

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему Административный надзор в Российской Федерации.

Студент

Р.Д. Юсубов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

С.Н. Ревина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы д.ю.н., профессор, Д.А.Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заместитель ректора-директор к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Введение	4
Глава I. Административный надзор в системе административно-правовой концепции	
1.1. История развития института надзора	10
1.2. Теоретические подходы образования надзора	18
1.3. Действующая теория надзора	24
Глава II. Административный надзор - метод публичного управления	
2.1. Теоретическое обоснование надзора	27
2.2. Административный надзор- фактор обоснования строения и работы системы федеральных органов. Система органов власти, осуществляющих надзор	32
Глава III. Механизм правового и административного регулирования административного надзора	
3.1. Проблемы правового регулирования административного надзора. Источники административного надзора	39
3.2. Критерии классификации адм. надзора в РФ и виды адмнадзора	45
Глава IV. Значение административного надзора для построения эффективного гос. управления	
4.1. Основные задачи и функции административного надзора	54
4.2. Понятие и классификация принципов административного надзора	56
Глава V. Административный надзор и адм. регламентирование гос. функций	
5.1. Административные регламенты - правовые источники реализации административно- надзорной деятельности	58
5.2. Адм. процедуры - форма осуществления административного надзора	59

Глава VI. Порядок осуществления административного надзора

6.1. Административное надзорное производство. Стадии и понятие _____	62
6.2. Проблемы административного надзора и его совершенствование _____	65
Заключение _____	67
Список используемой литературы _____	70

ВВЕДЕНИЕ:

В наше время административный надзор требует своего определения как научная концепция. Это принципиально важно. Научные исследования в этой области показывают на отсутствие четко выраженного научного представления такого сложного явления, как административно-правовой надзор.

Часто проводятся попытки административному надзору придать форму только правоохранительной деятельности, используя методы полицейской работы. Другие наоборот, видят в этом только способ и метод осуществления какого-либо вида государственной управленческой деятельности.

До сих пор используют характеристики административного надзора, которые были выработаны в 60-х годах.

При проведении административной реформы, которая несколько затянулась, хотели усовершенствовать государственное управление. С этой целью решили оптимизировать функции органов государственной власти. Но как можно уменьшить функции контроля и надзора, когда в законодательстве они точно не сформулированы и не разграничены. Государственные органы уже наделены и выполняют эти функции.

Возникает основная проблема: негативное влияние на развитие законодательства РФ, работе госорганов исполнительной власти, отсутствие научной концепции. Требуется выработать единую научную концепцию понимания административного надзора и положить её в основу федерального закона об административном надзоре. Для того, чтобы выработать такую концепцию требуется понимание этого административно-правового явления, разработка его дефиниции, признаков, показатели эффективности, включения в административный надзор материальных административно - правовых норм, регламентирующих статус надзорных органов и должностных лиц. Выработать процессуальные административные правовые

нормы, которые будут регулировать надзорные действия и оформления результатов этой деятельности. Административные нормы права должны основываться, учитывая специальные принципы надзора. Эти принципы обусловят всю структуру надзора.

Работа лиц, осуществляющих административный надзор, должна быть самостоятельной функцией государственного управления.

Проводя исследование исторического развития института надзора, концептуально- теоретические подходы к формированию данного института, изучая современную теорию административного надзора автор пробует сформировать правовую концепцию административного надзора. Делается это с целью улучшить правоприменительную практику по осуществлению административного надзора в России.

Актуальность исследования. Административный надзор – форма публичного управления. Без института адм. надзора нет возможности осуществлять успешное публичное управление. Требуется для обеспечения безопасности в стране.

Необходимо усиливать меры госконтроля и надзора, разработать новое научное положение административного надзора, изменить и усовершенствовать порядок современного публичного управления в России, переоценить теоретические положения административного надзора. Административная реформа не решила задач по совершенствованию контроля и надзора, а это приводит к трагедиям- пожары в лесах, массовые отравления продуктами питания, ухудшения условий жизни и так далее.

Сейчас административный надзор используют государственные органы исполнительной власти не как продуктивный способ публичного управления. Он используется в качестве средства для того, чтобы установить и возвести административный барьер для бизнеса. Нет необходимой формализации административно-надзорной деятельности, высокий уровень коррупции в органах власти, которые осуществляют административный надзор. Органы,

осуществляющие надзор, работают неэффективно, что приводит к многомиллиардным убыткам и гибели людей. Необходимо определить соразмерность государственного воздействия в результате административной надзорной деятельности.

Степень научной разработанности темы. В основе административного надзора лежат научные взгляды западноевропейских учёных. Эти учёные-Лоренс Штейн и Рудольф Гнейст. Они разработали теорию госнадзора. Они рассматривали госнадзор как универсальный механизм. Этот механизм использовался государством как реакция на разные государственные властные процессы. Цель- обеспечение государственных и общественных интересов. При Павле I сложились направления государственной надзорной деятельности: прокурорский; полицейский; административный. Понятие «административный надзор» ввел в науку А.И. Елистратов.

Переродилась система административного надзора в советский период. Понятия контроля, надзора стали взаимозаменяться.

В советское время развитием административного надзора занимались М.И. Еропкин; Р.И. Денисов; А.А. Кармолицкий; Ю.М. Козлов и т.д. Советскими учеными были выработаны основные положения, которые разрешили сформулировать понятие административного надзора. Административный надзор рассматривался как правовая категория, которая полностью зависит от понятия контроля.

В современное время концепция административного надзора не изменилась. Споры ведут по поводу содержания административного надзора. В частности, о том, в какой форме он должен и может быть осуществляем: в форме наблюдения или проверки.

Ставился вопрос о том, что административному надзору должна соответствовать только одна цель и главная задача- обеспечение безопасности. До настоящего времени нет единой концепции

административного надзора, не построена монолитная эффективная система административного надзора.

Объект исследования: общественные отношения, возникающие при осуществлении административного надзора

Предмет исследования: взгляд на формирование и реализацию института административного надзора; практика применения; соотношение контрольной и надзорной деятельности; нормативные акты; единая система органов.

Цель работы: разработать новую научную систему административного надзора, соответствующей современному российскому государству, экономическим и социальным нуждам страны.

Задачи работы: установить признаки, характерные для понятия «административный надзор»; установить, чем отличается административный надзор от контроля; обозначить процессуальные источники права административного надзора; провести анализ применения права в деятельности гос. органов при осуществлении ими административного надзора и контроля; определить место и роль административного надзора в системе публичной власти и т.д.

Методологическая основа магистерской диссертации: принципы закона и диалектики; сравнительно- правовой, системный, аналитический, логический методы.

Теоретическая основа работы: положения теории государства и права, которые были разработаны С.С. Алексеевым; В.К. Бабаевым; М.И. Байтиным; Д.А. Керимовым и др.

В исследовании отражены идеи ученых в сфере конституционного права, Н.В. Витрук; В.Д. Зорькин; Е.И. Козлова; А.Н. Кокотов и др.

В диссертации использованы положения теории гос. управления ученых В.Г. Афанасьева; Г.В. Атаманчука; И.Л. Бачило; А.Т. Боннера и др.

Основа диссертации - труды в сфере адм. права Ю.Е. Аврутина; А.М. Кононова; П.И. Кононова; А.П. Коренева; Ю.Н. Старилова; Ю.В. Степаненко; Н.Ю. Хаманева; А.П. Шергина и др.

Правовой основой работы являются: международные акты в области гос. управления; Конституция РФ; Федеральные конституционные, федеральные законы; нормативные акты в области права органов гос. власти РФ и её субъектов.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Положения и выводы могут использоваться при изучении особенностей административного надзора. Результат исследования можно применить в целях улучшения института административного надзора и при осуществлении практической деятельности должностных лиц, осуществляющих надзор.

На защиту вынесены положения:

1. Базовые элементы:

- переход к системе саморегулирования
- разграничение контроля и надзора
- соответствие уровня надзора уровню гос. власти
- создание единой системы органов исполнительной власти в области административного надзора
- осуществление административного надзора только государством
- сокращение избыточных административно-надзорных полномочий

2. Административный надзор предназначен для охраны безопасности общества, предупреждения, профилактики и пресечения преступлений и правонарушений:

- это особая форма публичного управления
- служит практическим обеспечением правовых норм для достижения результатов, которое требует государство

-отличие надзорной деятельности от контрольной в юрисдикционных полномочиях должностных лиц

-у надзора четыре основных функции, у контроля нет

-административный надзор- это мера принудительного характера

3.Функции административного надзора- это общее направление работы органов исполнительной гос. власти и должностных лиц. Это непрерывная деятельность на объекты управления. Цель- охрана и управление основными объектами правовой защиты. Имеет всестороннюю административно-правовую упорядоченность., в результате- оценку деятельности управляемого объекта в соответствии с заданными нормативными правовыми актами параметрами.

4.Административный надзор- как фактор, который влияет на строение системы федеральных органов исполнительной власти.

5.Отсутствие единого нормативного акта права, закрепляющего систему госорганов исполнительной власти, осуществляющими административный надзор.

6.Система источников административного надзора

7.Классификация, задачи, функции и принципы административного надзора

8.Административный регламент - основная правовая основа для управления административно- процедурной деятельностью. Регламенты определяют внутреннюю и внешнюю деятельность органа власти.

Глава I. Административный надзор в системе административно-правовых концепций

1.1. История развития института надзора

Формирование института административного надзора связано с развитием публичного управления в государстве. Такие науки, как административное полицейское право выработали научные концепции государственного надзора. Со временем эти представления изменялись. Эти процессы происходили с учетом политических и правовых преобразований в государстве и обществе. Развитие надзорной деятельности шло тремя путями:

- Созданием органов прокуратуры, наделяемых функциями надзора за исполнением законов.
- работе полиции придавались организационно-правовые формы публичного управления.
- Создавались органы специального гос. управления для отдельных отраслей жизнедеятельности, выполняющие функции административного надзора.

Ориентир для исследования административной надзорной деятельности – коллегии Петра I, первыми в истории публичного управления задействовавшими юридически значимые построения административного надзора и имели постоянный характер¹.

Основой деятельности служило полицейское (административное) право с целью обеспечения безопасности и соблюдение специальных правил и норм. Зачатки образования контроль- надзорной деятельности органов

1. Мартынов А.В. Административный надзор в системе правовых концепций. М NOTA BENE..-2012 г.

государственного управления относятся ко второй половине □VIII века- это деятельность Счетного и Тайного приказов.

В конце 30-х годов □VII века, в 1654 году, создан приказ счетных дел. Счетный приказ осуществлял контрольно-надзорную деятельность за государственными доходами и расходами. Приказ проверял по книгам расходы и доходы всех центральных учреждений, стягивал к себе остатки всех текущих расходов. Обращался с запросами в другие приказы по исполнению ассигновок. Требовал отчета из городов земских целовальников. Счетный приказ объединял финансовое счетоводство и осуществлял, если так можно сказать, надзорную деятельность за финансовой деятельностью государства. В документах функции приказа определялись как: «Государевы счетные и сыскные и описные дела». Основная функция приказа- контрольно-надзорная деятельность за финансовой деятельностью.

Приказ Тайных дел был создан примерно в 1653 году². Официально он ведал государственным спортом, потехами. Через Тайный приказ царь Алексей осуществлял личную переписку по дипломатическим и военным делам, а также личную. Через этот приказ царь осуществлял надзор за своими имениями, за дворцовыми соляными и рыбными промыслами, Саввина Сторожевого монастыря, раздачей царской милостыни. Через этот же приказ царь лично распоряжался предметами общего управления. Тайный приказ контролировал рудное дело и гранатные заводы. Этот приказ фактически выполнял функцию собственной царской канцелярией, её предтечей. Создан был этот приказ в противовес боярской думе. По сути это был первый государственный орган спецслужб.

Сотрудники приказа осуществляли контрольно-надзорную функцию за деятельностью воевод и послов. Через него царь вмешивался, в обход

² О.И.Чистяков. История Отечественного государства и права. Москва. 2014 г.

