

Министерство образования и науки Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.9

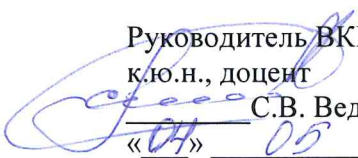
Клишнина Елизавета Дмитриевна

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
к.ю.н., доцент

 С.В. Ведяшкин
«04» 05 2018 г.

Автор работы

 Е.Д. Клишнина

Томск – 2018

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« » 20 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Клишнина Елизавете Дмитриевне

Тема выпускной(квалификационной) работы: Актуальные проблемы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Утверждена 27.09.2017 г.

Руководитель работы: к.ю.н., доцент Ведяшкин Сергей Викторович

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с «28» октября 2016 г. по «07» ноября 2016г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «11» апреля 2017г. по «22» ноября 2017 г.

3). Сбор и анализ практического материала с «13» февраля 2018 г. по «30» марта 2018 г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «20» декабря 2018 г. по «28» декабря 2018 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «01» февраля 2018 г. по «27» апреля 2018 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее _____

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель к.ю.н. доцент Ведяшкин Сергей Викторович

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____

Аннотация
магистерской диссертации
на тему: «Актуальные проблемы обеспечения законности и дисциплины в
государственном управлении»

В рамках данной работы были рассмотрены основные проблемы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, в частности: проблемы определения понятий «законности» и «дисциплины», определение пределов целесообразности в государственном управлении, способы обеспечения законности и государственной дисциплины в государственном управлении, соотношение контроля и надзора, как средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, существование многочисленных точек зрения к определению понятий «контроля» и «надзора».

Объем основного содержания работы составил 76 страниц, было использовано 92 источника.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере законности и государственной дисциплины.

В предмет исследования включаются теоретико-правовые аспекты организации и осуществления контрольной и надзорной деятельности как способов обеспечения законности и государственной дисциплины.

Целью исследования является комплексный анализ контроля и надзора как средств обеспечения законности и государственной дисциплины в государственном управлении.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись философские, общенаучные и частно-научные методы познания. Среди общенаучных методов были использованы следующие: анализ, синтез, функциональный, сравнения, описания. Среди частно-научных можно выделить: собственно – юридические: формально – юридический, сравнительно – правовой и др.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, заключение и список использованных источников и литературы.

Первая глава «Понятие и сущность законности и дисциплины в государственном управлении». В ней рассматриваются вопросы, касающиеся непосредственно понятий «государственное управление», «законности», «дисциплины»; пределы целесообразности в государственном управлении, а также способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Вторая глава посвящена контролю и надзору – как средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Данная глава состоит из двух параграфов; в первом исследуются проблемы определения понятия «государственного

контроля» как основное средство обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Второй параграф посвящен определению понятия «надзора».

В третьей главе изложены актуальные проблемы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

В заключении представлены проблемы и краткие выводы по теме исследования.

Автор работы Клишнина Е.Д.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
1 Понятие и сущность законности и дисциплины в государственном управлении	9
1.1 Понятие законности и дисциплины в государственном управлении.....	9
1.2 Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.....	19
2 Понятие контроля и надзора – как средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.....	26
2.1 Государственный контроль как основное средство обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.....	26
2.2 Понятие надзора – как средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.....	52
3 Актуальные проблемы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении .	66
Заключение	71
Список использованных источников и литературы	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Формирование истинно правового государства, в частности гражданского общества в Российской Федерации требует соответствующего уровня законности и государственной дисциплины в государственном управлении. Однако, современное состояние процесса формирования правового государства в нашей стране имеет весьма противоречивый характер. С одной стороны, в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах официально провозглашены ценности демократического, общественного и государственного устройства, важнейшей из которых является законность. С другой стороны, непосредственно реализация требований законности и государственной дисциплины на практике сталкивается с затруднениями. В частности, весьма часто встречается: коррумпированность и безответственность чиновников, которые имеют весьма грубые пренебрежения государственными интересами, а также нарушения прав и свобод личности. Данные проблемы актуализируют значение дальнейшего глубоко теоретического изучения таких явлений как законность и государственная дисциплина, учитывающее современные тенденции общественного и государственного развития.

Да, существует немало общетеоретических работ, касающихся рассматриваемых явлений, однако в данной области остается ряд дискуссионных проблем. Например, это касается контроля и надзора как способы обеспечения законности и государственной дисциплины, в частности вопросы об их соотношении, и немало важный вопрос о месте и роли данных средств. Так, например, ни на законодательном уровне, ни в юридической доктрине нет единообразного подхода к вопросу о соотношении контроля и надзора. Именно поэтому нельзя оставлять данную проблему без внимания. Поскольку от решения данных проблем будет зависеть функционирование эффективной системы контроля и надзора за законностью деятельности как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также их должностных лиц.

Степень научной разработанности проблемы. Данные проблемы исследовались, и по сей день исследуются многими учеными, такими как: А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, В.К. Бабаев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, В.П.Беляев, Н.В. Витрук, В.М. Горшенев, А.И. Гурин, С.А. Денисов, А.И. Елистратов, М.Д. Загряцкова, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.И. Матузов, М.С. Строгович, Ю.А. Тихомиров, С.О. Шохин, Н.И. Химичева, А.В. Малько, А.Е. Лунев, Ю.Н. Стариков, Г.И. Петров, С.С. Студеникин, М.С. Студеникина, , Е.Н. Трубецкой, С.М. Шахрай, В.А. Козбаненко, Н.Ю. Хаманева, , И.Б. Шахов, А.М. Тарасов, , К.В. Марков, , А.В. Мартынов, Г.С. Яковлев, Ц.А. Ямпольская и др.

Также в данной работе использовались труды зарубежных ученых таких как: М. Вебер, Ж. Ведель, , Поппер, Л.Фридман, З. Фрейд, Ясперс.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере законности и государственной дисциплины.

