ст. 3).⁵¹

К общим полномочиям Правительства РФ относится обеспечение единообразия системы органов федеральной и региональной исполнительной власти и определение направления, и контроль всей деятельности указанных органов. Примеров таких контрольных компетенций служит государственный контроль, осуществляемый в системе внешнеэкономической деятельности, научно-технического, культурного, в сфере природопользования и др.

При осуществлении контрольных функций, Правительство РФ наделяется законным правом приостанавливать либо вовсе признавать недействующими нормативные акты федеральных и региональных исполнительных органов.

Организационно-правовые формы контроля отраслевых и межотраслевых федеральных органов исполнительной власти имеют многообразные формы и имеют свою особенность, выраженную в том, что управленческая деятельность государства обязательно связана с контролем или надзором.

Таким образом, рассмотрев контрольную деятельность органов исполнительной власти, было установлено, что она имеет различные направления.

Контроль, реализуемый организованно и целенаправленно, в рамках политико-правовой системы, позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и государством.

⁵¹ Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Опубликован 23 декабря 1997. Российская газета.

Особое место в разделении государственной власти занимает судебная власть. Под судебной властью понимают самостоятельную и независимую часть публичной власти, которая наделена полномочиями по осуществлению правосудия.⁵²

И так, следует уяснить, что вся функциональная деятельность системы судебных органов направлена на осуществление задач правосудия, результатом такой деятельности является, реализация охраны прав и законных интересов граждан, различных по своей юридической форме учреждений, а также общественных интересов.

Разумеется, судебный орган это основной гарант прав и свобод личности, так как судебная защита выделяется на фоне правоохранительной деятельности других органов власти и выступает всесторонним методом, правовосстановительной функцией нарушенных прав граждан и организаций.⁵³

Судебная власть представляет собой не только правосудие, но и орган, который может распространять свое влияние на решения, действия, исполнительных органов. Такие властные полномочия, указывают на то, что судебная власть наделена контрольной функцией за деятельностью исполнительных органов.

С таким же мнением выступают В.А. Ржевский и Н.М. Чепурнова, указывая две прерогативы органов правосудия это осуществление судопроизводства и конституционного контроля.⁵⁴

В этом смысле, судебную деятельность необходимо рассматривать в рамках контроля за недопущением нарушений или ограничений прав граждан и организаций, в том числе исполнительной властью.

По этому поводу, Данте Алигьери написал: "Всюду, где может возникнуть раздор, там должен быть и суд, иначе несовершенное

⁵² Большой юридический словарь. - М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003. С. 12-13.

⁵³ Общая теория права и государства // под ред. В. В. Лазарева. М., 2000. С. 23-24.

⁵⁴ Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 96.

существовало бы без того, что придает ему совершенство, а это невозможно".⁵⁵

Судебный контроль по сути своей является специфическим видом его в государственном управлении.

Такая специфичность обуславливается тем, что осуществление судебного контроля происходит, не систематически и постоянно, как например контроль органов исполнительной власти, а в момент рассмотрения судебного дела, то есть разово.

Существо судебного контроля вытекает из его названия, и представляет собой реализация на практике контрольной функции государства при использовании судебной власти, с учетом, установленной особой судебно-процессуальной формы.

Один из способов обеспечения законности в государственном управлении находит свое отражение в содержании судебного контроля. Он содержит в себе правовую оценку деятельности и принимаемых решений органов исполнительной власти на предмет нарушения ими законодательства, прав и законных интересов граждан и организаций. В случае выявления таких нарушений, судебные органы, осуществляющие контроль, принимают исчерпывающие меры для восстановления прав и законных интересов

Судебный контроль можно рассматривать по двум основным параметрам, первый параметр — это судебный орган осуществляющий контроль и собственно форма вмешательства в деятельность подконтрольного объекта (субъекта). Вмешательство может происходить как напрямую, так и не напрямую.

Реализацию указанной функции контроля возлагается на Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

⁵⁵ Данте А. Монархия: трактат. М., 1999. С. 23.

Конституционный Суд Российской Федерации наделен определенными полномочиями, в число которых входят контрольные полномочия. Контрольные полномочия Конституционного суда РФ закреплены в Конституции РФ и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».⁵⁶

Законодатель относит к таким полномочиям укрепление основ конституционного строя Российской Федерации, защите основных прав и свобод человека и гражданина, утверждению начал законности в правотворчестве и правоприменении, а также обеспечению верховенства и прямого действия Конституции на всей территории страны.

В соответствие со статьей 125 Конституции РФ, указанным законодательством закрепляются контрольные функции Конституционного суда РФ по отношению к исполнительной власти.

Реализация на практике контрольных полномочий заключается в решении о соответствии Конституции РФ нормативно-правовых актов Президента, правительственного органа, к ним также необходимо отнести нормотворческую деятельность осуществляемую органами исполнительной власти, как федеральных, так и региональных.⁵⁷

Следует указать, что такие решения выносятся по отношению к таким вопросам, которые относятся как к ведению органов государственной власти, так и к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации ее субъектов. Ключевым моментом такого решения выступает, относительность компетенций к тем или иным исполнительным органам власти, а также рассматриваются споры между федеральными и региональными органами исполнительной власти.

⁵⁶ Федерального конституционного закона от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Опубликован 23 декабря 1997. Российская газета.

⁵⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 01 октября.2002 N 286-О "По запросу Администрации Сахалинской области о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 3 статьи 55 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) «в части, касающейся невозможности судебного обжалования определения Арбитражного суда о завершении конкурсного производства».

Решение Конституционного Суда, относящееся к вопросам по спору о компетенции между органами исполнительной власти, будет, является основанием для отмены или изменения нормативно-правовых актов, направленных на определения полномочий данных органов.⁵⁸

Рассматривая компетенции Конституционного суда РФ, направленных в сфере осуществление контрольной функции, необходимо указать о толкование Конституции РФ. Данное толкование является официальным и выступает обязательным для законодательных, исполнительных и судебных властных органов, граждан и организаций всех форм собственности.

Механизм контроля, осуществляемого Конституционным судом РФ, запускается посредством запроса или жалобы, другими словами Конституционный суд РФ не может принять такое решение по самовольной инициативе.

Следующей формой судебного контроля, по критерию подведомственности, относят контроль судов общей юрисдикции.