боярской думы, во внутреннюю и внешнюю политику. Приказ вмешивался, контролировал и надзирал за деятельностью всех канцелярий.

В 1711 году Петром I был создан Правительствующий сенат. В него вошли люди, которым царь особенно доверял. Особое внимание уделялось деятельности казны, торговли и суда. В императорской России высшим надзорным органом после императора был как раз Правительствующий сенат. Он осуществлял надзор за законностью осуществления государственного управления, за вопросами распределения государственных доходов. Осуществляла финансовый и налоговый контроль. Надзирала за внешнеторговыми функциями. При сенате в последствии был создан специальный орган, который непосредственно осуществлял административно- надзорную деятельность – фискалат. Этот орган надзирал за исполнением законов; о не нарушении имущественных интересов казны и взяточничеством государственных чиновников. Фискалы занимались надзорами за деятельностью Сената и других государственных органов. Но они работали уже по совершенным преступлениям. Чтобы исправить это положение, Петр I 12.01.1722 года создал новый орган, который должен был осуществлять надзорные функции- Прокуратуру. Прокуратура – это орган императорской власти. Она осуществляла от имени императорской власти повсеместный, постоянный надзор за действиями и решениями Правительствующего сената, других учреждений. Прокуратура и фискалы дополнили друг друга.

Следующим шагом было создание в 1722 году института сенаторских ревизий. Сенаторские ревизии осуществляли надзор за администрацией на местах. Проверки достаточно часто проводились в течении всего имперского периода. Им было повелено «для смотра за всеми делами в губерниях и провинциях, чтобы всякие дела были правдой, посылать каждый год из сената по одному, при нем каждой коллегии по одному человеку».

Надзору подвергались: течение по присутственным местам правосудия; внутреннюю полицию; поборы; «лихоимству толь свойственные». Губернии были разделены на восемь районов для удобства осуществления надзорной деятельности. Сенаторские ревизии в течении двух веков были формой чрезвычайного надзора за губернскими и уездными учреждениями. Это был институт вневедомственного надзора. Это была форма надзора за состоянием внутренней безопасности и общественного порядка. Сенаторский надзор проводился для устранения кризиса в региональном управлении, восстановления нарушенного регионального управления и восстановления государственного и общественного порядка.

Когда Петр I умер, правовой статус Сената был изменен. Функции Сената по надзору за государственным управлением стал созданный в 1726 году Верховный тайный совет. В 1730 году Верховный тайный совет был упразднен. При Анне Иоанновне надзорные функции перешли к Кабинету. Сенат, как надзирающий аппарат, утратил своё влияние.

При Елизавете Петровне Сенат вновь стал возглавлять систему государственного управления. Сенат снова стал осуществлять надзорные функции за деятельностью государственных органов. При Петре III из компетенции Сената изъяли надзорную функцию за военными коллегиями.

Екатерина II в 1763 году разделила Сенат на шесть департаментов, и Сенат утратил надзор за коллегиями. С 1775 года, после издания Учреждения о губерниях, органы местного самоуправления перестали быть поднадзорными Сенату. При Павле I Сенат действовал только как судебный орган. Александр I восстановил статус Сената. Он осуществлял надзор за исполнением министрами своих обязанностей. В 1812 году высшим государственным учреждением стала Собственная Его Императорского Величества канцелярия. Ей были переданы функции Сената по осуществлению надзорной деятельности.

В государственном механизме Российской империи надзор и контроль являлись неотъемлемой частью административных функций. Контрольно-надзорные функции исполняли Кабинет министров; Государственный совет; министры; генерал-губернаторы; губернаторы; Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярия. Император являлся высшей надзорной инстанцией. В Российской империи был начальственный контроль. Сенат по-прежнему разбирал поступающие к нему жалобы, осуществлял проверки, выносил наказания. В компетенции Сената остался надзор за местными выборными органами сословного самоуправления. Со временем Сенат все больше приобретал объем административно-судебных полномочий.

В период реформ 1864 года Правительствующий сенат остался органом высшего надзора. Первый департамент Сената выполнял функции надзора за органами местного управления и суда.

В начале XX века, в связи с активизацией революционных движений, вновь стали проводиться сенаторские ревизии.

Контрольно-надзорную функцию осуществляло и МВД. Министерство надзидало за деятельностью местных административных и полицейских органах, сословных дворянских учреждениях, Медицинской коллегией, Главного почтового управления, продовольственными вопросами. Созданное в 1802 году Министерство финансов осуществляло надзор за разными департаментами и частными предприятиями. С 1860 года увеличилось значение как надзирающего органа у МВД. Был создан Департамент полиции. Он занимался профилактическими мероприятиями по предупреждению и пресечению преступлений.

С 1.01.1863 года создан Совет по казенной продаже спиртных напитков. Он осуществлял надзор за отпускными ценами, был ответственен за постройку винокуренных заводов.

30.04.1885 году вышел закон об учреждении должности податного инспектора. Податной инспектор осуществлял надзор за поступлениями от торгов и имуществ. Позднее стал осуществлять надзорную деятельность за регулярностью выплат налогов в целом. Министерство государственных имуществ осуществляло надзор за эксплуатацией незаселенных государственных земель, государственного имущества, горным ведомством. Фабричная инспекция, созданная в 1882 году, осуществляла контроль за исполнением закона о фабричной деятельности.

МВД было главным министерством в Российской империи. Особое внимание уделяли работе Департамента полиции. Это было отдельное ведомство. Оно осуществляло контрольно-надзорные функции за рабочим и крестьянским движением, за деятельностью легальных обществ, организаций, за земскими и городскими органами самоуправления.

Особый интерес вызывает надзорная деятельность полиции. Полиция осуществляла надзор за порядком на улицах, за деятельностью полицейских учреждений, ведала выдачей паспортов, осуществляла надзор за питейными заведениями, за пожарами. Система была весьма обширна³.

Городовые унтер-офицеры вели внешний уличный надзор. 2-е делопроизводство Департамента полиции осуществляло контрольно-надзорную деятельность за полицейскими учреждениями, охраной и возобновлением государственных границ, за организацией балов, маскарадов и т.д. Наблюдали за питейными и трактирными заведениями, за исполнением узаконений и правил о паспортах, миграционным контролем. 3-е делопроизводство осуществляло надзор за политическими организациями и партиями, массовым движением, 5-е делопроизводство занималось гласным и негласным полицейским надзором за преступниками и политическими

³ . О. Логинов. История Российской полиции. МОСКВА, 2015 г.

осужденными; б-е делопроизводство надзидало за оборотом оружия и взрывчатых веществ, за фабричным законодательством. Практически все сферы жизни подпадали под контроль и надзор Департамента полиции.

Надзор осуществлялся с помощью уставов, которые имели силу закона. Например, Устав о паспортах регламентировал порядок передвижения по территории России как иностранцев, так и её граждан. С 1895 года действовало Положение о видах на жительство. Оно служило средством контроля за передвижением из одной местности в другую. Устав о цензуре регулировал деятельность печатных изданий и помогал осуществлять надзорно-контрольную деятельность за издательствами.

С 1905 года осуществляло свою надзорную деятельность за выполнением фабрично- заводского законодательства министерство торговли и промышленности.

С начала XX века и до Первой мировой войны система государственного контроля возглавлялась Государственным контролером.

После свержения самодержавия Временное правительство стало высшим органом государства по осуществлению контроля и надзора в стране.

В Советской России в ноябре 1917 года учрежден рабочий контроль. Это был самый важный способ обеспечения советской власти. Создавались местные советы рабочего контроля. В июле 1918 года создана Центральная контрольная коллегия, которая в последствии была преобразована в наркомат государственного контроля. В 1919 году было три контролирующих органа: Наркомат государственного контроля РСФСР; контрольные органы ведомств; рабочие контрольные инспекции. В феврале 1920 года Наркомат преобразовали в Рабоче-крестьянскую Инспекцию с самыми широкими полномочиями по осуществлению контрольно-надзорных функций во всех важных сферах жизнедеятельности государства. С 1930 года начала свою работу Комиссия исполнения при СНК СССР. С 1940 года начали действовать министерства госконтроля. С 1962 г. действовали комитеты

партийного государственного контроля, в дальнейшем преобразованные в комитеты народного контроля. Административный надзор реализовывался через специальные государственные инспекции при министерствах. Так же административный надзор осуществлялся КГБ при Совете министров СССР и местных органов.

26.07.1966 г. принято положение об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

В настоящей России существует система органов, которая осуществляет контрольно- надзорную деятельность в разных сферах жизнедеятельности государства. Главные отрасли, в которых происходит реализация государственного контроля: здравоохранение, культура, образование; государственное управление; социальная защита, промышленность, экономика и торговля; связь и информация.

Ведомства, осуществляющие контрольно-надзорные функции: Министерство энергетики; связи и массовых коммуникаций, ФНС РФ; счетная палата; Министерство финансов и экономического развития; правоохранительные органы. Естественно, самую большую часть работы по осуществлению контроля и надзора осуществляет МВД РФ⁴.

Из изложенного можно сделать заключение, что с самого образования государства требовалось организовать контрольно-надзорную деятельность за функционирующими органами власти. Сами контрольно-надзорные органы появились при Петре I. В начале XVIII века было образовано Главное управление ревизии государственных счетов. В годы Первой мировой войны компетенция контрольно-надзорных органов существенно расширена. Пик развития органов государственного контроля и надзора соответствующие органы достигли в годы Советской власти. Ими были получены

⁴ Мартынов А.В. Административный надзор в России. Монография. Воронеж. 2014 г.

максимальные права по привлечению правонарушителей к административной ответственности.

В современной России демократия не возможна без осуществления жесткого ⁵ надзора и контроля как за деятельностью государственных органов, так и за деятельностью частных компаний, фирм, организаций. Ослабления контроля ведет не только к расшатыванию работы органов власти, но и к многочисленным человеческим жертвам.

1.2. Концептуальные теоретические подходы при формировании надзора

Современное административное право основано на теориях, которые сформулированы в науках административного права. Эти науки по-разному влияют на развитие системы административного надзора как науки. Административный надзор - это многопрофильный институт административного права, без необходимой научной разработки в юридической науке, тесно связанный с управленческими процессами, происходящими в социуме. В.А. Юсупов отмечал, что «объективная организационная потребность является очень важным элементом субстанции административного права. Без удовлетворения организационных потребностей человечество распадется на отдельные индивидуумы. В ранних обществах такое удовлетворение приносили обычаи. Сейчас – феномен административного права»⁶.

Границу управленческого воздействия государства определяет объективная необходимость в регуляции общественных процессов. Такая регулятивная деятельность необходима с целью установления надлежащего порядка и сохранения государства. Философия административного надзора исходит из того, что путем использования методов познания формируются принципы новой концепции развития административного надзора, которые

⁵ Там же.

⁶ Юсупов В.А. Философия административного права. Монография. 2009. С.11

смогут воплотиться в действующем законодательстве РФ и опробоваться в правоприменительной практике.⁷

Существуют особые моменты при осмыслении и обоснованности административного надзора:

- административного надзор - объективное средство государственного воздействия,
- нет причины отказываться от такого инструмента воздействия на государственно-управленческий механизм, как административный надзор.
- контрольная сущность административного надзора, это правовая форма его осуществления и административные акты гос. органов власти - каков уровень государственной власти, таков и уровень административного надзора
- центральное звено в системе административного надзора - его функциональность, закреплённая в управленческом воздействии госорганов
- административный надзор - обязательная государственно-служебная деятельность должностных лиц органов исполнительной власти
- административный надзор применяется только в объективно необходимых случаях
- имеет практическое направление
- подлежит административному регламентированию

Научные подходы, повлиявшие на формирование предмета исследования:

1. Любое правовое явление имеет собственную сущность. У сущности права управленческая природа. О.Е. Лейст находил в сущности права «нормативную форму, которая упорядочивает, стабилизирует, воспроизводит общественные отношения, охраняемые средствами юридического процесса и государственного принуждения».⁸ Это наиболее распространённые

⁷ Анохин П.К. Теория функциональной системы. М. 1970 г.