В предмет исследования включаются теоретико-правовые аспекты организации и осуществления контрольной и надзорной деятельности как способов обеспечения законности и государственной дисциплины.

Целью исследования является комплексный анализ контроля и надзора как средств обеспечения законности и государственной дисциплины в государственном управлении.

В основу исследования положены такие методы, как философские, общенаучные и частно - научные. Среди общенаучных методов были использованы следующие: анализ, синтез, функциональный, сравнения, описания. Среди частно-научных можно выделить: собственно – юридические: формально – юридический, сравнительно – правовой и др.

Анализ, под которым понимается процесс мысленного разложения целого на составные части, установление характера взаимосвязи и отличие между ними, и синтез – воссоединение целого из составных частей, входящих в него и взаимодействующих друг с другом элементов (например, определение системы права, состоящей из отдельных отраслей). В число таких приемов можно отнести также индукцию — получение обобщающего знания на базе познания отдельных (первичных) свойств, аспектов предмета, явления (так путем анализа законодательства и судебной практики), и дедукцию - получение знания в процессе перехода от общих суждений к более частным, конкретным (например, характеристика рассматриваемого института на основе умозаключений об общем его понимании альтернативных мер). Использовались также такие приемы формальной логики, как гипотеза, сравнение, аналогия и др.

Сравнительно-правовой метод (специальный частно-научный) использовался для поиска и обнаружения общих и индивидуальных черт в рассматриваемых институтах и их структурных компонентов и материальный, с целью установления сходства и различия между ними. Специальный частно-научный формально-юридический метод позволил определить юридические понятия, выявлять их признаки, проводить классификацию, толковать содержание правовых предписаний.

Теоретическое значение работы заключается в изложенных в работе выводах и предложениях, которые могут быть использованы в научно- исследовательских работах по дальнейшему изучению рассматриваемых институтов и решению проблем, связанных с их назначением и исполнением.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования результатов по дальнейшему совершенствованию.

Нормативно – правовую базу работы составили правовые акты РФ: Конституция РФ, кодифицированные правовые акты и иные законы РФ, законы субъектов РФ, акты Президента РФ и Правительства РФ, министерств и ведомств, основополагающие нормативные акты, регулирующие данную сферу отношений.

1 ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1 ПОНЯТИЕ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Прежде чем переходить к раскрытию содержания понятий «законности» и «дисциплины» необходимо уточнить, что из себя представляет понятие «государственное управление» в общем виде. Данная категория раскрывается в работах различных авторов, например: профессора Д.Н. Бахрах, Ю. М. Козлова, Г.В. Атамачука.¹

В раскрытии содержания такой категории как «государственное управление», важное значение, принадлежит толкованию двух его составных – «государственное» и «управление», потому что каждый из составляемых носит многоаспектный характер. Особенно много трактовок дано понятию «управление». Таким образом, предлагается, перейти к раскрытию такой категории как «управление». Итак, сам по себе термин «управление» является ключевым в науке административного права, однако, до настоящего времени отсутствует единое понимание относительно его содержания. То есть можно сделать вывод о том, что «управление» является многоаспектным явлением, что уже вполне осознано теорией и практикой его научной организацией.

В философской литературе управление анализируется с точки зрения проявления в нем сущностных самоуправляемых свойств общества. Данный анализ можно проследить в работах К. Поппера, К. Ясперса и др.² Управление признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления. Положения и выводы философской мысли создают методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совершенствования управления, способствуют ориентации творческих поисков.

Также существенные стороны управления были раскрыты и социологической мыслью (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен и др.)³, которая, в свою очередь, доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии – общей теории административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно - технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах.

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник / Бахрах Д.Н.. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010. С.57.

² См.: Поппер К. Открытое общество и его враги. Пер. с англ. Т.1,2. М.,1992. С.34.

³ См.: Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М.,1988. С.78.

Также нельзя не отметить, что большую ценность для осознания сущности управления и его практического использования имеют экономические исследования. Именно усилиями, прежде всего экономистов была заложена теория управления предпринимательством, производством, услугами. Систематизация экономических и технологических знаний, осуществленная Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и др. стала фактически тем «первозданным» толчком.⁴ Опыт XX века показал и доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания. Экономически исследуется само управление, которое с одной стороны требует существенных общественных затрат (духовных и материальных) на свое формирование и осуществление, а с другой призвано приносить некие объективные результаты, общественную пользу.

Так как в управлении задействованы люди со своими интересами, принципами, ценностями, мотивами деятельности, идеалами и другими субъективными элементами, которые играют немало важную роль в управлении, необходимо разобрать и психологический аспект управления.

Психологическая сторона управления, инспирированная идеями психоанализа З. Фрейда,⁵ позволяет осознать управление как механизм психологического взаимодействия людей. Анализу были подвергнуты положения такие как, непосредственно источники, все разновидности формы соответствующего взаимодействия (индивидуальная, коллективная), также структуры и процедуры согласования интересов и жизненных ориентаций. Затем на основе этого, началась разработка психологической теории решений. Значение данного аспекта кроется в том, что понимание того, что только знание и учет многообразия человеческого сознания создают объективные условия для эффективного управления.

Также, управление можно рассматривать и в других, не менее ценных аспектах: культурный, исторический, информационный, политический, правовой и праксеологический. Значение вышеуказанных подходов состоит во – первых, каждый из них содержит в себе познавательный смысл, во – вторых, данные подходы логически согласованы между собой, это вытекает из единства сущности управления, то есть, каждый аспект должен соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не иную категорию, и в – третьих, не стоит их

⁴ См.: Эмерсон Г., Тейлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство. Пер. с англ. М., 1992. С.98, 101-105.

⁵ См.: Фрейд З. Психоанализ. Религия. Культура. М. 1992. С.260.

противопоставлять друг другу, так как каждый из них выполняет познавательную функцию.

Таким образом, управление можно определить, как: целеполагающее, сознательное, преднамеренное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, политические партии, общественные объединения и т.д.).