Указанные суды осуществляют судебный контроль за деятельностью исполнительных органов. Рассматриваемый контроль имеет свои специфические особенности, именно по этой причине был отграничен от судебного контроля Конституционного суда РФ.

Функциональные задачи судов общей юрисдикции выступают осуществление правосудия в уголовных, гражданских, административных и иных делах, при этом сами контрольные полномочия реализуются непосредственно в процессе судопроизводства.

В процессе осуществления судебного правосудия, суд выносит решение, которое призвано восстановить нарушенные права.

Важной формой судебного контрольного реагирования на те или иные недостатки в деятельности органа исполнительной власти, является частное определение, которое выносится судами общей юрисдикции.⁵⁹

⁵⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2006 г. N 542.

⁵⁹ См. Приложение 1

Частное определение содержит, какие конкретно выявлены недостатки в работе органов исполнительной власти, причины и условия возникновения. Такое определение направляется допустившим нарушения должностным лицам либо организации, которое в месячный срок обязано устранить допущенные нарушения (ст.226 ГПК РФ; п.4, ст. 29).⁶⁰

Судебный контроль, осуществляемый арбитражным судом, направлен на контроль исполнительной власти в сфере экономических отношений. К таким решениям также относятся разрешение споров в предпринимательской сфере, которые исходили из административных правоотношений, которые направлены на признание недействующими, как полностью, так и частично акты применения права исполнительных органов власти.

Таким образом, судебный контроль, за деятельностью органов исполнительной власти, осуществляемый Конституционным Судом РФ направлен на соответствие нормотворчества законодательству РФ, судами общей юрисдикции, происходит по кругу отраслей права - гражданские, уголовные и административные дела и происходит непосредственно при осуществлении судопроизводства. В свою очередь арбитраж осуществляет контроль от незаконных посягательств органов исполнительной власти в сфере экономических отношений.

2.3. Прокурорский надзор

Деятельность прокуратуры Российской Федерации в современных условиях должна отвечать общесоциальным началам, установленным федеральным законом о прокуратуре⁶¹, и соответствовать возложенным на нее

⁶⁰ Гражданский процессуальный кодекс от 14.11.2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета - Федеральный выпуск №3088 (0) 20 ноября 2002 г.; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Российская газета – Спец. выпуск №2861 (0).

⁶¹ Гражданский процессуальный кодекс от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета - Федеральный выпуск №3088 (0) 20 ноября 2002 г.

обязанностям в области защиты прав и свобод человека и гражданина, наряду с защитой охраняемых законом интересов общества и государства.

Реализация правоохранительной деятельности прокурорскими работниками имеет различные формы и методы, но основополагающей деятельностью является надзорные функции.

Государственный надзор органов прокуратуры РФ закреплен в пункте 2 Федерального Закона «О прокуратуре РФ», целью которого, выступает обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Под термином прокурорский надзор понимается такая деятельность должностных лиц, в результате которой, происходит надзор за полным и своевременным исполнением законодательства государственными органами власти, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В научно-правовом смысле деятельность прокуратуры по осуществлению надзора рассматривается в нескольких значениях. К ним относят:

- один из видов функциональной деятельности органов прокуратуры;
- самостоятельная отрасль права;
- отрасль юридической науки.

Из этого следует, что прокурорский надзор, представляет собой специализированная управленческая деятельность, которая реализует на практике одну из форм правоохранительной функции государства.

Прокурорский надзор как отрасль юридической науки, представляет собой совокупность научно-практических познаний о законодательстве, координирующую деятельность прокурорских работников, направленную на реализацию надзорных функций, о средствах и методах практической реализации надзора органов прокуратуры и т. д.

Развитие науки прокурорского надзора тесно взаимосвязаны с общей теорией права. Взаимосвязь с другими отраслями права, выступающая как

единое целое, несомненно, влияет на развитие, как самого прокурорского надзора, так и традиционных взглядов в других отраслях юридической науки.

Предмет прокурорского надзора. В административном праве под правовой категорией - предмет, понимается совокупность общественных отношений, сложившихся в процессе координационных действий исполнительных органов, другими словами такие общественные отношения, которые сформировались в процессе координационной деятельности системы органов исполнительной власти. Общественные отношения, входящие в предмет административного права, делятся на две независимые группы. В первую группу входят отношения, которые непосредственно взаимосвязаны с воплощаемыми задачами и функциональной деятельностью органов исполнительной власти. Вторая группа содержит иные отношения, к которым можно отнести внутриорганизационные, которые возникли в момент осуществления деятельности других органов, организаций и учреждений.⁶²

Понятия объекта и субъекта прокурорского надзора тесно взаимосвязаны, но при этом все же имеют различия. Так, под объектом понимают все возможные организации и учреждения различных форм собственности. К субъекту же, прокурорского надзора, относят, непосредственного его участника - прокурора.

Прокурорский надзор может, осуществляется как по отношению к нескольким объектам, так и несколькими субъектами. Примером многообъектового и субъектного прокурорского надзора можно указать деятельность по осуществляемой проверке - контрольных, бухгалтерских и иных подразделения одного министерства, проводимого несколькими прокурорами.

Под прокурором следует понимать - физическое лицо, которое замещает вакантную должность на основании и условиях, установленных Законом о

⁶² Россинский, Б.В. Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2000. С. 123.

прокуратуре, наделенное определенными компетенциями для осуществления возложенных обязанностей по прокурорскому надзору.

Прокурорский работник не может по своему усмотрению осуществлять надзорную деятельность, она должна производиться в объемах и на условиях, предоставленных законодательством РФ, другими словами установленными полномочиями.

Рассматривая полномочия органов прокуратуры необходимо исследовать и правовые средства реагирования. К таким средствам относятся:

- протест прокурора;
- представление прокурора;
- постановление прокурора;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Все средства прокурорского реагирования, имеют письменную форму в виде акта, документа.

Акт прокурорского реагирования это зафиксированный в определенной письменной форме решение прокурора, посредством которого он осуществляет реагирование на выявленные в результате прокурорского надзора правонарушения либо несоответствия нормативно-правового акта Конституции РФ или федеральному законодательству.

Протест прокурора (от лат potestor - заявляю, свидетельствую, публично объявляю), это средство правового реагирования на допущенные нарушения закона. Публичный характер данного средства проявляется в том, что он имеет письменную форму и соответствует установленным процессуальным и другим законодательным актам.