⁸ Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М. 2008.

определения сущности права. В нем можно проследить управленческую черту и управленческую сущность права.

В определениях права основой являются управленческие механизмы. Управление- это необходимое, внутреннее свойство социума на любом этапе развития, имеет общий характер и вытекает из его системной природы.⁹

Атаманчук В.Г. говорил - управление это процесс функционирования осознания и воли людей.¹⁰ Формой, выражающей управление, является деятельность людей, заключающаяся в применении известных средств воздействия.

Управление- это целеполагающее, организованное, регулирующее действие людей на собственную жизнедеятельность. Осуществляется непосредственно и через специально созданные структуры. Необходимо наличие правовой нормы, с помощью которой осуществляется публичное управление, и еще необходимо совершение юридически значимого акта. При соблюдении всего выше названного возникает публичное управленческое отношение. Отношение выражено в определенной связи между субъектом объектом управления.¹¹ Реализация публичной власти является публичным управлением.

Д.Н. Бахрах высказал другую точку зрения. Он полагал, что власть является важным, необходимым средством управления, обеспечивает согласование воли и действий разных людей, является средством реализации публичного управления.¹² Социальное управление обеспечивает взаимодействие властных полномочий и авторитета субъекта управления с добровольным исполнением людьми и организациями соц. норм.

⁹ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. Москва. 1977 г.

¹⁰ Атаманчук В.Г. Теория государственного управления. М. 2014 г.

¹¹ Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М. 2017 г.

¹² Бахрах Д.Н. Административное право России. М. 2016 г.

Существует промежуточное звено в публичном управлении. Это регулирование социальных процессов. По мнению Афанасьева В.Г. функция регулирования является неизменным атрибутом социального управления. Эта функция является специфическим типом деятельности человека. Формы регулирования зависят от субъекта и от органа управления. Регулирование является основой управления, входит в понятие управления. Управление связано с изменениями системы. Но это изменение заложено в программе управления¹³.

Власть - необходимый атрибут управления. Власть не является определяющим фактором успешного и эффективного регулирования социальными процессами. В публичном управлении используют разные методы управленческого воздействия. При этом использовании власти - распространенный способ регулирования соц. процессов. При этом основной регулятор гос. воздействия - право. Значение имеет соотношение права и регулирования в системе управления. Тихомиров Ю.А. говорил, что правовая норма должна признаваться публичной, правовой, если она установила властные полномочия какого-то союза, обязанность повиноваться со стороны его членов. Поляков А.В. отмечал, что право, сформированное в государстве, это сильное средство социального контроля и развития, обладающее высшей легитимностью в нормальном государстве¹⁴. Право имеет характер управления, с помощью которого происходит руководство важными социальными процессами, происходящими в государстве, и реализуется публичной властью. Публичное управление исполняется в границах властных правовых и неправовых форм деятельности.

Серьёзным условием для определения места и роли административного надзора в публичном управлении считается анализ содержания и форм управления - внешнего выражения практической реализации функций,

¹³ Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М. 1977 г.

¹⁴ Поляков А.В. Общая теория права. СПб. 2014 г.

методов управления и действий, производящихся в процессе осуществления административной деятельности.¹⁵

Атаманчук А.Г. говорил, что «управленческая деятельность считается явлением прикладного характера, так как не имеет самоценности. Призвана обслуживать реализацию целей и функций управления. Обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий. Её можно определить как набор выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей, навыков, умений, способов, средств, целесообразных поступков, действий человека в сфере управления».¹⁶ Важным элементом управления является социальная технология.¹⁷ Методы не считаются содержанием управления, это средство достижения управленческого результата, мера воплощения функций управления. Включать методы в содержание управления нецелесообразно. Управление характеризуется властно-правовым и властным содержанием - субъект реализует управленческие функции в границах управленческого цикла.

Современный институт административного надзора основывается на новых технологиях государственного управления. Одной из этих технологий может считаться индикативное управление - способ управления экономическими процессами с помощью выдвижения определенных целей развития производства, создания государственных стимулов для коммерческих предприятий. Но только для тех предприятий, которые действуют в соответствии с рекомендациями государства.

Еще одним новшеством считается превентивное предупреждение угроз считается предотвращение опасности. Опасность может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности. Основной задачей

¹⁵ Стариков Ю.Н. Административное право России. Воронеж. 2014 г.

¹⁶ Атаманчук В.Г. Теория государственного управления. М. 2014 г.

¹⁷ Афанасьев В.Г. Человек и управление обществом. М. 1977 г.

административного надзора считается предотвращение опасности. Опасность может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности. Еще для модернизации административного надзора используется управление рисками. Прохожев А.А. считал, что риск - «это возможность отклонения фактических результатов деятельности от значений, которые ожидаются. Риск безопасности - это управляемый параметр. На этот параметр необходимо оказывать управляющее воздействие путем адм. надзора. Цель воздействия- понизить риск». Еще один вид государственного управления - оценка контрольных фактов. Контрольная деятельность выявляет отрицательные и положительные моменты в деятельности подконтрольного объекта. Контрольный факт- это событие, в процессе которого нарушена норма. Контрольная деятельность выявляет отрицательные и положительные моменты в деятельности подконтрольного объекта.

Важным научным подходом при исследовании административного надзора считается теория соразмерности госрегулирования экономическими процессами, где административный надзор рассматривается как универсальный метод государственного воздействия права на общественные отношения в сфере экономики.

Захаров Е.В. считал, что надзор является средством обеспечения и охраны интересов общества. Государство в процессе надзорной деятельности выполняет свои функции в интересах общества. При осуществлении надзорно-контрольной деятельности требуется соблюдать признак соразмерности.

Еще одной концепцией в построении системы административного надзора является концепция изменений. Государство должно вовремя реагировать на происходящие в обществе изменения и соответственно, принимать законодательные акты, соответствующие времени. В том числе и в области осуществления надзорной деятельности.

Требуется разграничить функции надзора и контроля. Надзор надо сосредоточить в госорганах и осуществлять контрольные мероприятия компетентными аккредитованными специалистами и организациями частного сектора.

Требуется распределить компетенцию надзорных органов так, чтобы надзор в отношении одного предмета осуществлял один государственный орган определенного уровня власти.

Требуется пересмотреть законодательство РФ о проверке предпринимательской деятельности, ввести судебный порядок приостановления деятельности.

1.3. Современная теория надзора

Текущее представление об административном надзоре отталкивается от двойственной природы государственного управления. С одной стороны, цель государственного управления, это обеспечить правопорядок и безопасность в обществе путем реализации властных полномочий. С другой- это делегированное публичное взаимодействие общества с государством с целью удовлетворить жизненные важные публичные интересы. Административный надзор - это составная часть современного публичного управления.

В Советское время учеными были выработаны основные положения и понятия административного надзора. Во времена СССР административный надзор отличался контрольным характером. Это был контроль в усеченном виде. Видные ученые советского времени определяли административную деятельность именно как контрольную. Основные положения советского административного надзора фактически полностью перешли в современное административное законодательство.

В Советском административном праве административный надзор считался особой формой надведомственного контроля в специфической сфере применения. Имеет узкопрофильный характер.

В.Г. Вишняков отмечал: «контроль принимает форму общего надзора за соблюдением законности. Надзор- это узко профильный контроль».

Так думают и многие современные исследователи. По мнению Тарасова А.М. понятие «контроль» включило такие формы, как проверка, ревизия, инспектирование и надзор.

В.М. Горшенева и И.Б. Шахова соглашались с мнением А.М. Тарасова и добавляли, что эти проявления зависят от сложности и глубины контроля. До сих пор надзор понимают, как «суженный контроль». В зарубежном праве, например в Польше, считают контроль и надзор самостоятельными понятиями¹⁸.

Современное государство и закон РФ разграничивает понятия «контроль» и «надзор». В Распоряжении Правительства РФ № 691 в программе развития конкуренции говорится о том, что необходимо разграничить функции контроля и надзора. За последнее время было издано много законодательных нормативных актов, предписывающих осуществление надзорной деятельности в различных областях деятельности. Хотя до сих пор во многих нормативных правовых актах не разграничивают функции контроля и надзора. Контроль как функция публичного управления может осуществляться разными субъектами публичной власти. Функции надзора не могут осуществляться не государственными субъектами публичного права.

Автор считает, что между контролем и надзором существуют принципиальные различия. Надзор надо рассматривать как абсолютное правовое явление для демократического правового государства. Р. Штобер, немецкий учёный, говорил, что надзор- это коррелятор свободы, а контроль- это коррелятор управления и самоуправления¹⁹.

¹⁸ Старосьцяк Е. Элементы науки управления. Москва. 1965 г.

¹⁹Rolf Stjber. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts-und Binnenmarktrechts ISBN 978-5-466-00328-4

Учитывая вышеизложенное, опираясь на действующее российское законодательство, сделаем вывод: административный надзор – это деятельность по практическому обеспечению исполнения норм права с целью достижения требуемых государственной властью результатов, а в случае необходимости - возможность применить меры государственного принуждения. Это отличительный признак административного надзора от контроля. Контроль и надзор есть составные части контрольной деятельности государства. Надзор от контроля отличается в методе его реализации. Надзор- это метод действий. Контроль- все другие методы.

Глава II. Адм. надзор как функция публичного управления

2.1. Обоснование надзора

Административный надзор считается правовым инструментом. Он способствует достижению правомерного поведения всех субъектов права. Надзор регулирует и надзирает за определенной областью управления. Для государства и общества в целом очень важно полноценно и всесторонне обеспечить безопасность во всех областях жизни, в том числе и обеспечение контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, отбывающих условно-досрочное или условное лишение свободы. При административном надзоре управленческая деятельность имеет более точную направленность воздействия права. При надзоре отсутствует усмотрение субъекта управления. Государство избрало этот вид публично-правовой деятельности и выделило надзор как самостоятельную функцию публичного управления.

Под функцией административного надзора автор предложил понимать общее направление работы органов гос. исполнительной власти, должностных лиц. Эта функция заключается в постоянном, без перерывов, действии на объект управления. Цель - охранять и регулировать основные объекты правовой защиты. Имеет всестороннюю административную правовую регламентацию. Результат - оценить деятельность объекта управления в соответствии с нормативными актами права.

В юридическую конструкцию надзора как функции публичного управления включают совокупность взаимосвязанных элементов. Эти элементы:

- назначение надзора
- потенциальные целенаправленные возможности
- конкретная процессуальная регламентация надзора

- оценка достигнутых с помощью надзора результатов
- недопустимость ухудшить результат работы надзираемого объекта
- предупреждение негативных последствий

В науке административного права не получила внимания проблема трактовки административного надзора как функции публичного управления. Решение этой задачи позволит определить место административного надзора в системе функций управления.

Теория административного права рассматривает административный надзор во взаимосвязи с контролем. Польский учёный, занимавшийся административным правом, Старосьцяк Е. говорил: «контроль – это наблюдение, определение и выделение фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, выступление против неблагоприятных явлений и сигнализация компетентным органам о своих наблюдениях»²⁰. Г.И. Петров осуществлению контроля давал такое определение – это действие по установлению соответствия принятому решению²¹. По словам Е.В. Шорина, контроль- это необходимое условие для поддержания законности, порядка, конституционных прав граждан, в процессе работы аппарата государственного управления и жизни общества. Контроль не является самоцелью. Требуется для обеспечения качественного выполнения принятых решений. Ученые считают контроль «второстепенным», «обеспечительным» средством или функцией управления. Это специфическая черта контроля. Контроль имеет вторичный характер, с его помощью реализуется принцип взаимосвязи принятого управленческого решения и его исполнения надлежащим образом.

Выделить виды контроля, как:

²⁰ Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М. 1965 г.

²¹ Петров Г.И. Основы советского управления. Л. 1974 г.