Управление имеет различные классификации. Однако, объектом данного анализа является государственное управление, которое является его разновидностью. В литературе существует бесспорное мнение о том, что государственное управление занимает особое место. Оно вытекает из соответствующих свойств, которые присущи данному виду.

Первоочередное свойство сосредоточено в субъекте государственного управления, который, прежде всего, оказывает определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий. Речь идет о государстве. Существует множество подходов к его пониманию. Однако, анализ самых разнообразных трактовок термина «государство» позволяет выделить в нем властную силу. Так например, М. Вебер писал: «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное насилие как средство»⁶.

Совершенно справедливым является суждение о том, что государство – является некой структурой, способной властно определять линию поведения общества и добиваться ее с помощью принуждения. Ведь тем самым государство отличается от иных общественных структур, потому что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе государственная власть. В свою очередь власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой общество в силу разных причин (материальных, социальных, информационных и иных) добровольно или по принуждению признает верховенство воли и нормативных установлений и в соответствии с требованиями совершает те или иные действия. Государственная власть имеет в источнике правовую обособленность, а в реализации – силу государственного аппарата, который обладает соответствующими средствами принуждения. Именно поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть.

Следующим свойством является – распространенность на все общество. Данная отличительная черта государственного управления прослеживается во взаимосвязи

⁶ См.: Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М., 1990. С.89.

государства и общества. Однако, данную взаимосвязь необходимо различать с негативной и положительной стороны.

Негативная сторона взаимосвязи государства и общества проявляется в государствах с тоталитарным политическим режимом. В них происходит вмешательство во все сферы деятельности общества и управление данным обществом. Однако, даже в государстве с крайним проявлением тоталитарного режима, которое пыталось сделать что-то подобное не оказалось способным его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над обществом.

Положительная сторона заключается в большом объеме свободы, самостоятельности и самоуправления в общественной жизнедеятельности общества. В свою очередь, границы свободы, самостоятельности и самоуправления определяются наряду с общественными институтами и государством. Именно государство посредством законодательной деятельности устанавливает основные общеобязательные правила (нормы) поведения людей соблюдение, которых обеспечивает своей властной силой.

В качестве третьего свойства государственного управления необходимо выделить его системность. Системность для государственного управления приобрело принципиальное значение. Наличие данного свойства придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Также в науке административного права принято рассматривать государственное управление в узком и широком смысле.

В широком смысле «государственное управление — это регулирующая деятельность государства в целом (т.е. деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т. д.)»⁷. Государственное управление, при таком подходе, характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

В узком понимании под «государственным управлением понимают административную деятельность, т. е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне, как Российской Федерации, так и ее субъектов»⁸.

Таким образом, обобщая все вышесказанное, государственное управление можно определить, как: организующее и регулирующее воздействие государства на

⁷ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. - 3-е издание., пересм. допол. - М. 2008. С. 425.

⁸ См.: Там же.

общественную жизнедеятельность общества в целях ее упорядочения, сохранения, опирающееся на властную силу. Данное определение объединяет в логическую целостность три момента: государство, как системно организованный субъект управления; общественную жизнедеятельность общества, воспринимающее управляющие воздействия и реагирующее на них; управляющие воздействия, которые в свою очередь образуют взаимосвязи между государством и обществом.

В рамках государственного управления реализуется такое понятие как законность. Понятийно содержание законности многозначно. Обычно законность в государственном управлении рассматривают как принцип, режим и метод деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Предлагаю рассмотреть каждый аспект в отдельности.

В Теории государства и права под принципами понимают «основные, исходные начала, требования, выражающие сущность права и определяющие общую направленность правового регулирования»⁹. Принцип законности является одним из важнейших конституционных принципов и имеет существенное значение для государственно – управленческой деятельности.

На данном принципе должна основываться практическая деятельность государственных органов и должностных лиц. Сущность принципа законности отражена в ст. 15 Конституции РФ.¹⁰ В ч.1 ст.15 Основного закона установлено, что Конституция - есть способ закрепления и выражения высших правовых норм. В этом смысле она сама выступает в качестве так называемого основного закона, которому не могут противоречить иные правовые акты, действующие на территории РФ, а наоборот, реализация которых должна происходить в исполнении ему. Исходя из с данного положения вытекают два взаимосвязанных положения: во - первых, Конституция РФ юридически закрепляет и гарантирует политическое, государственное единство народа независимо от федеративного устройства государства; во – вторых, речь идет о единстве правовой системы РФ и ее субъектов. Следовательно, не может быть никаких ни юридических, ни фактических обстоятельств, которые бы допускали или даже оправдывали нарушения хотя бы одного положения Конституции РФ.

Также в данной статье, а именно, в части 2 установлено: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Здесь необходимо обратить внимание на следующие критерии. Во – первых, закрепляется универсальная для

⁹ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Уч. Пособие. – М: Юрист, 2004. С.67.

¹⁰ См.: Конституция Российской Федерации// «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

всех субъектов права обязанность строго и неукоснительно соблюдать Конституцию и применяемые в соответствии с ней законы. Во – вторых, данное требование распространяется на все виды государственной деятельности. В – третьих, само понятие «соблюдение», используемое в Конституции шире сложившегося понимания соблюдения, которое выражается в том, что субъекты права координируют свое поведение с юридическими запретами. В свою очередь, «соблюдение» в конституционном смысле характеризуется не только пассивным поведением субъекта, т.е. не совершением им запрещенных Конституцией действий, но и включает также активное поведение субъектов права, которое направленное на достижение ее целей, и в данном смысле совпадает с понятием выполнения конституционных норм. И в – четвертых, запреты широко используются Конституцией для нормирования деятельности государства (т.е. включая его органы и должностных лиц) как субъекта права.

При характеристике принципа законности следует учитывать также соотношение норм международного права и российского законодательства. В данном случае, Конституция установила общую норму (ч.4 ст.15), согласно которой правила международных договоров РФ имеют приоритет над правилами ее внутреннего законодательства.