Под протестом прокурора следует понимать акт прокурорского реагирования, в отношении нормативно-правового акта изданного в результате нормотворческой деятельности либо в результате применения права (акт применения права) органом исполнительной власти, муниципального органа либо иной организации, который в результате

прокурорской проверки оказался не соответствующим Конституции РФ либо иных нормативно-правовым актом РФ.⁶³

Таким правом, принесения прокурорского протеста, обладает только прокурор и его заместитель. В данном вопросе необходимо указать, что принесение прокурорского протеста не только право, но и обязанность.

Прокурорский протест может быть принесен по отношению к следующим органам:

- орган или должностное лицо, непосредственно издавшим оспариваемый нормативно-правовой акт;
- в вышестоящий орган по отношению к издавшему нормативно-правовой акт органу или должностному лицу;

- непосредственно в суд, на основании процессуального законодательства РФ. Согласно ст. 23 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»,⁶⁴ протест прокурора рассматривается в обязательном порядке, срок такого рассмотрения составляет 10 дней.

Отдельно необходимо указать, что в случае вынесения прокурором протеста на решение законодательного органа субъекта РФ, местного самоуправления, такой протест рассматривается на ближайшем заседании. В отдельных случаях, когда требуется незамедлительное устранение противоречий нормативно-правового акта федеральному законодательству, прокурор имеет право установить сокращенный срок для рассмотрения прокурорского протеста. В обоих случаях, на законодательный (представительный) орган возлагается обязанность об уведомлении, о рассмотрении протеста. До решения по поданному протесту, прокурор имеет право его отзывать.

Следующее средство правового реагирования является представление прокурора. И так, представление прокурора, это акт прокурорского надзора,

⁶³ Сухарев А.Я. Энциклопедия юриста. 2005. С. 5.

⁶⁴ Федеральный закон от 17.01.1992г. N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.

основная задача которого состоит в устранение выявленных нарушений закона поднадзорным объектом.⁶⁵

Данное средство прокурорского реагирования, также как прокурорский протест может выносить только прокурор или его заместитель. Отличительной чертой прокурорского представления является срок рассмотрения, он составляет 30 дней, а также в случае выявления противоречия подзаконных актов Правительства РФ Конституции РФ или иным федеральным законом, об этом уведомляется Генеральным Прокурором РФ Президент РФ (согласно ст. 24 Закона «О прокуратуре РФ»).

В случае выявления нарушения законодательства РФ, должностным лицом, в отношении деятельности которого производился прокурорский надзор, принимается решение о возбуждении производства об административном правонарушении. Такое реагирование прокурора называется - постановление прокурора. Рассмотрение постановления прокурора о возбуждении административного процесса возложено на компетентный орган государственной власти с установленным законом сроком.

Последним средством прокурорского реагирования выступает предостережение о недопустимости нарушения закона. Данное средство применяется, если имеется достаточно сведений о готовящемся правонарушении, а также профилактики, предупреждение правонарушений.

В случае неисполнения либо отказа в исполнении требования, лицо, допустившее правонарушение, в установленном законом порядке, может быть привлечено к соответствующей ответственности.

Эффективная реализация на практике предоставленных полномочий, позволяют прокурору своевременно выявлять, устранять и предупреждать нарушения законодательства РФ, и в таком случае осуществляемый прокурором надзор будет более результативный.

⁶⁵ Большой юридический словарь. М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003. С. 32.

Задачи при осуществлении органами прокуратуры надзорной деятельности, делятся на общие, специальные и частные.

Общие задачи, стоящие перед прокуратурой и осуществляемого её надзора, устанавливаются, прежде всего, Конституцией РФ и Законом «О прокуратуре РФ», кроме того в ряде других нормативно-правовых актов также есть положения регулирующие данный вид деятельности.

Раз были затронуты различные направления прокурорского надзора образующие общие задачи, логично было бы предположить, что они тоже имеют свой объем и содержание. Из этого следует, что указанные критерии определяются специальными задачами, которые стоят перед отдельным направлением (отраслью) прокурорского надзора. Суть специальных задач непосредственно вытекает из общих задач и определяется полномочиями прокурора в отдельно взятом направлении прокурорского надзора.

Применение правовых средств прокурорского реагирования, в процессе реализации им надзорной деятельности, напрямую связано с решением общих и специальных задач прокурорского надзора.

Реализуя в практической деятельности правовых средств реагирования, прокурор ставит перед собой определенные задачи. Такие задачи, стоящие перед прокурором, в момент осуществления надзорной деятельности называются частными, данный вид задач наиболее разнообразнее и многочисленнее, по сравнению с общими и специальными задачами.

Частные задачи прокурорского надзора, в свою очередь имеют различие в зависимости от направления (отрасли) прокурорского надзора и от вида применяемого правового средства.

Другой специфичностью особенностью прокурорского надзора, как вида государственной управленческой деятельности, выступает тот факт, что он не относится ни к одной ветви государственной власти, но при этом имеет схожие внешние и внутренние признаки всех трех ветвей.

Подводя итог исследованию направленного на раскрытие понимания прокурорский надзор, мы пришли к выводу, что основными функциями

государственного надзора, является выявление нарушений законодательства, устранение последствий такого правонарушения и привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, а также предупреждение нарушений закона в будущем.

Во второй главе были рассмотрены вопросы классификации и видов государственного контроля и надзора.

Государственный контроль (надзор) классифицируется на основании общих конституционных принципах, которые предусматривают:

- контроль (надзор) законодательных (представительных) органов государственной власти;
- контроль (надзор) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- судебный контроль (надзор);
- прокурорский надзор.

Государственный контроль (надзор) осуществляемый перечисленными органами должен соответствовать принципу законности и на основании Конституции РФ, федерального законодательства.

Судебный контроль осуществляется Конституционным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражным судом. Контроль органов исполнительной власти осуществляется Правительством РФ. Прокурорский надзор осуществляется органами Прокуратуры РФ.

ГЛАВА 3. ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

3.1. Нормативно-правовое регулирование методов, форм и процедур осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Современное правовое государство с целью эффективного осуществления своих функций создало систему контрольной власти. Такая система происходит из конституционно-правового демократического правления.

Государственная контрольная власть, в подавляющем большинстве стран, представлена государственными органами власти, которые наделены специальными компетенциями.