-общественный (общественные организации)

-государственный

-непосредственный (со стороны граждан)

Речь идёт о внутреннем и внешнем контроле как функции управления. Внутренний контроль - для управления внутри системы управления. Внешний контроль осуществляется за организационно неподчинёнными субъектами. Этот вид контроля имеет особое социальное содержание. Специфические черты данного вида контроля не присущи внутреннему контролю.

Виды внешнего контроля:

-судебный

-президентский

-парламентский

-прокурорский и т.д.

У надзора общие черты с функцией внутреннего и внешнего контроля. В качестве обеспечения целей внутреннего контроля выступает надзор, который обеспечивает соблюдение законодательства при работе объекта управления, права субъектов права, проверяет соблюдение норм в сфере обеспечения безопасности. С внешним контролем административный надзор связан проверкой управленческого воздействия на подчинённые объекты, граждан и юридических лиц. Встаёт вопрос об разграничении внешнего контроля с административным надзором по указанным критериям.

Рассмотрим с теоретической точки зрения назначение надзора. Ю.А. Тихомиров отмечал: «чтобы обеспечить исполнение норм права, соблюдение законности создали специальные органы: суд, прокуратура, арбитраж. Главный принцип организации этих органов позволяет им соприкасаться со всеми»²². Главная задача административного надзора - соприкосновение с

²² Тихомиров Ю.А. Власть и управление в обществе. М. 1968 г

управляемыми объектами. Перед контролем не стоит такой задачи. В этом его отличие от надзора. При контроле главная задача - проверить, как исполнено управленческое решение субъектом контрольной деятельности. При административном надзоре главное - оказание влияния, воздействия на «болевы точки» жизни общества. Заставить соприкосновением управляемый субъект делать нужным образом. Только способом осуществления административного надзора можно добиться правомерного поведения всех субъектов права в определенной сфере. Теоретико-правовое отличие административного надзора от контроля состоит в том, что в начале него находится управленческая деятельность по надзору над правильным поведением субъекта управления. Поэтому государство и избрало такой вид публичной правовой работы, выделив его в качестве самостоятельной функции управления. Второй элемент - потенциальные целенаправленные возможности. Это способы, методы, приёмы осуществления надзора. Например, охрана прав и свобод граждан с помощью обеспечения правопорядка. Охрана - это способ потенциального целенаправленного воздействия, хотя сама правоохранительная деятельность не относится к административному надзору²³.

Регулирование - это регламентация общественных отношений посредством обязательных для всех правил поведения и основанных на этих правилах предписаний, которые имеют индивидуальное значение. Обеспечиваются они в случаях, когда необходимо государственное обвязывание²⁴. С.С. Алексеев правовое регулирование понимал «осуществляемое при помощи средств права результативное, нормативно-организационное воздействие на отношения в обществе с целью их упорядочить, охранять, развивать в соответствии с требованиями экономики,

²³ Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в РФ. М. 2003 г.

²⁴ Радько Т.Н. Теория государства и права. М. 2014 г.

потребностям общества существующего социального строя»²⁵. Регулирование- это совокупность действий, направленных на обеспечение порядка в управляемой и управляющей системы.²⁶

Петров Г.И. указывал, что регулирование – «это действие, направленное на установление, изменение, прекращение управленческих отношений, которые складываются между их участниками». Большинство административно-надзорных органов осуществляет правовое регулирование на уровне ведомственных актов. Регулирование так же осуществляется изданием, принятием, совершением правовых актов управления, как утверждал Б.В. Дрейшев. С помощью правовых актов управления достигаются задачи и цели надзора²⁷.

Третий элемент- обязательная процессуальная регламентация надзора, имеющая строгую форму и определённый процессуальный порядок. Процессуальная регламентация имеет стадии осуществления административно-надзорной деятельности:

- возбуждение дел
- принятие решений
- перемена решений

Эти стадии действуют в рамках единого административно-надзорного производства. Четвертый элемент – это компоненты:

- свободы административного усмотрения при оценке деятельности надзорного объекта
- границы результатов надзора

Эти элементы взаимосвязаны. Позволяют окончательно провести разграничение между функцией контроля и административного надзора.

²⁵ Алексеев С.С. Общая теория права. М. 2014 г.

²⁶ Аврутин Ю.Е. правопорядок в РФ. М. 2013 г.

²⁷ Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник. Воронеж. 2011 г.

Критерии разграничения контроля и адм. надзора - возможности и уровни административного усмотрения.

Пятый элемент- недопущение ухудшения результатов деятельности поднадзорного объекта, предотвращение возможных отрицательных последствий - это содержание функции. При выявлении нарушений и с целью предотвращения их повторения, и для улучшения работы поднадзорного объекта надзирающие органы принимают меры: профилактики, ограничения, предупреждения.

Исходя из выше изложенного сформулируем понятие функции административного надзора- это деятельность, заключающаяся в непрерывном воздействии с объектами управления. Цель- охранять и регулировать основные объекты правовой защиты. Имеет жесткую административную регламентацию прав. Результат - оценка работы управляемого объекта определенным нормативно-правовым актам.

2.2. Административный надзор- фактор обоснования строения и работы системы федеральных органов. Система органов власти, осуществляющих надзор

В настоящем российском государстве система федеральных органов власти построена в зависимости от доминирующей в стране политической идеологии; монистичного видения главы страны; от проводимых финансовых экономических преобразований; от осуществляемых административных правовых реформ. Система, структура федеральных органов власти должна быть подотчетна высшим должностным лицам страны, она построена на общих принципах государственного управления для результативного исполнения государственных решений.

Еще недавно в России существовало огромное количество государственных структур, осуществляющих административный надзор. Создавались они на короткий промежуток времени и решали возникающие

по ходу преобразования государства задачи. Обычно эти структуры действовали недолго и часто дублировали деятельность друг друга.

С 2004 года началась административная реформа. Прошло сокращение не нужных или дублирующих друг друга федеральных органов исполнительной власти. Были приняты указы о создании конкретных федеральных органах исполнительной власти и закреплении на них четких обязанностей по осуществлению административного надзора в разных областях жизни общества и государства. Но до настоящего времени отсутствует законодательство об административных процедурах.

Ю.Н. Старилов отмечал: «необходимость правового установления урегулирования взаимоотношений, которые складываются между органами гос. власти, с одной стороны, и многочисленными неподчиненными субъектами, с другой». Другая проблема- это возможность беспредельного влияния Президента РФ на систему федеральных органов власти. Критерием постройки системы органов исполнительной власти служат функции управления. Функция управления - это потенциальная возможность и обязанность действовать определенным образом с целью достичь заранее запланированных результатов. В.С. Основин делил функции управления на общие, особые. Общие: поиск, анализ информации; прогноз, план, модель, регулирование. Особые: управление хозяйством; социально-культурной деятельностью; управление производством.²⁸ В.Г. Вишняков выделял три понятия функции управления:

- объективно необходимая
- органа управления
- конкретное действие

²⁸ Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж. 1971 г.

Первая- общая. Вторая- конкретная. Обе функции исполняются в процессе субъективной деятельности конкретных действий сотрудника органа власти. Функции управления универсальны.

Различают функции органов управления:

- по объему и сложности работы
- по структуре
- по системе связи между собой

Различия содержания и характера функций управления на стадиях и уровнях объясняют специфику, в которых функции выражаются.

Имеется связь между функциями управления и функциями, порученными конкретному органу. Вторые производны от первых, закреплены властным путём. Функции управления – это внешнее выражение управленческой деятельности, выраженное через правовые механизмы. Одна и та же управленческая функция может быть реализована через разные формы и методы. Функции государственного управления не входят в систему сортировки функции управления и функции органов управления. При известных обстоятельствах органы одного наименования могут осуществить функции управления другого исполнительного органа. Сюда могут входить и органы иной типологии. Функции определяют структуру органа исполнительной власти. Ю.А. Тихомиров указывал на два подхода при понятии полномочий. Первый -они властные. Это неперенный атрибут. Второй- признанием полномочий органов составным элементом их компетенций или функций²⁹.

В современном государственном управлении использовали фактор функциональной направленности деятельности госоргана исполнительной власти. Указанную систему отношений можно изобразить так: взаимное проникновение функции управления и правовой компетенции

²⁹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М. 2008 г.

государственного органа. В.М. Манохин выделял следующие факторы, которые влияют на систему органов гос. управления: федеративный характер национального государственного устройства; технико-экономическую структуру хозяйства; социально-культурное строительство; централизацию и децентрализацию в организации управления; межотраслевую координацию. Вышеуказанные факторы были характерны для советского гос. управления.

Контроль как функция управления испытывает на себе все изменения, идущие в аппарате гос. управления. Как правовая форма определяется тем, что «контрольный орган и должностное лицо стоят в условиях, при которых они без посредников пользуются нормами права для разрешения конкретных юридических задач»³⁰. По мнению М.С. Студеникина гос. инспекции играют важную роль в системе гос. управления. Одним из факторов, влияющих на формирование органов гос. управления исполнительной власти, считается форма управленческой деятельности, которой реализуется функция управления. Функции детализированы в функциях органов управления. При помощи нормативных правовых актов они приобрели форму права и выразились в компетенциях и властных полномочиях органов и должностных лиц. В системе гос. управления всегда существуют отдельные органы, главной работой которых является осуществление надзора. Надзор как фактор, влияющий на построение системы федеральных органов власти, способствует:

- организации органов, упорядочиванию системы
- правовому регулированию отношений в обществе, в других сферах управления с целью применить административно-надзорные полномочия
- правильно применять правовые акты, которые управляют работой субъектов административной надзорной компетенции

³⁰ Зырянов С.М. Актуальные проблемы гос. контроля и надзора, осуществляемые органами исполнительной власти. Сборник научных трудов. М.: РГУП, 2017.-196 с.

-обеспечение закона и дисциплины в гос. управлении, защита конституционных прав, обеспечение безопасности

-организации системы органов гос. исполнительной власти

Действующая система надзора определена Указом Президента РФ от 2008г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», установленная Указом Президента РФ в 2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В систему входят три вида федеральных госорганов:

-министерства

-службы

-агентства

Осуществление функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности возложено на федеральные службы. Многие федеральные службы не являются исключительно органами надзора. Основная их деятельность- функции контроля. Федеральные службы, осуществляющие адм. надзор:

-Роспотребнадзор

-Рособрнадзор

-Ростехнадзор и т.д.

Еще один вид органов- государственные инспекции. Они включены в структуру федеральных органов исполнительной власти.

Государственная инспекция- это специально созданные контрольно-надзорные органы. Они ведут борьбу с нарушениями закона.

Административный надзор- лишь часть их деятельности. Инспекции занимаются смешанной деятельностью- контрольно-надзорной. В ФЗ № 294-ФЗ от 26.12.2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального

контроля»³¹ говорится о двух видах надзора: государственном и региональном.

Федеральный государственный контроль (надзор) - деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними административными регламентами;

Региональный государственный контроль (надзор) - деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними административными

³¹ Чаннов С.Е. Административное право. Учебник. Москва. Изд: Дашков и К. - 2018 г. - 436 с.

регламентами. Полномочия субъектов Российской Федерации по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации. Они уполномочены осуществлять государственный контроль (надзор) на территории РФ. Порядок работы и осуществления контроля (надзора) устанавливает высшее должностное лицо субъекта РФ. При этом учитываются требования к организации и осуществлению контрольно-надзорной деятельности в своей области. На уровне регионов, в отличие от федеральных центров, существует большое разнообразие надзорных служб.

Глава III. Механизм правового и административного регулирования административного надзора

3.1. Проблемы правового регулирования административного надзора и его источники

Источники административного надзора - нормативные правовые акты, управляющие либо устанавливающие общие требования по осуществлению административного надзора³².

Анализ законодательства субъектов РФ, предусматривающего порядок проведения административного надзора, говорит о том, что отсутствует системный подход в данной области правового регулирования, но применяют классификацию источников на уровне субъектов РФ.

I уровень - правовые акты, управляющие общими требованиями к выполнению регионального административного надзора, акты в форме указов главы субъекта Федерации. Значение имеют акты, устанавливающие перечень госорганов и должностных лиц, которые будут осуществлять административный надзор на региональном уровне.