В рамках рассмотрения законности как режима происходит отождествление ее с таким принятым в государстве порядком, при котором все правовые акты и организационные действия осуществляются государственным аппаратом. Проявление демократии в государстве происходит при наличии прочного режима законности, поскольку власть народа реализуется в установлении и надлежащем исполнении законов. Именно поэтому режим законности включает наличие развитой системы законов и иных правовых норм, а также надлежащую и активную реализацию содержащихся в данных актах правовых норм в соответствии с целями правового регулирования, интересами личности, общества и государства.

Д.Н. Бахрах характеризует режим законности в исполнительно – распорядительной деятельности следующим образом:

Во – первых, «нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. Во – вторых, целесообразно используя свои полномочия, действуя в правовых рамках, государственная администрация должна добиваться положительных результатов. Ее длительность должна быть эффективной, в ней законность и целесообразность должны органично сочетаться. В – третьих, администрация обязана оперативно реагировать на события реальной жизни. В –

четвертых, иногда публичная администрация вынуждена действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы. Например, когда ее «подводит» законодательная власть, принимая законы, для осуществления которых у администрации нет финансовых средств. И последнее, необходимо учитывать огромный объем и разнообразие властной деятельности для обеспечения режима законности в их деятельности необходима большая система гарантий»¹¹.

В качестве метода законность сводится к «совокупности способов, приемов и средств, с помощью которых юридически значимые управленческие действия совершаются в строгих рамках закона».¹² Необходимо понимать, что метод законности охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивая тем самым, единообразное понимание и применение правовых норм, как управляющими, так и управляемыми государством субъектами. Применение метода законности выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в установленных правовых границах, т.е. в пределах своей компетенции.

Вместе с тем, при любом подходе к законности ее смысл состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, а закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества, и отдельно взятого человека. Таким образом, под законностью следует понимать: систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и иных правовых актов.

Такое понимание законности отчетливо предопределяет те свойства, которым она должна отвечать.

Важное свойство законности заключается в ее *единообразии*, т.е. в одинаковом понимании и осуществлении в различных местах, разными людьми и организационными структурами и в различных жизненных ситуациях. Иными словами, один и тот же закон не может трактоваться по – разному, по тому или иному «усмотрению» отдельно взятого субъекта права. Единообразное толкование и исполнение обуславливается тем, что закон так сказать сохраняет всеобщее, что исключает противоречия с национальными и религиозными традициями, обычаями, нормами.

Следующим немало важным свойством законности является свойство *всеохватываемости*. Данное свойство подтверждает то, что в государственном управлении действующее законодательство в равной мере и по всем аспектам

¹¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. - 2-е изд. М. 2006. С.356-357.

¹² См.: Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. - М.: Юрист. 1999. С.279.

распространяется как на сами органы государственной власти, органы местного самоуправления и государственных (муниципальных) служащих, но так и на общественные структуры и граждан. В любом правоотношении обе стороны обязаны руководствоваться законом и разрешать соответствующие вопросы в установленных законами процессуальных формах. В данном случае свойство всеохватываемости связано с положением ч.3 ст.15 Конституции РФ, гласящие, что «законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». В соответствии с этим, каждый субъект правовых действий должен знать закон и требовать от своих «контрагентов» его соблюдения.

К свойствам законности также можно отнести: гарантированность и устойчивость. Однако они инициируются специальными мерами (способами) обеспечения законности.

С законностью тесно связана такая форма общественной связи как дисциплина. Эта форма демонстрирует признание, и соблюдение человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определённых дел. Дисциплина неразрывно связана с законностью и даже может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения. При этом представляется справедливым определение дисциплины как самостоятельного явления, со своим набором элементов и их структур, местом и результатами применения. Взаимосвязь законности и дисциплины определяется тем, что данные явления образуют некое общее пространство, за пределами которого каждое выполняет свои функции.

В юридической науке принято выделять два подхода к пониманию дисциплины. Сторонники первого подхода опирались на институциональный аспект и в связи с этим дисциплину предлагали рассматривать как – «совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработанные и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению, каждым кто в ней действует»¹³. Другие раскрывают дисциплину через «фактическое поведение людей в управленческих процессах, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом общении»¹⁴. Другими словами, это не только соблюдение временного юридического порядка исполнения государственной должности и обязанностей, что может приобретать формальный характер, но и обеспечение эффективной взаимосвязи между государством и обществом, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между ними и конкретными общественными структурами и гражданами, в результате которого

¹³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л., 2010. С.235.

¹⁴ См.: Там же.

происходит налаживание в целях общественного развития многочисленных отношений, которые, в свою очередь, объективно создаются управленческой деятельностью соответствующих органов. С таким широким подходом трудно согласиться, поскольку руководящие указания, распоряжения не являются законами, а направлены во исполнения их. Следовательно, объекты управления обязаны исполнять приказы, распоряжения субъектов управления в силу служебной и трудовой зависимости, которую мы не можем проследить по отношению к гражданам государства. По отношению к гражданам в каждом конкретном случае властные указания направлены на исполнение закона, посредством силы административного акта или требования изданных в пределах компетенции должностного лица. Именно поэтому, здесь речь идет не о дисциплине, а о законности, то есть обязанности строго и неукоснительного соблюдения, и исполнения закона каждым гражданином.

В литературе представлены различные подходы к классификации дисциплины.¹⁵ Основным критерием разграничения выступают: субъект, объект и в зависимости где данные правила устанавливаются (по субъективному, отраслевому, функциональному признакам).

Профессор Г.В. Атаманчук в своей работе «Теория государственного управления» выделяет ключевые показатели государственного управления, формируемые дисциплиной. К таким показателям относятся:

1. Системность - выстраивает организацию взаимодействия множества единиц;
2. Рациональность – способствует повышению продуктивности управленческих усилий и ресурсов;
3. Эффективность – гармонизирует управляющие воздействия и усиливает их влияние на общество.