Как уже рассмотрено в Российской Федерации по территориальному признаку выделяются органы исполнительной власти федерального значения и субъектов РФ (региональные).

Региональные органы исполнительной власти это важнейшая составляющая целостной системы государственных органов исполнительной власти в РФ.

Регламентирующие нормы деятельности региональных исполнительных органах, осуществляющих контрольно-надзорные функции государственного управления, присутствуют в законодательных актах различной юридической силы и различных форм.

Рассматривая вопрос о правовом поле, которое регулирует контрольно-надзорную деятельность рассматриваемых органов, принято выделять в этой системе правовых источников Конституцию РФ. В ней содержатся нормы общего характера, задачи которых состоят, прежде всего, в закреплении прав

и свобод граждан, организаций, учреждений. Конституционные нормы представляют собой нормы прямого действия, это означает, что представительный орган власти либо иной государственный орган, наделённый полномочиями в осуществлении нормотворчества, в обязательном порядке учитывает соответствие конституционным нормам при подготовке и принятии законов. Таким образом, Конституционные нормы являются принципами, которые являются базовыми и не могут быть перемещены, изъяты либо изменены. Именно по этой причине, следует особо обратить свое внимание на действующее законодательство.

Контрольно-надзорными полномочиями в регионах наделены органы администраций этих субъектов, кроме указанных органов существуют и другие органы власти, в чью компетенцию входят данные функции, к ним относят - министерства, учреждения и другие исполнительные органы власти.

Объем, пределы и порядок применения их полномочий, устанавливается федеральным и региональным законодательством, конституциями и уставами субъекта РФ, а также иными нормативно-правовыми актами этих субъектов.

Реализуя на практике контрольно-надзорные управленческие функции, исполнительные органы власти применяют различные методы и формы. Кроме того, устанавливаются процедуры по практическому применению полномочий направленных на осуществление государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

И так, метод - это система конкретных способов и приемов, которые осуществляются в различных областях деятельности.

В таком понимании, Ю.М. Козлов, различает следующие виды методов:

1. методы управления, особенность их в том, что они выражаются только в юридически-властном значении;
2. организационные методы управленческого аппарата органа исполнительной власти, данный метод характерен для внутриаппаратного управления;

3. процедурные методы управления, характеризуются совершением отдельными управленческими действиями.⁶⁶

С учетом такого подхода, под методом государственного контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо понимать способы воздействия на объект контроля (надзора).

К методам государственного контроля (надзора) осуществляемого органами исполнительной власти субъектов РФ, можно отнести: ревизии и проверки реального состояния дел, заслушивание отчетов руководителей и должностных лиц учреждений и организаций подконтрольных объектов, осуществление мониторинга средств массовой информации на предмет сообщений и жалоб от граждан и юридических лиц.

В этой связи стоит отметить направление развития контрольных полномочий в Самарской области, такое положение закрепляется в Законе Самарской области от 11 апреля 2016 года N 49-ГД «Об общественном контроле в Самарской области».

Кроме указанных методов, следует обратить внимание на метод по осуществлению правовых актов государственного управления.

Под правовыми актами государственного управления следует понимать такие правовые действия, которые направлены на управление подконтрольных объектов. Характерной особенностью правовых государственных актов является то, что они, во-первых, происходят от исполнительных органов, во-вторых, это властное государственное действие, решение и, в-третьих, они регулируются действующим законодательством.

Методы государственного контроля (надзора) осуществляемые региональными органами исполнительной власти могут различаться в зависимости от содержания способов, приемов и средств в момент реализации рассматриваемых функций государственного управления.

⁶⁶ Административное право: Учебник // Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 285.

Таким примером служит п.2, ст. 20 Федерального закона "Об электроэнергетике",⁶⁷ в котором применяются следующие методы государственного контроля (надзора):

- метод контролирования инвестиционной деятельности субъектов естественных монополий в электроэнергетике;
- метод регулирования государственных цен (тарифов) в электроэнергетике;
- метод установления единых правил доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии;
- метод регулирования через государственное антимонопольное законодательство, а также установление единых правил доступа к электрическим сетям и услугам по передаче электрической энергии;
- метод управления государственной собственностью в электроэнергетике;
- федеральный государственный энергетический надзор;
- государственный экологический надзор в электроэнергетике.

В приведенном примере просматривается многоуровневый и разносторонний контроль (надзор) в сфере государственного управления за электроэнергетикой что, несомненно, сказывается на качестве и эффективности его проведения.

Суть рассматриваемых методов заключается в мероприятиях, способах реализации полномочий контрольно-надзорных функций, направленных на получение определенной информации, которая служит для выявления наличия отклонений от предписанного правопорядка, их устранение, решение вопроса о необходимости привлечения к ответственности.

Методология проведения государственного контроля (надзора) тесно связана с формами его проведения и непосредственно проводимыми процедурами, так как для эффективного государственного управления требуется комплексный подход в решение данного вопроса.

⁶⁷ Федеральный закон от 26.03.2003 г. N 35-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. N 13 ст. 1177.

В теоретических аспектах, что в свою очередь выливается в практических действиях, происходит смешивание форм, методов и видов государственного контроля (надзора). Так, в ряде опубликованных научных работ, указывается предварительный, текущий и последующий контроль как форму контрольно-надзорной деятельности. Что естественно не допустимо.⁶⁸

Определение понятия формы контроля (надзора), по мнению Ф.Ф. Бутынец, является внешнее выражение определенных действий, совершаемых субъектами контроля в отношении объекта контроля (надзора).⁶⁹

Именно такое определение в большей степени соответствует философскому толкованию рассматриваемой категории форма.

По мнению С.Ф. Гусейнова, отличительной чертой формы государственного контроля и надзора, является то, что контрольная деятельность органа исполнительной власти всегда заканчивается составлением правоприменительного акта, который обязателен к исполнению.⁷⁰

Следует указать, что далеко не во всех нормативно-правовых актов РФ есть конкретное указание, какими формами обладает тот или иной контроль (надзор).

Одним из примеров закрепления форм государственного контроля в законодательном акте служит п.4 Приказа министерство регионального развития РФ №162. В данном нормативно-правовом акте указывается, что контрольные функции осуществляется в формах систематического наблюдения и анализа полученной информации, а также путем проведения плановых и внеплановых проверок.⁷¹

⁶⁸ Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. С. 118 - 119.