II уровень- правовые акты, определяющие предметную область административного надзора. Их можно поделить на две группы: устанавливающие определенный вид административного надзора, регулирующие отношения, включающие и осуществляющие надзор.

III уровень- это акты, закрепившие административно - правовое положение органов и должностных лиц, осуществляющих полномочия административного надзора³³.

³² Липатов Э.Г. Административное право. Учебник. Москва. Изд: Дашков и К. 2016 г. 456 с.

³³ Мартынов А.В. Административный надзор в РФ: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Автореферат. Воронеж-2010.

Главное значение в управлении правовым положением надзорных органов и должностных лиц в субъектах РФ и процессуальных вопросах имеет административный регламент исполнения гос. деятельности контроля и надзора. Автор считает, что, к сожалению, не у всех субъектов РФ принимались такие административные регламенты. Принятие требующихся регламентов в субъектах РФ возможно в рамках реформы.

Правовое регулирование административного надзора основано на положениях Конституции РФ. Правовые предписания, которые содержатся в Конституции РФ направлены всем, кто участвует в государственном управлении и обязательны для исполнения всеми субъектами права.³⁴

Б.С. Эбзеев отмечал, что «несмотря на то, что Конституцией регламентируется большинство организационных вопросов в работе государственных органов, всё же она содержит общие положения, которые составляют наиболее важные начала правового управления общественных отношений»³⁵. Специфика конституционного правового управления административным надзором заключается в возможном применении органами гос. власти административного принуждения. Особое значение заслуживает законность, обоснованность при оценивании указанной работы. С помощью конституционно- правового регулирования устанавливаются границы вмешательства в работу поднадзорных объектов. Особой чертой конституционного правового управления административным надзором считается точное закрепление конституционных обязанностей человека и гражданина, выполнение которых обеспечивается за счет средств административного надзора. В связи с тем, что в России отсутствует единый правовой акт, который регулирует порядок осуществления адм. надзора

³⁴ Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Монография. Nota bene. Москва. 2012 г. 548 с.

³⁵ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2008. С.278

уместно говорить об источниках, которые регулируют некоторые вопросы административной надзорной деятельности.

Автор поддерживает с мнение ученых, предлагающих принятие единого нормативно- правового акта, который будет управлять надзором в России³⁶. Такой нормативный правовой акт может содержать административно-процедурные вопросы по исполнению административного надзора. И служить для образования элементов системы источников права указанного вида государственной управленческой деятельности. Источникам правового регулирования надзора прежде всех относятся источники, относящиеся к международным нормативным правовым актам. Эти акты касаются осуществления административного надзора. К этим актам относятся: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и т.д. В указанных нормативных правовых актах определено общее положение участников административных надзорных отношений. В них закреплены права, свободы конкретных лиц в момент проведения административного надзора и имеются указания на основания для проведения административного надзора.

Следующая категория источников административного надзора – федеральные конституционные законы. Например, ФЗК «О правительстве РФ»; «О чрезвычайном положении»; «О военном положении» и другие. После федеральных конституционных законов идут федеральные законы. Эти законы определяют систему и организацию работы административных органов. Особый статус у ФЗ № 294-ФЗ «О защите прав юридических и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госконтроля

³⁶ Зырянов С.М. Современное состояние и перспективы развития административного надзора. Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2. 162 с.

(надзора) и муниципального контроля»³⁷, установившего виды административного надзора: федеральный или региональный. Он регулирует порядок организации контроля. Порядок проведения проверок юридических лиц. Порядок проверки индивидуальных предпринимателей. Определил порядок организации взаимодействия между контролирующими и надзирающими органами власти. Права и обязанности контролирующих органов и должностных лиц, осуществляющих надзор. Следующий по значимости источник - это ФЗ «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма». Настоящий Федеральный закон направлен на защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства путем создания правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Закон регулирует отношения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, иностранных структур без образования юридического лица, государственных органов, осуществляющих контроль на территории Российской Федерации за проведением операций с денежными средствами или иным имуществом, в целях предупреждения, выявления и пресечения деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма, а также отношения юридических лиц и федеральных органов исполнительной власти, связанные с установлением бенефициарных владельцев юридических лиц. Закон возложил обязанность проводить контроль и надзор в установленной сфере Центробанком РФ, ФСБ, и т.д. Общие положения технического контроля установлены ФЗ № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³⁸.

³⁷ Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография. М. 2010. С. 66

³⁸ ФЗ № 184-ФЗ «О техническом регулировании». СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5140

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также к выполнению работ или оказанию услуг в целях добровольного подтверждения соответствия. Настоящий Федеральный закон также определяет права и обязанности участников, регулируемых настоящим Федеральным законом отношений.

Немаловажную роль, как источник административного надзора, осуществляет Трудовой кодекс РФ. В кодексе прописаны функции по осуществлению надзора и контроля, которые осуществляет инспекция труда, а также тех органов, которые осуществляют надзорную деятельность в указанной сфере. Для потребительского рынка важное значение имеет ФЗ № 2300-1 «О защите прав потребителей». Особый режим при проведении госконтроля и надзора устанавливает ФЗ № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах РФ» - отношения в сфере особых экономических зон в Российской Федерации регулируются Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года (далее - Соглашение о СЭЗ), иными актами таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС (далее - Таможенный союз), законодательством Российской Федерации об особых экономических зонах и иным законодательством Российской Федерации.

Следующий источник- подзаконные нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ.

Таким образом, источники для управления административным надзором в РФ, это:

1. Все виды кодексов РФ. Эти законы делятся в свою очередь на три группы: а) федеральные законы в области обеспечения безопасности; б) регулирующие социальные, экономические вопросы; в) федеральные законы, которые считаются прямым объектом адм. Надзора - технические регламенты.

2. Постановления и Указы Президента и Правительства РФ. Они управляют отдельными видами надзора; устанавливают нормы и правила, которые входят в объект адм. надзора; утверждают технические регламенты.

3. Нормативно - правовые акты, регламентирующие административно-правовое положение органа адм. надзора.

4. Акты, регулирующие положение должностных лиц, осуществляющих административный надзор.

5. Акты, управляющие процессуальными вопросами осуществления административно - надзорного производства.

6. Административные регламенты, которые регулируют порядок исполнения работы по контролю, надзору за исполнением работающего закона- это приказы различных министерств.

7. Акты, регулирующие порядок по применению мер административного принуждения.

8. Акты, определяющие степень ответственности должностных лиц, осуществляющих работу по административному надзору.

Исходя из изложенного, можно классифицировать источники административного надзора на уровне субъектов РФ. Первый- акты с общими требованиями к осуществлению регионального административного надзора. Второй- акты, которые установили предметную область

административного надзора. Третий- акты, установившие административно-правовое положение органов, занимающихся административным надзором.

3.2. Критерии классификации административного надзора в РФ, его виды, система и правовое установление

Вопрос, вынесенный в название главы, малоизучен. Выбор критерия классификации административного надзора влияет на систему административных надзорных органов, на осуществление ими государственной управленческой деятельности. Любая классификация основывается на критериях, где главное- проверка законности решений, принимаемых административными органами. Дж.Галлиган говорил о внутреннем и внешнем надзоре. Внутренний надзор осуществляет один административный орган за другим. Внешний реализуется внешним по отношению к администрации независимым от неё органом³⁹. Основой классификации административного надзора является принцип разделения властей. К сожалению, для России такая система не совсем приемлема. Связано это с тем, что в России нет административных судов. Прокуратура, уполномоченные по правам человека и парламент компетентны лишь в частных случаях нарушения прав человека. Прокуратура реализует надзорные полномочия только при наличии факта нарушения законности в установленной сфере. Когда как для адм. надзора присутствие таких фактов может и не быть.

Интересную классификацию административного надзора предложил немецкий ученый Рольф Штобер. Он выделял как вид хозяйственный надзор⁴⁰. Критерий классификации указанного надзора- соответствующий период деятельности хозяйствующего субъекта. Им был выделен надзор в

³⁹ Галлиган Д., Административное право: история развития и основные современные концепции. М. 2002.С. 331-333

⁴⁰ Rolf Stober. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts-und Binnenmarktrechts. ISBN 978-5-466-00328-4 (В пер.)

начале хоз. деятельности, в процессе хоз. деятельности, при завершении хоз. деятельности.⁴¹ В этом случае в основы классификации положены три стадии хозяйственно-экономической деятельности: открытие производства; деятельность производства; прекращение производства.

Гарантом защиты прав в германском административном праве Германии является институт судебного надзора, осуществляемый административными судами⁴² – это внешний административный надзор. Оспаривание управленческого акта происходит при подаче его в административный суд⁴³. В Германском праве надзорная деятельность является важной функцией публичного управления⁴⁴. Так же выстроена система внутреннего и внешнего административного надзора во Франции, где административный надзор – это узкопрофильный контроль⁴⁵. Чаще используется термин контроль, чем надзор. К внутреннему административному надзору во Франции относят: надзор вышестоящих должностных лиц за подчиненными; инспекционный корпус; органы опеки. Все три случая – это внутренний контроль Администрации, осуществляемый ею самой по своей инициативе⁴⁶. Внешний административный надзор осуществляется гос. властью или посредством органов, которые тесно связаны с государственной властью. Во Франции административный надзор четко систематизирован. В США административное право регулирует особые общественные отношения⁴⁷. Эти отношения возникают в результате осуществления полномочий государственными учреждениями, и в процессе судебного

⁴¹ Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. Пер. с нем. М. 2008. С. 250-255.

⁴² Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 1998. С. 225.

⁴³ Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 1998. С.233.

⁴⁴ Dr. Anastasia Berger / Nina Wesch. Verwaltungsprozess im deutschen Recht. <http://www.gesetze-iminternet.de/vwvfg/>.

⁴⁵ Code Administratif.

http://zakon.ru/publication/osnovnye_napravleniya_reformirovaniya_regionalnyx_mestnyx_organov_vlasti_vo_francii

⁴⁶ Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-Французская серия учебных и информационных материалов. № 30. 1994. С. 5.

⁴⁷ Schwartz B. Administrative Law. Boston, 1976; Davis K.C. Administrative Law Treatise, v. 4, St. Paul, 1958, p.30-31.

контроля над администрацией. В США много внимания уделяют «внешнему административному праву». Внешнее административное право – это правовое регулирование осуществления внешних функций гос. управления. Главный акцент действий норм административного права в США сводится к помощи этих норм права по осуществлению контроля самой администрации. Особое значение имеет судебный контроль. Судебный контроль осуществляется над решениями и действиями администрации учреждений. Основной акцент сделан на вопросах административно- правового регулирования статуса учреждений, а также на должностных лицах при осуществлении ими управленческих задач. В Великобритании до XVIII века административное право не признавали. В системе административного права Великобритании существует третье звено управления- «регулирующие агентства». Они осуществляют контроль и надзор за деятельностью государственных корпораций. Контроль осуществляется Парламентом и судами над администрацией.

В России выделяют другие критерии при классификации административного надзора и в теории административного права нет ясного определения предпосылок для выделения внешнего и внутреннего надзора. Осуществляют надзор исключительно органы исполнительной власти. В РФ нет теоретических разработок применения инструментов «судебного контроля и надзора». Иностраный опыт показывает, что трудно представить систему административного надзора без возможности обжалования незаконных действий органов власти через систему судов. Это отмечал и С.Д. Хазанов⁴⁸. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» на законодательном уровне подтвердил наличие правового механизма судебного контроля (надзора) за

⁴⁸ Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права/Административное право на рубеже веков6 Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003. С.41.