Из совокупности данных показателей складывается результат активности каждого государственного органа или органа местного самоуправления, а из него – уровень государственного управления общественными процессами. Также, исходя из исполнительного содержания дисциплины, которое выражается в подчинении служащих соответствующему руководителю, в выполнении управленческих решений, а также к ответственному подходу реализации возложенных на них функций и полномочий, необходимо сочетание источников и факторов формирования личности государственного

¹⁵ См.: Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении: Проблемная лекция – М. 2002. С.79.

служащего и системы требований, которые бы постоянно систематично отслеживали и корректировали его фактическое поведение.

Вместе с тем, совершенно справедливо, говорить о единстве законности с целесообразностью. Под целесообразностью принято понимать соответствие действий субъектов управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними в общем, и перед управлением в частности. Данным субъектам предоставляется возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные направления и конкретные меры по решению поставленных задач. Кроме этого, законодательное регулирование не всегда в полной мере определяет те действия и условия, при которых необходимо принимать управленческие решения. В связи с этим целесообразность в управленческой деятельности субъектов получает свое развитие. Однако, нужно иметь ввиду, что целесообразность возможна и допустима только тогда, когда она не противоречит законности, т.е. находится в ее пределах, учитывая ее принципиальную составляющую. Только в этом случае она принесет положительный результат для общества и государства.

1.2 СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Законность и дисциплина в сфере государственно – управленческой деятельности обеспечивается системой организационно – правовых средств. Совокупность таких средств, различных по юридической значимости и содержанию, составляет способы обеспечения данных явлений.

Под обеспечением законности понимается «деятельность по не допущению любого рода отклонения или нарушения требований законности в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц; обнаружению соответствующих отклонений; устранению выявленных нарушений законности; восстановлению нарушенных прав и законных интересов, также деятельность по привлечению к ответственности виновных в нарушении законности, и деятельность, направленная на предупреждения нарушений требований законности». ¹⁶

Из данного определения, очевиден тот факт, что систему подобного рода действий включает использование полномочий юридически властного характера и соответственно данными полномочиями не обладают граждане, государственные и негосударственные формирования различного типа. Таким образом, жалобы граждан или заявления общественных объединений не будут являться самостоятельными способами обеспечения законности. Их роль сводится к донесению информации о различных нарушениях законности и дисциплины в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. Иными словами, соответствующие субъекты правомочны только возбудить обеспечительное производство, но сами его осуществить не вправе.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁷, профсоюзы вправе контролировать соблюдение законодательства о труде и его охране, требовать от администрации предприятий и учреждений устранения выявленных нарушений, составлять соответствующие акты, но сами они устранить такие нарушения не могут; им предоставлено право, обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры.

Кроме того, в соответствии Федеральным законом «О защите прав потребителей»¹⁸, объединениям потребителей предоставлено право на осуществление собственного

¹⁶ См.: Козлов Ю.М. Административно право. Учебник. М. 1999. С.109-110.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_8840/

¹⁸ См.: Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_305/

контроля, итогом которого является внесение в компетентные государственные органы предложений о привлечении виновных в нарушении прав потребителей к ответственности, об изъятии из оборота товаров и т.п.

Таким образом, перечисленный в определении комплекс мер, обеспечивающий законность действий является прерогативой исключительно полномочных исполнительных органов и должностных лиц.

Система способов обладает рядом признаков, но в то же время таким методам и формам присуща своя специфика, которая обуславливается кругом решаемых задач, объемом полномочий, как органа, так и отдельных должностных лиц.

Государство юридически закрепляет гарантии обеспечения законности и дисциплины. Под гарантиями понимаются обусловленные действующим законодательством факторы, обеспечивающие соблюдение законности.

К таким гарантиям относятся:

1. Общие гарантии:

- Экономические – вытекают из многообразия форм собственности;
- Политические – определяются конституционными положениями;
- Правовые – заключаются в создании эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, а также порядка применения норм, который заключался бы в предупреждении нарушений.

2. Специальные гарантии:

- Состояние законодательства;
- Доступность и качество правосудия;
- Уровень деятельности по предупреждению правонарушений;
- Эффективность контроля.

Чаще всего, способы обеспечения законности классифицируются в зависимости от субъекта контролирующего воздействия.

В частности, М.С. Студеникина выделяет следующие способы обеспечения законности:

1. Контроль представительных органов;
2. Контроль органов государственного управления;
3. Контроль суда;
4. Контроль прокуратуры.¹⁹

¹⁹ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля - М.: Юрид. лит., 1974.С.89-92.

Профессор А.Е. Лунев в своей работе «Обеспечение законности в советском государственном управлении» относил к способам следующее:

1. Контрольно – надзорная деятельность Советов народных депутатов;
2. Деятельность органов прокурорского надзора;
3. Судебный контроль;
4. Арбитражный контроль;
5. Партийный контроль;
6. Государственный контроль;
7. Внутриведомственный контроль;
8. Общественный контроль.

А.А. Кармолицкий в своей работе «Административно – правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций» рассматривает различные классификации способов. Вместе с тем, сам автор выявил общее для всех – государственный контроль.²⁰ В соответствии с этим, он предложил рассматривать следующее деление государственного контроля на следующие виды:

1. Контроль, осуществляемый органами государственной власти;
2. Контроль, осуществляемый органами управления общей компетенции;
3. Контроль, осуществляемый органами межотраслевой компетенции;
4. Контроль, осуществляемый органами отраслевой компетенции;
5. Контроль, осуществляемый финансовыми и представительными органами;
6. Народный контроль;
7. Административный надзор.

Рациональней подразделять способы обеспечения законности на контроль и надзор, поскольку они являются необходимыми условиями поддержания законности, дисциплины, порядка и организованности, охраны свобод и соблюдения прав граждан в процессе деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, являются важной частью аппарата государственного управления. Как отмечает В.Е. Чиркин, «эффективное управление невозможно без наличия контроля, выступающего элементом управленческой деятельности, поскольку он

²⁰См.: Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций» М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985.С.45.

играет роль барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям»²¹.