⁶⁹ Бутынец Ф.Ф. Организация и проведение ревизий в условиях механизации учета в потребкооперации. М., 1976. С. 99.

⁷⁰ Формы и методы государственного контроля и надзора за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних // Молодой ученый. 2015. №15. С. 453- 455.

⁷¹ Приказ министерство регионального развития российской федерации от 9.04.2012 г. № 162 «Об утверждении Порядка осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контроля за соблюдением стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами».

Под проверкой следует понимать совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) в отношении подконтрольного (поднадзорного) объекта мероприятий, действий, по контролю в результате которой дается оценка соответствия осуществляемой ими деятельности, установленным правовым требованиям.

Из представленного нормативно-правового акта ясно, что проверка может быть, как плановая, так и внеплановая.

Предметом плановой проверки выступает соблюдение подконтрольным (надзорным) объектом установленных федеральными законами, законами субъектов РФ и другими нормативно-правовыми актами требований. Проведение плановой проверки не может быть чаще, чем один раз в три года, это и является основным отличием от внеплановой проверки. Орган исполнительной власти составляет ежегодный план таких проверок, таким образом, плановая проверка не является неожиданным явлением для подконтрольного объекта, тем самым достигается защита прав предпринимательской деятельности. Исключением сроков плановой проверки является предпринимательская деятельность в сфере здравоохранения, образования и в социальной области. Таким образом, достигается баланс между социально значимыми правами общества и предпринимателями.

Отличием в предмете внеплановой проверки является выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Основанием проведения внеплановой проверки является поступившее обращение граждан в орган, а также нарушение сроков устранения нарушений по ранее выданным предписаниям органов исполнительной власти.

Законодательное регулирование указанных проверок осуществляется многочисленными нормативно-правовыми актами, но основным закон является Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Продолжая рассматривать формы государственного контроля (надзора) необходимо рассмотреть законодательство, которое прямо не указывает, на те или иные мероприятия как форму государственного (регионального) контроля, но, тем не менее, из вытекающего смысла общего понимания данной категории. Так, в Постановлении правительство Самарской области от 30 декабря 2014 г. № 864, устанавливаются следующие требования к организации и осуществлению регионального государственного контроля в отношении поставщиков социальных услуг:

- проведение плановых и внеплановых проверок в виде документарных и выездных проверок;
- систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований;
- анализ и прогнозирование состояния исполнения требований законодательства Российской Федерации и Самарской области в сфере социального обслуживания при осуществлении поставщиками социальных услуг своей деятельности.⁷²

Результатом такого систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения требований законодательства РФ будет формирование статистической отчетности, а также составление доклада уполномоченных законодательно лиц по проведению данной формы регионального контроля (надзора).

Проведение тех или иных контрольно-надзорных мероприятий должно четко регламентироваться законодательством РФ, так как отсутствие таких регламентов неизбежно приведет к ущемлению прав подконтрольного

⁷² Постановление Правительство Самарской области от 30.12.2014 г. № 864 «Об осуществлении регионального государственного контроля в сфере социального обслуживания в самарской области» // "Волжская коммуна" от 13 января 2015 г. N 2.

объекта, а подчас и произволу государственных структур. В этом подходе выскажу согласие с Н. А. Игнатюк, которая настаивает, что любая административная процедура должна быть последовательно описана, поскольку, как правило, она имеет стадии, сроки исполнения, вариативность возможного решения, результат, может исполняться только лицом с определенным должностным положением. Указывая, что последовательность и содержание различных функций при реализации их будет различны.⁷³

Один из видов процедуры осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или правовая организация их деятельности, является административное исполнительство.

Процедурные действия, связанные с государственным контролем и надзором органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как правило, закрепляются в законодательстве в виде административных регламентов, приказов и ведомственными инструкциями.

Примером законодательного закрепления процедурных действий в сфере контроля (надзора) осуществляемого исполнительными органами субъектов РФ можно привести Приказ службы ветеринарии Иркутской области № 059-спр-п от 5 декабря 2013 года «Об утверждении административного регламента осуществления регионального государственного ветеринарного надзора».⁷⁴

Нормотворчество исполнительных органов власти субъектов РФ в части осуществление процедур, а также их непосредственное проведение, направленных на реализацию контрольно-надзорных функций, осуществляется на основании Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

⁷³ Игнатюк Н. А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 1999. С. 645.

⁷⁴ Приказ службы ветеринарии Иркутской области от 5.12.2013 № 059-спр-п (ред. от 11.03.2016) «Об утверждении административного регламента осуществления регионального государственного ветеринарного надзора» // Областная, N 140, 13.12.2013.

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Таким образом, нормативно-правовое регулирование методов, форм и процедур осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется:

- Конституцией РФ (как принципы деятельности органов исполнительной власти);
- Федеральным законом №294 от 26.12. 2008 г.;
- федеральными и региональными нормативно-правовыми актами;
- вспомогательными подзаконными актами в виде административных регламентов, внутренних инструкций, приказов и других.

3.2. Полномочия контрольно-надзорных органов исполнительной власти Самарской области

Контрольно-надзорные функции, осуществляемые государственными органами исполнительной власти Самарской области, вытекают из их полномочий, предоставленных им нормативно-правовыми актами федерального и областного уровня.

Законодатель, на федеральном уровне закрепил право регионов на образование системы органов исполнительной власти действующей на территории субъекта РФ, осуществляя финансирование из бюджета региона, закрепляя непосредственно в бюджетном законодательстве.⁷⁵

Такое положение закреплено в Конституции РФ, данные законодательные права наделяют субъекты Российской Федерации, создавать органы исполнительной власти.

Таким образом, система органов государственной исполнительной власти, сформированных субъектом РФ, утверждается законодательством

⁷⁵ Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Новая правовая культура, 2006. С. 87-89.

субъекта РФ. В этом устанавливаются правовые рамки по распространению полномочий государственной исполнительной власти в области структурообразования собственных органов.

Следует указать, что принятие закона того или иного региона о системе органов исполнительной власти осуществлялся в результате совместной нормотворческой деятельности органов представительной и государственной исполнительной власти конкретного региона РФ. Этот факт, позволяет иметь прямое влияние на процесс формирования своих органов.

Устройство органа публичной власти, в общем и целом представляет собой внутреннюю организацию его аппарата, его внутреннее строение. Внутреннее содержание самым тесным образом имеет связь с понятием системы органов публичной власти.