работой госорганов власти и их должностных лиц. Роль суда в названной системе имеет огромное значение. Абросимова Е.Б. отмечала, что суд признан специальным госорганом, который осуществляет функцию соц. контроля в ситуации конфликта между отдельными гражданами, между гражданами и государством. Конфликта, который возник в любой области жизни и деятельности человека, которая регулируется правом⁴⁹. Согласно её мнению, суд в условиях реализации принципа разделения властей обладает двумя фундаментальными полномочиями: во первых- судебного административного контроля и судебного конституционного контроля; во вторых- исполнителя.⁵⁰

В литературе отсутствуют четкие критерии классификации административного надзора⁵¹. Н.М. Конин указывал на несколько видов госнадзора: функциональные виды отраслевого госнадзора; всеобщий межотраслевой госнадзор. К первому виду он относил: банковский, государственный страховой, санитарно-эпидемиологический, ветеринарный и др. Ко второму виду: прокурорский, МВД РФ. Бельский К.С выделял несколько критериев классификации административного надзора: общий и специальный⁵². По форме надзора К.С. Бельский делил его на: гласный и негласный. По охраняемым объектам: надзор органов МВД РФ; таможенных; Госнаркоконтроля РФ; ФСБ; Санэпидемнадзора и т.д. Бельский К.С. относил административный надзор к методам полицейской деятельности. И соответственно им рассматривался административный надзор и его классификацию только применительно к работе полиции. Автор считает, что отождествление полицейского и административного надзора несколько не обоснованы, так как административный надзор - универсальная форма для всей государственной управленческой работы, полицейский надзор – часть

⁴⁹ Абросимова Е.Б. Судебная власть в РФ: система и принципы, М., 2002, с. 11.

⁵⁰ Абросимова Е.Б. Указ.соч. С. 12-13.

⁵¹ Общее административное право: учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова, Воронеж, 2007. С. 426-448.

⁵² Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 603-609.

общего надзора. Однако многие ученые настаивают на выделение полицейского надзора в отдельную отрасль права⁵³. Данный вид надзора должен быть подвидом административного надзора.

Осинцев Д.В. давал такую классификацию административного надзора: обычный, стимулирующий, ограничивающий. Обычные меры подразделены на проверку деятельности лиц в независимости их статуса и субъектов со специальным правовым статусом. Ограничивающие меры- это признание выполнения минимального объема установленных требований. По мнению автора, такая классификация тоже не может быть признана особо удачной, так как ученый по сути рассматривает внутреннее содержание административно-надзорной деятельности госорганов исполнительной власти.

Административно-надзорную деятельность можно классифицировать: по характеру административного надзора; по направленности или предмету; по объектам; по субъектам; по полномочиям; по границам; по уровням; по стадиям; по способу процессуального закрепления; по коммуникативности; по административно- правовому режиму.

В ходе рассмотрения классификации административного надзора были приведены существенные критерии классификации. Использование указанных критериев позволило бы правильно изучать многогранную сущность и сложность структурирование содержания административного надзора.

Виды административного надзора можно классифицировать по тем нормативным актам, которые управляют надзорной деятельностью. Это

⁵³ Административное право России: учебник / Под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. М., 2008. С. 510-511; Административное право России. Общая часть: учебник для высших учебных заведений / Под ред. П.И. Кононова. Киров, 2006. С. 381-385.

общие и специализированные нормативные акты, устанавливающие возможность исполнения государственного надзора.

Руководствуясь ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» разделяют госнадзор по уровням. Выделено два уровня: федеральный и региональный. При федеральном уровне надзор осуществляют федеральные органы исполнительной власти. Эти органы надзор производят на всей территории России. На региональном уровне надзорную деятельность осуществляют органы исполнительной власти субъекта РФ. Этот надзор осуществляется только на территории субъекта РФ.

К общим нормативно - правовым актам, регулирующим работу по осуществлению контроля и надзора можно отнести ФЗ РФ «О техническом регулировании» от 27.10.2002 № 184-ФЗ⁵⁴. Этот закон установил общие положения технического надзора и контроля за соблюдением требований технических регламентов.

Огромное значение имеют формы надзора и контроля, установленные Трудовым кодексом РФ⁵⁵. Закон предписывает порядок и основания надзорной деятельности федеральной инспекции труда.

В сфере потребительского рынка особое место занимает Закон РФ «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. № 2300-1.

Многочисленные виды специализированного, так называемого отраслевого контроля устанавливают специальные нормативные правовые акты:

1. Строительный надзор- Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ - регулирует отношения по территориальному планированию,

⁵⁴ ФЗ № 184-ФЗ «О техническом регулировании» от 27.10.02 г. СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1). Ст. 5140.

⁵⁵ Ст. 353 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; (с посл. изм. от 28.02.2008 г.)

градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий, сооружений.

2.Банковский надзор- ФЗ РФ «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 г. № 395-ФЗ

3.Госнадзор в области обеспечения безопасности дорожного движения- ФЗ от 1995 г № 196-ФЗ. - определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации.

4.Гос.ветеринарный надзор- Закон РФ «О ветеринарии» от 14.05.1993 № 4979-1.

5.Гос.энерго надзор- ФЗ РФ «Об электроэнергетике» от 26.03.2003 № 35-ФЗ - закон устанавливает правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, определяет полномочия органов государственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики при осуществлении деятельности в сфере электроэнергетики (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и потребителей электрической энергии.; ФЗ РФ «Об энергосбережении» от 03.04.1996 № 28-ФЗ; ФЗ РФ «О безопасности гидротехнических сооружений» от 21.07.1997 № 117-ФЗ – устанавливает порядок осуществления федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений; Фактически к каждому федеральному закону издается Постановление Правительства, а также нормативные акты регионального значения. Государство осуществляет надзорно-контрольную деятельность в области природопользования; образования; метрологии; экологии; при защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; авиационной безопасности; охраны здоровья граждан; объектов культурного наследия; финансово-бюджетной сфере; связи. Для осуществления всех перечисленных видов надзорной

деятельности существуют Федеральные законы, Постановления Правительства, Региональные правовые акты, Приказы ведомств и министерств. Вся надзорная деятельность жестко регламентирована законодательством в той сфере, в которой осуществляется надзор и контроль. Исходя из изложенного, можно выделить 21 вид специального госнадзора - административный надзор, осуществляемый исполнительными органами государственной власти с целью достижения задач по государственному управлению.

Существует еще два очень важных государственных контроля- судебный и прокурорский. Прокурорский надзор и контроль осуществляется на основании ФЗ РФ «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 г. в ред. 2017 г. № 2202-1.

Неопределенная ситуация сложилась с судебным надзором. Понятие этого вида надзора практически нет в законодательстве РФ. Можно сказать, что отсутствуют теоретические разработки о применении этих инструментов в административной надзорной деятельности. Абросимов Е.Б. считал, что суд-специальный госорган, осуществляющий работу социального контроля «при наличии конфликта между лицом и государством, которые возникают в любой сфере деятельности, которая управляется государством»⁵⁶. Работа суда по разрешению административных дел о неправомерности действий и решений органов власти является судебным контролем. Что считать судебным надзором не очень понятно. Николаева Л.А. указывала: «надзор судебных органов за законностью в гос. управлении состоит в проверке судом при соблюдении установленной процессуальной формы, законности и обоснованности отнесенных к его компетенции индивидуальных правовых актов и действий должностных лиц госорганов в целях охраны интересов государства, обеспечения прав и законных интересов госорганов,

⁵⁶ Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. С. 11.

общественных организаций и граждан»⁵⁷. Многие учены подменяют понятие судебного надзора судебным контролем. Беляев В.П. отмечал между этими понятиями существенные принципиальные отличия. Контроль судом осуществляется внутри судебной системы в целях устранения судебных ошибок. Надзор судом осуществляется при защите прав граждан, юр. лиц и индивидуальных предпринимателей при допущении органами власти, должностными лицами нарушения законности при проведении административного надзора. Это административно-надзорная деятельность судов. Это форма реализации надзорного процесса судами⁵⁸.

Все виды государственного надзора – важная составляющая государственного управления. Но современная система государственного надзора требует модернизации с целью окончательного разграничения функции контроля и надзора.

⁵⁷ Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб., 2004. С. 249.

⁵⁸ Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8.

Глава IV. Значение административного надзора для построения эффективного государственного управления

4.1. Основные задачи и функции административного надзора

Функции административного надзора- основные направления по применению административных надзорных средств правового воздействия, обеспечивающие достижение определенных государством целей правового управления в установленной области деятельности. Функций административного надзора четыре: правозащитная; правоохранительная; организационно-правовая; противодействия коррупционной деятельности. Основная задача административного надзора - обеспечения четкого, единообразного исполнения специальных норм и правил, являющихся общеобязательными органами, проводящими надзор. Основная функция административного надзора- это функция публичного управления. Из этой функции вытекают все вышеперечисленные функции административного надзора. К сожалению, наука административного права не уделила внимания проблеме освещения административного надзора как функции публичного управления.

Административный надзор связан с такой функцией управления, как контроль. Основин В.С. определял контроль как «систему проверки исполнения управленческого решения с целью предотвращения отклонений от требований управленческого решения, и устранения недостатков»⁵⁹. По мнению Шорина Е.В. контроль- необходимое условие для поддержания дисциплины, законности, порядка, организованности и т.д. в деятельности аппарата гос. управления, в общественной жизни⁶⁰. Контроль, продолжает Шорин Е.В., является самоцелью. Требуется для обеспечения качественного

⁵⁹ Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С.163-164

⁶⁰ Шорин Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С.19

выполнения принятых решений⁶¹. На основании вышеуказанных рассуждений следует, что контроль- второстепенная и обеспечительная функция управления. Это специфическая черта контроля как функции надзора. Административный надзор имеет черты внутреннего и внешнего контроля. Вопрос о разграничении контроля и административного надзора очень серьезный и стоит перед законодателями давно. Автор предлагает данный вопрос решить путем определения правильной правовой конструкции административного надзора как функции публичного управления.

Следующая функция надзора- регулирующая. Регулирование происходит путем регламентации общественных отношений с помощью общих правил, обязательных к исполнению⁶². Вопрос о принадлежности функции регулирования административной деятельности является в теории административного управления спорным. Непосредственно функция управления относится к различным министерствам. Но реализовать административный надзор без того, чтобы не определить рамки и порядок осуществления деятельности, поведения тех, кем управляют, невозможно. Фактически регулирование производится субъектами административного надзора. С помощью издаваемых правовых актов достигаются задачи и цели административного надзора. Функции административного надзора имеют жесткую административную правовую регламентацию - оценку деятельности управляемого объекта заданными нормативными правовыми актами параметрам и реагирование с целью недопущения ухудшения результатов работы поднадзорного объекта, и предотвращение негативных последствий.

⁶¹ Там же. С. 25

⁶² Радько Т.Н. Теория государства и права. М., 2009. С.472;

4.2. Понятие и классификация принципов административного надзора

Принципы административного надзора - это базисные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности основания правоотношений осуществления административного надзора. Выделяют четыре группы принципов: общие; организационно- функциональные; материальные; процессуальные. Все принципы делятся на две группы: материального и процессуального права. Первые устанавливают исходные начала для установления статуса субъекта административного права. Вторые- необходимые условия для реализации прав, обязанностей и ответственности при осуществлении административно- процессуальной деятельности. Главный критерий - целевое назначение принципов. Для одних цель- обеспечение механизма административно- правового регулирования. Это общие правовые принципы. Для других- это обеспечение организационно- функционального состояния системы гос. управления. Они напрямую связаны с началами, идеями и концепциями построения организации исполнительных органов гос. власти. Это: подконтрольность; подотчетность; единство требований к гос. управлению; профессионализм, компетентность служащих; гласность при производстве гос. управления; ответственность госорганов за свои решения; обязательный учет научных основ государственного управления⁶³.

Основой административного надзора являются общие и организационно-функциональные принципы. Но в некоторых случаях требуется учитывать определенную специфику принципов административного надзора. Не всегда соблюдается принцип гласности. Существует негласный административный надзор- надзор сотрудников оперативных подразделений за лицами, которые могут представлять опасность для общества и государства⁶⁴. Предполагается

⁶³ Старилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч.1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж: ВГУ, 1998. С.358-364

⁶⁴ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. – М.: «Дело и Сервис», 2004. С.604-605

придание административному надзору принципов, которые свойственны правоохранительной деятельности⁶⁵. Административный надзор не ограничен только полицейской деятельностью. Он применяется в разных государственных управленческих отношениях. Эти отношения связаны с целенаправленным воздействием государства. Административный надзор многофункционален. Государство использует административный надзор для реализации контрольной власти. Принципами административного права являются идеи, исходные начала, правила, которые закреплены в нормативных правовых актах.