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности. Между тем, существуют различные мнения ученых по поводу определения «контроля» и «надзора», следствием чего явилось наличие дискуссии на тему соотношения данных понятий. По мнению, Н.А. Резиной «отсутствие единого подхода к трактовке понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», противоречивость научных представлений о них приводит к произвольному применению этих терминов в нормативных правовых актах, что отрицательно сказывается на правоприменительной практике»²².

Говоря о соотношении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», можно выделить две точки зрения:

- «контроль» и «надзор» - это равнозначные понятия;
- «надзор» является разновидностью контроля.

Конституция Российской Федерации уделяет совсем незначительное внимание соотношению данных терминов. Точно также и, действующее законодательство РФ, регламентирующее организацию и деятельность исполнительной власти, не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Нет этого и в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²³.

Однако проанализировав положения данного подзаконного нормативно – правового акта можно прийти к выводу о том, что данные термины отождествляются. К таким положениям можно отнести:

- Осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и другими нормативно – правовыми актами общеобязательных правил поведения;

²¹ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист. 2008. С.100.

²² См.: Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка. Автореферат дисс.. – Омск. 2003. С.37.

²³ См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. от 22 июня 2010 г. N 773 // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>.

- Выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам.

В ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях²⁴ точно также как и в рассмотренном Указе, «контроль» и «надзор» употребляются как равнозначные понятия. Также, Федеральный Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁵, по существу, ставит знак равенства между контролем и надзором при защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Однако, все же нет достаточно конкретного разграничения указанных понятий на законодательном уровне, что обуславливает наличие разнообразных подходов в определении данных терминов с научной точки зрения. Рассмотрим некоторые из них.

Д. Н. Бахрах по этому поводу отмечал: «Надзор — это ограниченный, суженный контроль».²⁶ Далее он выделяет три типа надзора:

1. Судебный;
2. Прокурорский;
3. Административный.

В итоге Д. Н. Бахрах формулирует следующее определение административного надзора: «Административный надзор — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм».²⁷ Аналогичное мнение было высказано А. П. Алехиным и Ю. М. Козловым, которые считают, что «административный надзор является разновидностью государственного контроля, суть которого состоит в наблюдении за исполнением всеми лицами (в том числе должностными) действующих в сфере управления правил (норм)»²⁸.

В. Г. Даев и М. Н. Маршунов предлагают различать контроль и надзор по их отношению к своему предмету, по пределам надзорной и контрольной проверок. По их

²⁴ См.: Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ(в ред. от 05.04.2016) //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>

²⁵ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=65012>.

²⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010.С.98-100.

²⁷ См.: Там же.

²⁸ См.: Козлов Ю.М. Административно право.Учебник.М.1999. С.111.

мнению, надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может происходить и внутри системы (самоконтроль). Надзор предполагает наличие заранее установленных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля так четко не определена. Предметом надзора может быть и деятельность самих контролирующих органов, обратное, же исключено.

По мнению Д.М. Овсянко сложность разграничения понятий «контроля» и «надзора» состоит в том, что «некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно – надзорными, ввиду выполнения ими и контрольных и надзорных функций»²⁹.

В.П. Беляев отмечает: «Формами юридической деятельности являются также контрольная и надзорная как самостоятельные, автономные формы государственной деятельности, имеющие только им присущие признаки, содержание, функции, процессуальную форму и т.д.»³⁰. Таким образом, можно выделить следующие различия между «контролем» и «надзором». Первым отличительным свойством является направленность действия, т.е. надзор всегда осуществляется извне, по отношению к проверяемому субъекту, в то время, как контроль может осуществляться и внутри системы.

Следующим отличием является результат деятельности. При осуществлении надзора, орган вправе лишь указать на выявленные нарушения, поставить вопрос об их устранении (выдать предписание, внести представление), поставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, нарушивших требования действующего законодательства. В рамках контроля, возможно разрешение выявленных нарушений. Одновременно, как по результатам контроля, так и надзора решается вопрос о привлечении лица к административной ответственности (выносятся протокол, постановление).

И последним отличием является широта распространяемого действия. Надзор предполагает проверку на предмет соблюдения требований законодательства, в то время как в рамках контроля деятельность проверяется шире и включает в себя не только проверку соответствия требований закона и указаниям вышестоящих органов, но и вмешательство в оперативно – хозяйственную деятельность проверяемого субъекта, оценка параметром, как эффективность и целесообразность.

Целесообразней разделять точку зрения тех авторов, которые видят различия между контролем и надзором в силу тех отличий, которые были указаны ранее, поскольку именно

²⁹См.: Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. //Изд. 3-е, перераб. и доп.-М.: Юрист, 2002. С. 34-35.

³⁰ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография. М: Проспект. 2005. С.51-60.

выделенные признаки доказывают самостоятельность надзора как способа обеспечения законности и дисциплины.

2 ПОНЯТИЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА – КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

2.1 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ОСНОВНОЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Контроль является объективным необходимым явлением общественной жизни. Существование и особенности проявления контроля обусловлены комплексом социально – экономических факторов, отражающих закономерности социального развития. Для рационального и эффективного использования возможностей контроля в решении задач, стоящих перед ним, важное значение имеет правильный подход к пониманию его сущности.

Следует отметить, что среди ученых нет единства мнений относительно понятия «контроля». В научной литературе представлены различные точки зрения авторов к определению понятия «контроля».

По – мнению В.П. Беляева «контроль представляет деятельность уполномоченных органов и лиц, направленную на выяснения соответствия деятельности подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативным правовым актам, поставленным перед подконтрольными объектами задачами, принятие мер по устранению «отклонений» и привлечению виновных к ответственности»³¹. Иными словами сущность контроля, по его мнению, заключается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как объект управления выполняет соответствующие требования и предписания, также в том, что уполномоченные органы и их должностные лица, используя организационно – правовые средства, определяют соответствие деятельности органов и лиц законам, анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения, и принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных.