Административное право раскрывает понятие регионального органа исполнительной власти. Которое, под органом исполнительной государственной власти определяет - структурно обособленная, юридически оформленная, обладающая определенными управленческими полномочиями, организованную группу граждан РФ, в составе которой, закреплён руководитель, региональный государственных служащих и персонал осуществляющий обслуживание, которых государство наделяет властными полномочиями в части исполнительно-распорядительного действий направленных на решение вопросов, входящих в предмет ведения того или иного региона РФ.⁷⁶

Региональные органы исполнительной власти, наделены аппаратом принуждения и административными полномочиями, осуществляя свою деятельность, затрагивая все социальные сферы общественных отношений, по своей правовой природе является самой императивной из трех ветвей власти, не исключением будет и региональные органы.

⁷⁶ Чертков А.Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. N 3. 2004. С. 11.

Самарская область, реализуя конституционные полномочия, на основании пункта 7 статьи 20 Устава Самарской области, осуществляет формирование и управление исполнительными органами власти.⁷⁷

Согласно ст.78 Конституции РФ, органы исполнительной власти федерального значения по совместному соглашению с Самарскими областными органами исполнительной власти могут наделять их правами в осуществлении части своих полномочий.

Примером отнесения, к таким делегированным полномочиям законодателем, служит абзац 44 Постановления Правительства Самарской области «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области» устанавливая следующие положения - реализация федерального государственного надзора в области охраны и использования объектов животного мира, не отнесённых к объектам охоты, и среды их обитания на территории Самарской области, кроме случаев, напрямую предусмотренных федеральным законом РФ.⁷⁸

В этой части хотелось бы напомнить, что разницу между федеральным и региональным надзором, согласно ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ, и заключается лишь в действии в пространстве.

Рассматривая Положение о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области, мы видим, что помимо федерального надзора, на данное министерство возложены, согласно абзацу 47, полномочия по осуществлению региональный государственный контроль, направленный на исполнение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями предписаний, предъявляемых к легковому такси, к водителю легкового такси, к юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Полномочия по осуществлению государственного, федерального и регионального контроля (надзора), также наделяются министерство лесного

⁷⁷ Закон Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (ред. от 11.01.2016) «Устав Самарской области» // Волжская коммуна, N 237 (25790), 20.12.2006.

⁷⁸ Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. N 89 (в ред.17.09.2015 года) «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области».

хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области (п.п. 5, 43, 44, 46),⁷⁹ министерство социально-демографического развития Самарской области (п.п. 13.1, 14)⁸⁰ и другие.

Хотелось бы обратить внимание на неточность формулировки излагаемой в абзаце 14 Постановления Правительство Самарской области от 22 июня 2012 года № 289 указано, что министерство социально-демографической и семейной политики реализует региональный государственный контроль, направленный на соблюдение нормативно-правовых актов в сфере обеспечения и беспрепятственного доступа маломобильных граждан к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур.

С учетом рассматриваемого ранее разграничения государственного контроля от государственного надзора, данный вид управленческой деятельности государственных органов следует рассматривать в рамках государственного надзора за исполнением законодательства. По двум критериям, во-первых, это отсутствие в такой деятельности подчиненности между субъектом и объектом надзора, а во-вторых, это специализированный орган отраслевого управления, наделенный контрольными (надзорными) полномочиями.

В Самарской области ведомственный контроль (надзор) производится соответствующими министерства, ведомствами, управлениями и другими органами отраслевой и межотраслевой компетенции.

К таким министерствам Самарской области относятся министерство промышленности и технологий Самарской области, которое реализует свои полномочия по координации и контролю за проведением органами местного самоуправления, подведомственными учреждениями, а также организациями,

⁷⁹ Постановления Правительства Самарской области от 9.10.2013 г. № 528 (ред. от 12.02.2016) «Об утверждении положения о министерстве лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области» // Волжская коммуна, N 336 (28752), 10.10.2013.

⁸⁰ Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 289 (ред. от 02.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве социально-демографической и семейной политики Самарской области» // Волжская коммуна, N 218(28146), 23.06.2012.

осуществляющих свою деятельность по мобилизационной подготовке, и методического обеспечения данных мероприятий. Вторым, государственным учреждением можно отнести министерство социально-демографического развития Самарской области. Данное министерство организует обеспечение безопасных условий и охраны труда работников министерства и контролирует их предоставление работникам подведомственных учреждений.

Надведомственный государственный контроль (надзор) осуществляемый в Самарской области, производится, как правило, органами межотраслевой компетенции, либо в отдельных случаях министерства и учреждения отраслевой направленности, но только в случаях, когда законодатель прямо закрепляет такие полномочия. К таким законодательным положениям можно отнести контрольную деятельность министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области и министерства труда, занятости и миграционной политики Самарской области.

Таким образом, контрольные (надзорные) полномочия органов исполнительной власти по Самарской области реализуются через:

- контроль за состоянием учета и отчетности в организациях;
- контроль (надзор) в учреждениях и организациях, которые находящихся в собственности субъекта РФ;
- контроль (надзор) за пользованием и охраной земель, вод, лесов и недр;
- контроль (надзор) в сфере соблюдения ранее утвержденных проектов строительства;
- контроль (надзор) осуществляемый за положением дел в транспортном обслуживании населения;
- санитарно-эпидемиологический контроль (надзор);
- радиационный контроль (надзор);
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации, Устава и законов, и иных нормативных актов Самарской области;

- контроль за соблюдением правил охраны труда, техники безопасности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

Подводя итог главе 3, в которой было рассмотрено нормативно-правовое регулирование методов, форм и процедур осуществления государственного контроля и надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется, а также контрольные (надзорные) полномочия органов исполнительной власти по Самарской области.

Было установлено, что регулирование органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется Конституции РФ, федеральным законодательством, а также региональным законом, в Самарской области основным законом является Устав самарской области, который регулирует деятельность органов региональной власти. Кроме того, регулирование процедурной деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ происходит в основном административными регламентами, инструкциями, положениями, другими словами подзаконными актами, которые непосредственно указывают как применяется норма того или иного закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комплексное исследование, проводимое в настоящей работе, позволило предметно установить понятие государственного контроля и надзора в общей системе государственного управления, что совпадает с целью работы.