Для института административного надзора характерны общие и специальные принципы. Общие отражают характерные общие особенности административного надзора и поделены на правовые и организационные. Специальные характеризуют внутреннее содержание, служат основой его структурных элементов. Материальные принципы надзора характеризуют статус субъектов административного надзора. Это субъекты – государственные органы исполнительной власти и их должностные лица. Процессуальные принципы являются характеристикой деятельности должностных лиц, которые осуществляют административный надзор.

Система принципов административного надзора разрешает установить характерные особенности надзора. Разграничить административный надзор со смежными видами государственной управленческой деятельности.

⁶⁵Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С.20-21;

Глава V. Административный надзор и административное регламентирование государственных функций

5.1. Административные регламенты как правовые источники реализации административной надзорной деятельности

Административные регламенты реализации функций административного надзора имеют одинаковую структуру и разнородный характер правового регулирования, способствуют увеличению «административных барьеров», что отрицательно сказывается на правоприменительной деятельности. Автор считает, что решить проблему можно принятием ФЗ «Об административных процедурах», что позволило бы упорядочить административно надзорную деятельность. Возможна разработка типовых административных регламентов по осуществлению каждой государственной функции. В том числе и функций административного надзора.

Административные регламенты- новое явление в правовой жизни России. Начало регламентам было положено Постановлением Правительства РФ № 659 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». На основании этого акта создали основу для разработки ведомственных административных регламентов, которые призваны регулировать порядок исполнения конкретных государственных функций, возложенных на соответствующие органы. Административный регламент рассматривается как правовая форма административно- публичной деятельности в одном ряду с указами Президента РФ, постановления Правительства РФ, правилами и другими нормативными актами. Посредством административного регламента происходит нормативное закрепление форм административно-

процессуальных действий. Существуют несколько видов административных регламентов. Старилова Ю.Н. выделяла регламенты: федерального органа исполнительной власти; исполнения государственных функций; предоставления гос. услуг; государственных гражданских служащих федерального органа исполнительной власти⁶⁶.

Автор данную классификацию считает правильной, соответствующей сложившейся системе административных регламентов в действующем законодательстве РФ.

На основании выше изложенного можем сделать вывод: регламентация деятельности органов исполнительной власти служит для установления четких правил выполнения работ, в нашем случае для осуществления органами исполнительной власти надзорно-контрольных функций.

5.2. Административные процедуры как форма осуществления административного надзора

Административная надзорная процедура – вид административных процедур, связанных с защитой конституционных прав человека, законных интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и делятся на: общие, специальные. Общие- это часть любого административно-надзорного производства, обязательны для выполнения каждым должностным лицом, осуществляющего административный надзор. Специальные - процедуры, содействующие правильному, эффективному административному надзору, обеспечивающие общие административно-надзорные процедуры, реализацию целей и задач административного надзорного производства. Для осуществления компетенции госорганов, решения государственных задач, обеспечения реализации прав и свобод установлены общие и специальные процессуальные формы. В рамках этих

⁶⁶ Административное право: учебник/Б.В.Россинский Ю.Н. Старилова. М: Норма, 2009. С 244.

форм определяют и используют на практике процедуры: законотворческие, административные, судопроизводственные. Законодательная власть осуществляется при помощи законотворческих правовых процедур. Судебная власть осуществляется с помощью судопроизводства. Судопроизводство можно представить в виде специальных правовых процедур. Административные процедуры имеют огромное юридическое значение для практики государственного правового строительства и публичного управления. Это неотъемлемая часть современного административного права. Административные процедуры связаны с созданием специального правового порядка для осуществления управленческих действий. Либо для принятия административных решений. Административные процедуры являются важным административно-правовым институтом, который своей логикой вписаным в структуру административно- правового регулирования. Административные процедуры-реально существующие процедурные нормы права. Эти нормы могут быть структурированы и систематизированы. Административные процедуры включены в структуру административного процесса. Административные процедуры включены в правовую систему. В структуру административно-процедурных отношений включены «позитивные» правоотношения. Они формируются между исполнительными органами власти и гражданами и организациями. Содержание административных процедур включает: цель, правовая регламентация; принципы; порядок осуществления; рассмотрение и разрешение дел; исполнение решений.

Признаки административных процедур: реализация компетенции соответствующего органа власти; создание процедурных форм, которые помогают реализовать права граждан, правовая форма осуществления публичного управления; нормативность; административно- правовая регламентация целей и задач; определение административно- правового статуса участников адм. процедур; разрешение и рассмотрение

индивидуальных административных дел; связь реализации процедуры с примененной нормой материального права; принятие разных актов управления. Административная процедура- это форма принятия административного акта.

Принципы административных процедур: законность; достоверность; не злоупотребление правом; отсутствие произвола, бюрократии; открытость; ведение производства на русском языке; соразмерность; право на то, чтобы тебя выслушали; беспристрастность; обоснованность; оперативность и экономичность.

Виды административных процедур- это область отношений, которые регулирует законодательство об административных процедурах: регистрационные, лицензионные, сертификационные и т.д.

Главное назначение административных процедур- являться гарантией защиты прав и свобод граждан от произвола административных органов путем контроля за их деятельностью. Главная проблема- отсутствие единого федерального закона об административных процедурах. Это дает возможность разным ведомствам изобретать разные формальные процедуры и собственные правила отношений с частными лицами. Это приводит к формализму и лишней бюрократии. Автор считает, что необходимо ускорить процесс принятия закона об административных процедурах.

Глава VI. Порядок осуществления административного надзора

6.1. Административно- надзорное производство. Стадии и понятие

Административно-надзорное производство – это взаимосвязанные между собой административно – процессуальные нормы, определяющие порядок производства административно – надзорных действий, в ходе которых реализуются государственно – управленческие функции. Административный надзор- это властная деятельность уполномоченных субъектов государственной администрации, и других субъектов, которые применяют властные полномочия по отношению к гражданам и организациям, которые не подчинены субъектам надзора. Эти признаки обусловили необходимость заключить надзорную деятельность в жесткую и определенную юридическую форму. Административно-надзорное производство следует рассматривать как систему процессуальных действий, которые совершаются уполномоченными субъектами при осуществлении административного надзора. При производстве административно-надзорного производства участвуют органы исполнительной власти, частные лица и органы прокуратуры. Можно выделить виды надзорного производства в связи с его неоднородностью:

- 1.Производство запланированных проверок
- 2.Производство проверок вне плана
- 3.Особое производство, которое регламентируется специальными нормативными актами права

Каждый вид имеет свою специфику. Специфика проявляется через внешнюю структуру административного надзора. Рассмотрим стадии надзорных производств. Все субъекты административного надзора определяются кругом подведомственных объектов. Субъекты решают эту задачу самостоятельно. Для этого они обращаются к учетным формам. Или сами выявляют и учитывают объекты надзора. Но согласно ФЗ № 294-ФЗ от

2008г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госконтроля и надзора» есть исключения - юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный или уполномоченные в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора). Этими органами являются Роспотребнадзор, Ространснадзор, ФМБА России. Подведомственность указанных органов конкретно определена. Из-за этого не совсем понятно, кому требуется направить уведомление предпринимателем. Сообщения регистрируются. Выставляется номер, он вносится в реестр. Реестр открыт и общедоступен. Размещен на официальном сайте. Учет объектов надзора не вписан в адм. надзорное производство. Этот этап не является самостоятельным.

Плановые проверки и ординарное надзорное производство регламентировано ФЗ «О защите прав юр. лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении надзора и контроля». На первом этапе этого надзора формируется план проверок на год. На втором этапе прокуратура на основании планов проверок составляют сводный план «мероприятий по контролю» на следующий год. Третья стадия многоэтапная, состоит: корректировка собственных планов проверки надзорным органом; подготовки к плановой проверке; само проверочное мероприятие. После завершения проверки выносятся обязательные для исполнения предписания надзирающего органа. Составляется отчет о проведенных надзорных мероприятиях и достигнутого результата в ходе проведенных мероприятий. Ежегодно делается доклад об осуществлении адм. надзора. Этот доклад завершает цикл административно- надзорного производства. Автор считает, что окончанием цикла должно быть утверждение доклада. Также автор считает, что вышеуказанный закон по времени утверждения плановых проверок не урегулирован по времени. По мнению автора необходимо

изменить сроки подготовки сводного плана так, чтобы субъекты административного надзора представляли в органы прокуратуры планы к первого июля, а Генеральная прокуратура РФ опубликовывала сводный план до тридцатого ноября⁶⁷. Также ФЗ не предусмотрел возможности изменить и дополнить сводный план в случае возникновения такой необходимости.

Внеплановые проверки (экстраординарные) менее продолжительны во времени. Производятся на основании ст. 10 ФЗ «О защите прав юр. лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госконтроля и надзора». Так же имеет определенные стадии. Первая- возбуждение внепланового надзорного производства. ФЗ не очень детально регламентировал этот вид производства. Частично совпадают поводы для возбуждения производства, предусмотренный ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ и ч. 2 ст. 10 указанного федерального закона. Решение о проведении внеплановой проверки принимает руководитель органа адм. надзора. Для проведения такой проверки требуется получить санкцию прокурора. При отказе прокурора на проведения этого вида проверки возможно использовать положения КоАП РФ. Автор считает, что требуется устранить данную правовую коллизию, так как она приводит к многочисленным нарушениям прав предпринимателей. Для этого надо согласовать ФЗ № 294-ФЗ и КоАП РФ. Потом идет подготовка проведения внеплановой проверки. Требуется уведомить юр. лицо или ИП о её проведении. Вторая стадия- осуществление проверки.

Особое надзорное производство-это производство, которое устанавливается специальными нормативными актами. Это производство не регламентировано ФЗ № 294-ФЗ и представляет систему разных видов надзора. Виды указанного надзора: таможенный; антимонопольный; миграционный; лицензионный и так далее. Перечисленные виды надзора

⁶⁷ Галустьян О.А. Прокурорский надзор. Учебник. 7-е издание. 2018 г.- 511 с.

могут быть установлены другими федеральными законами. Все виды особого надзора, перечисленные в ч. 4 ст. 1 указанного выше закона. Особый надзор так же имеет свои стадии. Первая стадия- подготовительная. Вторая стадия- визуальное наблюдение за поднадзорными объектами. Третья стадия- отчетная.

Каждый вид надзорных производств имеет свой набор процедур, которые совершают субъекты адм. надзора. Эти процедуры следует рассматривать как процессуальные действия.

На основании изложенного можно сформулировать некоторые выводы:

- 1.Юридической процессуальной формой адм. надзора является комплекс процессуальных действий, который урегулирован правом взаимосвязанных действий, образующих совокупность процессуальных правоотношений
- 2.Имеется три вида надзорных производств: ординарное; экстраординарное; особое
- 3.Административно-надзорное производство- это логические последовательные стадии, завершающиеся актом права
- 4.Существование коллизии, которая приводит к злоупотреблениям должностных лиц надзорных органов (ФЗ № 264-ФЗ и КоАП РФ).

6.2. Проблемы административного надзора и его совершенствование

Административный надзор в современной России имеет много проблем - правовых и организационных. Правовые проблемы созданы отсутствием должного управления отношениями, составляющими институт административного надзора. Отсутствует термин «административный надзор» в законодательстве; не закреплена одноименная государственная функция, не определено правовое содержание административного надзора. Возникают проблемы при попытке интерпретировать с позиции права понятий «административно - надзорное производство», «стадии административно - надзорного производства», «стадии административно -

надзорной деятельности». Отсутствует типовой административный регламент. Нет определенного перечня исчерпывающих процедур, которые могут осуществляться надзорными органами. Не закреплены все права должностных лиц, осуществляющих надзор, и их обязанности. Это приводит к высокому уровню коррупции.