К.В. Марков в работе «Государственный контроль» отмечал, что «контроль – форма государственной власти, обеспечивающая проверку выполнения органами государства законом и иных нормативных правовых актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности и подконтрольных объектов»³².

По мнению А.М. Тарасова «сущность контроля состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниями, которые

³¹ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис.д-ра юрид. наук-Саратов, 2006. С.12-15.

³² См.: Марков К.В. Государственный контроль. - М.: Известия, 2004. С.23.

объект получил от управляющего органа или должностного лица. Однако, указанное мнение не раскрывает всю суть содержания, а наоборот сужает его»³³.

А.И. Гурин полагает, что «...контроль представляет собой систему действий по наблюдению и проверке протекающих в коллективах людей, обществе, государстве процессов по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами, устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия»³⁴.

В.М. Горшенев рассматривал контроль как: «функцию социального управления, функцию политического руководства, функцию социалистической демократии и социалистического самоуправления народа, и как функцию правового регулирования».³⁵ Итак, сущность контроля как функции социального управления заключается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его предписания. Основной целью данной функции является блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий – приведение вправляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов. В данном случае социальное управление и контроль являются взаимосвязанными явлениями. Конечно, данные категории являются самостоятельными институтами, но, тем не менее, их взаимодействие приводит к образованию устойчивой системы, в которой контроль выступает в качестве связующего элемента между возникающими стадиями управленческой деятельности. Также, в данном аспекте проявляется информационная и коррекционная сущность контроля. На информационной стадии осуществляется поиск и сбор необходимой информации об объекте контроля, также происходит анализ и сопоставление полученных данных о фактическом исполнении с намеченными целями и принятыми решениями. В данном случае контроль выступает средством, так сказать, обратной связи между субъектом и объектом контрольной деятельности. На коррекционной стадии действия субъекта направлены на определение причин и способа устранения выявленных недостатков.

Если рассматривать контроль как функцию политического устройства, то в данном случае, он выступает с одной стороны, формой государственно – властного воздействия на подконтрольные объекты, а с другой стороны, формой партийного руководства,

³³ См.: Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля//Государство и право. -2004. -№10. С.17,20-21.

³⁴ См.: Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дис...канд.юрид.наук.М., 2005. С.10.

³⁵ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. - М.,1982. С.54.

являясь составным компонентом «политико – управленческого процесса». То есть выступает как составная часть политического режима, является важным средством совершенствования социально – политического управления в целом»³⁶.

Следующий аспект, который выделяет В.М. Горшенев, подразумевает, что контроль – «функция социалистической демократии, социалистического самоуправления народа»³⁷. Совершенно справедливо рассматривать контроль в данном аспекте. Он был присущ Советскому государству.

Последним аспектом рассмотрения данным автором контроля является – как функция правового регулирования. В данном случае, «контрольную деятельность следует рассматривать, с одной стороны, как специфическую правовую форму управленческой деятельности органов государства, а с другой – как организационно – юридическое средство обеспечения законности в управленческой деятельности»³⁸.

О.В. Химичева предлагает рассматривать контроль в качестве самостоятельной функции управления, считая, что контроль, обусловлен какой – либо совершающейся или уже совершенной деятельностью и предназначен для выявления нарушения ее нормального хода. «Контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения. Чем выше уровень управления, тем четче контроль проявляется как самостоятельная функция, требующая для ее реализации специальных органов и должностных лиц, способных оказать помощь контролируемым, устранить выявленные недостатки в их работе»³⁹.

Аналогичное мнение было обосновано М.С. Студеникиной. По ее мнению, «контроль не является сам по себе первичной деятельностью: он касается той деятельности, которая осуществляется независимо от контроля. Однако, «производный» характер контроля не означает, что он не является самостоятельным видом работы. Сущность контроля как относительно обособленной ее части состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он получил от управляющего звена. Из буквального смысла такого толкования не следует, что контроль осуществляется только ради наблюдения. Итоговая целенаправленность контроля заключается в том, что в ходе его «выявляются результаты воздействия субъекта на объект, допущенные отклонения от требований управленческих решений, от принятых

³⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Государствоведение: проблемы и перспективы. М., 1984. №6., С.13.

³⁷ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. -М., 1982. С.55.

³⁸ См.: Там же. С.56.

³⁹ См.: Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. С.30-31.

принципов организации и регулирования, причины этих отклонений, а также определяются пути преодоления имеющихся препятствий для эффективного функционирования всей системы. Таким образом, функция контроля многогранна, поскольку включает выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятии мер по устранению вскрытых недостатков»⁴⁰.

В соответствии с указанными мнениями необходимо раскрыть такой признак как властный характер контроля. По – мнению некоторых авторов, властность контроля проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью, давать подконтрольным объектам указания об устранении выявленных нарушений, которые обязательные для исполнения, также применять соответствующие меры государственного принуждения, и ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных, перед компетентными органами. Однако, исходя из данных признаков ряд ученых, пришли к неправильному выводу, отнеся контроль к числу мер государственного принуждения.⁴¹ Конечно, проводить отождествление таких категорий как «власть» и «принуждение» нельзя, поскольку принуждение является ее элементом, который содержится в любом предписании общеобязательного характера. Иными словами, оно будет выступать в качестве средства, используемого в целях обеспечения исполнения требований. Точно также недопустимо относить контроль к принуждению. Потому что «контроль – повседневная, положительная деятельность творческого характера, которая постоянно расширяется, становится всеохватывающей, поскольку без контроля немыслимо само управление».⁴² В свою очередь, принуждение применяется в связи с неправомерными действиями. В связи с этим, справедливо представить вниманию мнение В.М. Манохина: «Контроль, как функция управления, присущ практически любому виду управленческой деятельности и потому различают контроль производственный, контроль отраслевой, контроль общегосударственный, т.е. недотраслевой, осуществляемый специальными государственными структурами, не входящими в систему представительных или исполнительных органов»⁴³.

Таким образом, исходя из анализа представленных позиций, можно прийти к выводу о том, контроль можно рассматривать не только как функцию государственных органов,

⁴⁰ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.,1974. С.18.