И так, под государственным контролем (надзором) понимается мониторинг, регулярно осуществляемый государственными органами власти, в чью компетенцию входит данный вид управленческой деятельности, в отношении объекта контроля (надзора), неподчинённые им физические и юридические лица. Целью такого мониторинга, является предупреждение, выявление и соответственно пресечение правонарушений либо требований указанных должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор), в результате таких выявлений нарушений могут применяться меры государственного принуждения.

Исследовав сущность государственного контроля (надзора) с точки зрения функций государственных органов, позволило выявить не только основные закономерности, принципы его осуществления, но и проанализировать некоторые проблемы, возникающие в практике деятельности органов власти, на которые возложены обязанности по осуществлению государственного контроля (надзора).

Рассмотрев теоретическое (доктринальное) и законодательное разграничение рассматриваемых функций автором было установлено, что в нормативно-правовой базе отсутствует четкое, для восприятия разграничения рассматриваемых функций, а те попытки, которые были сделаны законодателем, имеют бессистемный характер и не могут рассматривать в полной мере как ясное разграничение.

Напротив, в научной литературе данные понятия имеют не только условное разграничение, но и вполне ясные черты. Так, контроль рассматривается, как деятельность государственных органов, наделенная определёнными полномочиями, которая направлена на предупреждение,

выявление и пресечение нарушений различными организациями, требований, установленных законодательством РФ.

В свою очередь надзор рассматривается, как деятельность специализированных органов отраслевого управления, государственных инспекций, осуществляющих контрольную деятельность по исполнению специальных правил и требований, предписанных законодательством.

Нельзя не отметить качество нормотворческой деятельности регламентирующую организационную деятельность исполнительных органов власти, выраженную в правовой форме в виде административных регламентов, целью которых является указание на четкие и последовательные действия органов исполнительной власти в процессе осуществления функций контроля (надзора).

Рассмотрев исследованную проблематику, касающуюся правовому разграничению данных категорий, предлагается в ряде вопросов осуществления государственного контроля и надзора внести в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также в Указ Президента Российской Федерации N 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В указанные нормативные акты следует вносить изменения не только самого разграничение между контрольными и надзорными функциями, но и внести разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти осуществляющих данные функции государственного управления.

Предлагаемые изменения, вносимые в законодательство, на практике позволят нормализовать и повысить эффективность управленческой деятельности исполнительных органов РФ, осуществляемую ими в сфере контроля (надзора).

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1) ст. 1.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. N 145-ФЗ (ред. от 15 февраля 2016, с изм. от 30 марта 2016) // Российская газета. 1998. № 153-154.
4. Гражданский процессуальный кодекс от 14.11.2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета - Федеральный выпуск №3088 (0) 20 ноября 2002 г.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 30.03.2016) // Российская газета – Спец. выпуск №2861 (0).
6. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 01.05.2016) (с изм. и доп., вступающими в силу от 30.12.2015 N 431-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. Федеральный Конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 14.12.2015 N 7-ФКЗ) «О Конституционном суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
8. Федеральный Конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ (ред. 23.05.2015) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской

- Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, N 9, ст. 1011.
9. Федерального Конституционного закона от 17.12.1997 г. N 2-ФКЗ (ред. от 14.12.2015) «О Правительстве Российской Федерации» // Опубликовано 23 декабря 1997. Российская газета.
10. Федеральный закон от 17.01.1992 г. N 2202-I (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.
11. Федеральный закон от 06.10.1999 г. N 184-ФЗ (в ред. N 66-ФЗ от 09.03.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, N 42, ст. 5005.
12. Федеральный закон от 26.03.2003 г. N 35-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 марта 2003 г. N 13 ст. 1177.
13. Федеральный закон от 26.12.2008 г. N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6249.
14. Федеральный закон от 7.02.2011 г. N 3-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О полиции» // Российская газета - Федеральный выпуск 8 февраля 2011 №5401 (25).
15. Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ (с изм., внесенными Федеральными законами от 30.12.2015 N 431-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 160. 25.07.2011.

16. Указ Президента Российской Федерации от 9.03.2004 г. N 314 (в ред. N 773 от 22.06.2010, с изм., внесенными Указами Президента РФ N 710 от 22.06.2009) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета - Федеральный выпуск от 11 марта 2004 №3425 (0).
17. Указ Президента Российской Федерации от 08.06.2004 г. N 729 (ред. N 529 от 25.07.2014) «Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 14.06.2004, N 24, ст. 2395.
18. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. N 1314 (ред. от 27.11.2015) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // Российская газета, N 230, 19.10.2004.
19. Постановление правительство Российской Федерации от 30.06. 2004 г. N 329 (в ред. N 300 от 13.04.2016) «О министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, N 31, ст. 3258.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 г. № 689 (с изм. 2013 № 476 от 05.06.) «О государственном земельном надзоре» // Российская газета. № 263. 23.11.2006.
21. Постановления Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 г. N 610 (в ред. №7 от 16.01.2016) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 25.06.2012, N 26, ст. 3528.
22. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2.01.2015 г. N 1 (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) «О государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 января 2015 г. N 2 ст. 514.
23. Приказ министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27.06.2012 г. № 171 (с изменениями на 27 марта 2015) «Об утверждении административного регламента исполнения органами

- государственной власти субъектов российской федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 4, 28.01.2013.
24. Закон Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-гд (ред. от 11.01.2016) «Устав Самарской области» // Волжская коммуна, N 237 (25790), 20.12.2006.
25. Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. N 89 (в ред. 17.09.2015 года) «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Самарской области».
26. Постановления Правительства Самарской области от 06.08.2008 г. № 302 (с изменениями на 30.12.2013) «Об утверждении Положения о министерстве промышленности и технологий Самарской области» // Волжская коммуна, N 201(26244), 07.08.2008.
27. Постановления Правительство Самарской области от 19.06.2012 г. № 278 (в ред. Постановлений Правительства Самарской области от 21.04.2016 N 182) «О министерстве труда, занятости и миграционной политики Самарской» области // Волжская коммуна, N 214 (28142), 21.06.2012.
28. Постановление Правительства Самарской области от 22.06.2012 г. № 289 (ред. от 02.02.2016) «Об утверждении Положения о министерстве социально-демографической и семейной политики Самарской области» // Волжская коммуна, N 218(28146), 23.06.2012.
29. Постановления Правительства Самарской области от 9.10.2013 г. № 528 (ред. от 12.02.2016) «Об утверждении положения о министерстве лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области» // Волжская коммуна, N 336(28752), 10.10.2013.
30. Постановление Правительство Самарской области от 30.12.2014 г. № 864 «Об осуществлении регионального государственного контроля в

сфере социального обслуживания в самарской области» // "Волжская коммуна" от 13 января 2015 г. N 2.