Организационно- правовые проблемы: наличие избыточных и дублирующих функций контроля и надзора.

Административный надзор требует усовершенствования. С этой целью можно применить новейшие технологии гос. управления. Введение индикативного управления. Это механизм по координации интересов деятельности государственных и частных субъектов хозяйства. Административный надзор служит государственным управлением нежелательного параметра в индикационном коридоре. Опережающее предупреждение угроз при осуществлении хоз. деятельности. Требуется ввести параметры, направленные на опережающее предупреждение угроз, управление рисками безопасности, кодификация законодательства об административном надзоре, единый нормативный правовой акт, который будет регламентировать порядок проведения административного надзора в РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административная надзорно-контрольная деятельность - важная функция государственного управления публичной власти. От правильности его осуществления зависит наличие доверия населения страны к этой власти. С помощью административно-надзорной деятельности происходит регулирование правоотношений между государством и населением страны, частным бизнесом и деятельностью органов государственного управления. От эффективности проведения административного надзора зависит правопорядок в стране.

Но, как мы видим, из вышеизложенного, проблем при осуществлении административного надзора еще очень много. Требуется устранение пробелов и противоречий в действующем законодательстве РФ. Нужно усовершенствовать правовую базу в каждой конкретной отрасли надзора. К сожалению, общие и специальные нормативные правовые акты создают пробелы и коллизии при производстве контрольно-надзорной деятельности.

Было бы неплохо отменить процедуру согласования с прокуратурой проверок, проводящихся вне плана. Также согласование плановых проверок на год. Нужно увеличить сроки периодичности и продолжительности проверок. Не мешало бы упростить процедуру подготовки и проведения самого контроля и надзора. Надо, чтобы обязанности юр. лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении надзора были жестко регламентированы. Отсутствует механизм возможности заменить одну проверку на другую при ситуации, когда отсутствует проверяемое лицо. Неплохо было бы, что проверка была привязана не к юр. лицу или индивидуальному предпринимателю, а к конкретному объекту.

Возникают проблемы при осуществлении строительного надзора. Необходимость в этой проверке возникает при возведении или

перестраивании объекта недвижимости. Такую проверку не представляется возможным провести раз в год. Она не подпадает под действие ФЗ № 294-ФЗ. Градостроительный кодекс РФ не предусмотрел конкретных сроков и периодов проверки. Не разрешен вопрос о прямом использовании указанного закона при проведении жилищных инспекций на предмет готовности коммунальных инфраструктур.

Отсутствуют законодательные требования при проведении контроля, надзора за промышленной безопасностью в части, касающейся вида, предмета, оснований, сроков и периодичности их проведения. Существует проблема чрезмерной системы документооборота. Не мешало бы повысить собственную требовательность и ответственность должностных лиц, проводящих контрольно-надзорную деятельность. Имеющиеся проблемы можно перечислять еще долго. Автор считает, что для того, чтобы надзорная деятельность была более эффективной надо сделать следующее:

1. Отменить согласование проведения проверок с прокуратурой
2. Обеспечить судебный контроль за законностью осуществления проверок
3. Отменить избыточные механизмы административного надзора
4. Увеличить права и обеспечить защищенность должностных лиц, проводящих административный надзор
6. Расширить область применения административного надзора
7. Усовершенствовать уровень взаимодействия надзорных органов

Проблемой на сегодняшний день остается наличие противостояния между надзорно- контрольным органов и субъектом надзора. Карательная функция надзора только увеличивается. Это способствует возникновению недоверия между надзорными органами и субъектами надзора. Субъекты надзора при проведении проверок утаивают существующие проблемы, укрывают их. Это приводит к возникновению аварийных ситуаций уже после проведенной проверки. А это в свою очередь приводит к жертвам среди населения. И хотя контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти как на

общегосударственном уровне, так и на муниципальном все же является достаточно эффективной, но требует усовершенствования. От эффективности надзорной деятельности и строгого выполнения субъектами надзора предписаний проверяющего органа зависит безопасность населения и наличие правопорядка в стране.

Список используемой литературы

Нормативные правовые акты

- 1.«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
- 2.Российская Федерация. Законы. Федеральный закон № 446-ФЗ от 29.12.2017 г. «Российская газета» № 297с, 31.12.2017, «Собрание законодательства РФ», 01.01.18, № 1 ст. 30.
- 3.Федеральный закон № 402-ФЗ от 20.12.2017 г. «Российская газета» от 20.12.2017 г. «Собрание законодательства РФ».
- 4.Федеральный закон № 499-ФЗ от 31.12.2017 г. «Российская газета» от 31.12.2017 г. «Собрание законодательства РФ».
- 5."Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017). Принят Гос. Думой 20.12.2001 г.: одобр. Советом Федерации 26.12.2001 г. – 2017 г.
- 6.Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции / Российско-Французская серия учебных и информационных материалов. № 30. 1994.
- 7.Информация с заседания Правительства РФ от 19.01.2010 г. Интернет ресурс//<http://premier.gov.ru./news/9041>
- 8.ФЗ № 184-ФЗ «О техническом регулировании». СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1) ст. 5140.
- 9.ФЗ № 2300-1 «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. contact@consultant.ru

- 10.ФЗ № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» от 22.07.2005 г. contact@consultant.ru
- 11.Указ Президента РФ «О системе и структуре Федеральных органах исполнительной власти» от 09.03.2004 г. contact@consultant.ru
- 12.ФЗ «О противодействии легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма». СЗ РФ. 2001. № 33 (ч.1) ст. 3418.
- 13.ФЗ «О техническом регулировании». СЗ РФ. 2002. № 52 (ч.1) ст. 5140.
- 14.Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001. № 197-ФЗ. СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1) ст.3.
- 15.Постановление Правительства РФ от 11.10.2005. № 659 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг». СЗ РФ. 2005. № 47 ст. 4933.

Специальная литература

16. Анохин П.К. Теория функциональной системы. М. «Успехи физиол.наук»,1970 г., т. 1, № 1, 540с.
17. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1997.- 382 с.
- 18.Атаманчук В.Г. Теория государственного управления. Курс лекций — М.: Юрид. лит., 2014 г. — 400 с.
- 19.Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. Опыт системного исследования. Изд. 2-е, доп.-М.: Политиздат; 1973 г.-392 с.
- 20.Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в РФ. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2003.456 с.
- 21.Алексеев С.С. Общая теория права. Издательство БЕК. М. 2014.
- 22.Аврутин Ю.Е. Правопорядок в РФ. М. Юнити-Дана. Закон и право, 2013.- 456 с.
- 23.Абросимова Е.Б. Судебная власть в РФ: система и принципы, М., Изд: Институт права и публичной политики. Москва. 160с.- 2002.

24. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М., 2002. 160 с.
25. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. 2-е изд., доп., М: Норма, 2016 г.-800с.
26. Бахрах Д.Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения//Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах6 Материалы конференции. (г. Москва, 15-16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. Правосудия, 2001. 800с.
27. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. 609 с.
28. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. Юриспруденция., Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 192 с.-2015.
29. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности. Издательство: Юрид.лит. Москва. 1987. 176 с.
30. Галлиган Д., Административное право: история развития и основные современные концепции. М. 2002.410с.
31. Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2009.-255с.
32. Галустьян О.А. Прокурорский надзор. Учебник. 7-е издание. 2018 г. 511 с.
33. Зырянов С.М. Современное состояние и перспективы развития административного надзора. Вестник Воронежского государственного университета. Серия Право. 2008. № 2.
34. Зырянов С.М. Административный надзор милиции: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. 111 с.
35. Зырянов С.М. Актуальные проблемы гос.контроля и надзора, осуществляемые органами исполнительной власти. Сборник научных трудов. М.: РГУП, 2017.-196 с.
36. Конин Н.М. Административное право России: учебник. М., 2006. 168 с.

37. Кононов П.И. Административное право России: учебник / М., 2008. -207 с.
38. Кикоть. В.Я. Административное право России. Юнити. Москва. 21017 г.
39. Ломакина В.Ф. Административно-правовые отношения («Лазаревские чтения») Государство и право. 2012. № 2-211с. ISSN 0132-0769
40. Логинов О. История Российской полиции. МОСКВА, 2015 г.
41. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М. Изд: Зерцало. 2008. -246 с.
42. Лазарев В.В. Общая теория права и государства. Учебник. Компетенция органов управления. Издательство: Юр.лит. М. 1994.-280 с.
43. Липатов Э.Г. Административное право. Учебник. Москва. Изд: Дашков и К. 2016 г. 456 с.
44. Мартынов А.В. Административный надзор в системе правовых концепций. М NOTA BENE..-2012 г
45. Мартынов А.В. Административный надзор в России. Монография. Воронеж. 2014 г.
46. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. NOTA BENE, 2010.
47. Мартынов А.В. Административный надзор в РФ: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования. Автореферат. Воронеж-2010.183 с.
48. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции: Сборник. СПб. 2004.
49. Назаров С.Н. Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 137; Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985.-240 с.
50. Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации: монография.М. 2010.-319 с.

51. Основин В.С. Основы науки социального управления. Воронеж. 1971. - 260 с.; .
52. Поляков А.В. Общая теория права. СПб. Юридический центр Пресс, 2001. — 642 с.
53. Петров Г.И. Основы советского управления. Издательство: Ленинградского государственного ордена Ленина университета». 1974.-290 с.
54. Радько Т.Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 2014.-752 с.-
55. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003.
56. Румянцев Н.В. Административное право зарубежных стран. ЮНИТИ-ДАНА., 2015 г.-Москва., 455 с.
57. Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб Предисл.: Бахрах Д.Н., Денисенко В.В. - С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2015. - 1086 с.
58. Сорокин П.А. Учебник общей теории права. Ярославль. 1919 г.
59. Стариков Ю.Н. Административное право. Воронеж. 2014.
60. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж, 2003.-317 с.
61. Стариков Ю.Н., Общее административное право: учебник Воронеж, 2007.
62. Старикова Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001.- 317 с.
63. Старосьцяк. Е. Элементы науки управления. Под ред.: Ямпольская Ц.А. (Вступ. ст.), Пер.: Махненко А.Х. Издательство: Прогресс Место издания: Москва Количество страниц: 423 Г. 1965 г
64. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М. Издательство: Юрид. Лит. 1974. -159 с..
65. Стариков Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права. Ташкент. Материалы симпозиума.2015.

- 66.Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.
- 67.Тихомиров Ю. А.Власть и управление в обществе. Издательство: Юрид.лит. М.: 1968.-199 с.
- 68.Ю.А.Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М. 2008.652 с
- 69.Чистяков О.И. История отечественного государства и права. Москва. 2014
- 17.Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М. 2012 г;
- 70.Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008.-214 с.
71. Чаннов С.Е. Административное право. Учебник. Москва. Изд: Дашков и К.- 2018 г.- 436 с.
72. Харченко Е.В. Система государственного и муниципального управления. М. Пресс.2012.
- 73.Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М. Пресс.2014.
- 74.Шорниа Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. Отв. ред.: Лазарев Б.М. - М.: Наука, 1981. - 301 с.
- 75.Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права/Административное право на рубеже веков. Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург, 2003.-620 с.
- 76.Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право,2004.-165 с.
- 77.Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора).Саратов. Научная книга. 2009.
- 78.Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., НОРМА., 2008.-384с.

Иностранная литература

79.Rolf Stober. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts, 2018.

80.Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht. 1998.

81.CodeAdministratif.http://zakon.ru/publication/osnovnye_napravleniya_reformirovaniya_regionalnyximestnyx_organov_vlasti_vo_francii.2018.

82.Dr. Anastasia Berger / Nina Wesch. Verwaltungsprozess im deutschen Recht. <http://www.gesetze-iminternet.de/vwvfg/>.2017.

83. Schwartz B. Administrative Law. Boston, 1976; Davis K.C. Administrative Law Treatise, v. 4, St. Paul, 1958.