31. Приказ службы ветеринарии Иркутской области от 5.12.2013 г. № 059-спр-п (ред. от 11.03.2016) «Об утверждении административного регламента осуществления регионального государственного ветеринарного надзора» // Областная газета, N 140, 13.12.2013.

Специальная литература

32. Конституционное право: Энциклопедический словарь. // Отв. ред. Авакьян С.А. М.: Норма, 2001. с 688.
33. Алексеев С. С., Архипов С. И. Теория государств и права: учебник для вузов. // Отв. ред. Алексеев С. С., Архипов С. И., М.: Норма, 2005. с 496.
34. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть: Учебник. М.: Издательство «Зерцало - М», 2011. с 312.
35. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977. с 384.
36. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики. Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. СГАП. 2006. с 436.
37. Бендюрина С.В. федеральный парламентский контроль (конституционно-правовое исследование). Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. М., 2003. с 233.
38. Богославский Е.А. Функции государственного контроля и надзора как формы реализации правовой политики // Право и практика. № 1. 2015.
39. Бутынец Ф.Ф. Организация и проведение ревизий в условиях механизации учета в потребкооперации. М., 1976. с 99.
40. Величко А.Ю. контрольно-надзорная деятельность государства: система и её элементы // Государство и право. №1. 2008.
41. Грицанов А. А. Новейший философский словарь. Минск: Книжный Дом. 1999.

42. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. с. 378.
43. Контролирующие органы и организации России: учебник / под ред. проф. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. с 208.
44. Данте А. Монархия: трактат. М., 1999.
45. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики. М., 2003. с 276.
46. Добренчиков В. И., Кравченко А. И. Социология: в 3-ех томах: словарь по книге. М.: Социологический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова. 2003-2004. с 624.
47. Ерицян А.В. Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. М., 2002. с 137.
48. Затонский В.А. Эффективная государственность в лично-правовом измерении: общетеоретическое исследование: Автореферат дисс. ...д-ра. юрид. наук. Саратов. 2008. с 268.
49. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. с 208.
50. Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Новая правовая культура, 2006.
51. Теория государства и права. Учебник. // Под ред. проф. Кикотя В.Я., проф. Лазарева В.В. 3-е, переработанное и доп. издание. М., 2007. с 624.
52. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 1999. с 320.
53. Корельский В.М. Общая теория социалистического государства. Свердловск. 1970. с 108.
54. Кочергин Е.А. Контроль как функция управления. М., 1988. с 96.

55. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука. 1987. с 296.
56. Общая теория права и государства // под ред. В. В. Лазарева. М., 2000.
57. Липинский Д.А. Понятие и виды функций юридической ответственности//Д.А. Липинский // Право и политика. №10. 2003.
58. Манов Г. Н. Государство и политическая организация общества. М.: 1974. с 319.
59. Манохин В.М. Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. Саратов. 2003. с 124.
60. Марков К.В. Пути укрепления конституционных основ государственного контроля в современный период // Законодательство, комментарии, проблемы. N 4 (70). 2006. с 196.
61. Марченко М. Н. Политическая система современного буржуазного общества (политико-правовое исследование). М.: МГУ, 1981. с 128.
62. Марченко М.Н. Теория государства и права. М.: Зерцало, 2001. с 528.
63. Маштакова Е.А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2005. с 204.
64. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1997. с 704.
65. Морозова Л.А. Функции современного государства на современном этапе // Государство и право. №6. 1993. с 392.
66. Наринский А. С., Гаджиев Н. Г. Контроль в условиях рыночной экономики. М.: Финансы и статистика, 1994. с 175.
67. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма. 2004. с 552.
68. Перевалов В.Д. Теория государств и права: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2010. с 379.

69. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М.: 1998. с 216.
70. Россинский. Б.В. Административное право. Словарь-справочник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2000. с 271.
71. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб, 2003. с 305.
72. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. с 381.
73. Свистунова Л.Ю. Конституционное закрепление и реализация основных функций законодательного (представительного) органа власти в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ №101 (07). 2014.
74. Смирнов В.Т. Функции советского уголовного права. Л., 1965. с 145.
75. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. с 600.
76. Сухарев А. Я., Крутских В. Е., Сухарева А.Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра М. 2003. с 858.
77. Сухарев А.Я. Энциклопедия юриста. 2005. с 107.
78. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М.: БЕК. 1995. с 496.
79. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 2002. с 872.
80. Фаткулин Ф.Н., Фаткулин Ф.Ф. Проблемы теории государства и права. Казань. 2002. с 351.
81. Философский словарь // под ред. И. Т. Фролова. 4-е изд. М.: Политиздат, 1981.
82. Червонюк В. И., Калинин И. В., Иванец Г. И. Энциклопедический словарь «Конституционное право России». М.: Юридическая литература. 2002. с 432.

83. Чертков А.Н. Совершенствование федерального законодательства об организации государственной власти субъектов Российской Федерации // Право и политика. N 3. 2004.
84. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. № 4. 1994. с 152.
85. Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. М., 2003. с 665.
86. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. №1. 1999. с 85.
87. Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003. с 1888.
88. Формы и методы государственного контроля и надзора за соблюдением трудовых прав несовершеннолетних // Молодой ученый. №15. 2015.
89. Webster's New Universal Unabridged Dictionary. N. Y., P. 741.1993.

Материалы юридической практики

90. Определение Конституционного Суда РФ от 01 октября 2002 N 286-О "По запросу Администрации Сахалинской области о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 3 статьи 55 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в части, касающейся невозможности судебного обжалования определения Арбитражного суда о завершении конкурсного производства".
91. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2006 г. N 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также жалобе главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление.

Приложение

1. Частное Определение Мирового судебного участка № 125 района «Кузьминки» г. Москва от 6 августа 2010 дело № 2-329/10-125.
2. Представление прокурора Комсомольского района об устранении нарушений ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования». От 24.002.2016года.