⁴¹ См.: Васильев А.М., Лейст О.Э. Санкции в советском праве. -М.: Госюриздат,1962. //Советское государство и право. -М.: Наука,1963, №5. С.30.

⁴² См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.,1974. С.20-25.

⁴³ См.: Манохин В.М. Административное право России. - Саратов,2009. С.15.

но и как элемент системы управления который, в свою очередь, представляет собой вид публично – правовой деятельности субъектов, направленной на обеспечение законности и дисциплины, регламентированной нормами права.

Существуют различные формы контрольной деятельности. К ним можно отнести: «заслушивание отчетов, информации и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д.»⁴⁴.

Теперь перейдем к классификации данного способа обеспечения законности и дисциплины. Классификация имеет особое значение для анализа сущности, принципов построения, форм организации и методов осуществления контроля.

«Классифицировать виды контроля можно по самым разным основаниям, исходя из целей классификации, т.е. из того, какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес»⁴⁵.

В зависимости от времени (стадии) осуществления контрольной деятельности различают следующие виды:

1. Предварительный (превентивный) – «осуществляемый до предоставления субъекту права на осуществление определенного вида деятельности или на совершение определенного действия в административно – публичной сфере, например, проверка, проводимая органами внутренних дел перед выдачей гражданину лицензии на приобретение оружия»;
2. Текущий – «осуществляемый в процессе повседневной постоянной деятельности административных органов в пределах их компетенции, например, контроль органов внутренних дел за соблюдением гражданами правил хранения и ношения огнестрельного оружия»;
3. Последующий – «осуществляемый после установления в деятельности подконтрольных субъектов нарушений действующего законодательства с целью проверки устранения этих нарушений, например, контроль за исполнением предписаний, выданных контрольно – надзорными органами физическим лицам и организациям, допустившим нарушения действующего законодательства».

⁴⁴ См.: Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник/под ред. Л.Л. Попова - 2-е изд. перераб. и доп.-М.: Юрист, 2005. С.438.

⁴⁵ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С.14.

В зависимости от организационной взаимосвязи субъекта контроля и соответствующего объекта можно выделить следующую классификацию:

1. Внутренний (внутриведомственный). Необходимо отметить, что данный вид контроля ведется за органами одной системы. Для него характерны определенные организационно – правовые формы:
 - «субъекты линейной власти общей компетенции (например, правительства (администрации) субъектов РФ в отношении подведомственных им органов)»;
 - «субъекты линейной власти внутриведомственной компетенции, которые осуществляют внутриведомственный контроль (проводимый, например, любым первым руководителем в отношении подчиненных органов, служб, подразделений и т.п.);
 - «субъекты функциональной власти (межведомственной компетенции), осуществляющие так называемый внешний специальный контроль (например, финансовый контроль со стороны Счетной палаты РФ и т.д.)».
2. Внешний (надведомственный). Здесь контрольная деятельность осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов. Иными словами, контроль осуществляется «извне» системы органов исполнительной власти и местного самоуправления. Данный вид контроля, на мой взгляд, дает наиболее объективную оценку о подконтрольном объекте, в отличие от внутреннего. В общей теории контроля выдвинуто мнение о том, что «контролер – наблюдатель должен быть не внутри контролируемой системы, а над системой, и, следовательно, не должен входить организационно в контролируемый орган или учреждение».⁴⁶ На самом деле, данное мнение имеет место быть, так как не для кого не секрет, что в ходе внутреннего контроля конечные результаты могут исказить реальную действительность, а целью такого искажения является, ни что иное как, получение положительной реакции и оценки со стороны вышестоящего руководства.

Необходимо учесть, что «различия между внутренним и внешним контролем, проявляются в характере, формах контроля, и в объеме контрольных полномочий».⁴⁷ Также внутреведомственным контролем можно охватывать всю деятельность подконтрольного органа, а внешний контроль предусматривает узкоспециализированную деятельность, которая касается только определенной функции или отдельной стороны деятельности подконтрольного органа. «На практике эти два вида контроля тесно взаимосвязаны. И только там, где достигнуто их правильное сочетание, имеется

⁴⁶См.: Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции//Гос-во и право. -2002. -№3. -С.9.

⁴⁷ См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). М.,1974. С.15.

возможность составить объективное представление о деятельности подконтрольного объекта и оперативно изменить эту деятельность в нужном направлении»⁴⁸.

А.В. Мартынов в своей работе посвященной контролю, высказал и обосновал мнение о том, что «формы контрольной власти являются формами управленческой деятельности, указывая на то, что они выступают наиболее важным элементом управленческого процесса. Под формой управленческой деятельности он понимал – внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций. По формам можно судить о том, как и с помощью каких инструментов государство реализует свою управленческую компетенцию. Таким образом, формы контрольной власти должны отражать специфику контрольной деятельности, которая выражается в субъектах, осуществляющих контроль, наличием особой контрольной компетенции и применением специальных контрольных методов управляющего воздействия»⁴⁹. Исходя из сказанного, автор выделяет следующие формы контрольной деятельности:

1. Парламентский контроль – осуществляется по вопросам, отнесенным к ведению Государственной думы РФ и Совету Федерации РФ в отношении Правительства РФ и Президента РФ;

2. Контроль органов исполнительной власти – осуществляется следующими субъектами: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Выделенные субъекты действуют в пределах предоставленных полномочий;

3. Судебный контроль – можно рассмотреть, как «функцию суда, осуществляемая в особой строго процессуальной форме по заявлениям или жалобе физических, или юридических лиц, распространяющаяся только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления и результатом которой может быть или отмена административного акта или подтверждение его законности»⁵⁰.

4. Президентский контроль – может осуществляться как непосредственно Президентом РФ, так и администрацией Президента РФ (контролирующими органами и контролирующими должностными лицами);

⁴⁸ См.: Там же.

⁴⁹ См.: Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение. //Вестник Омского юридического института. -2009. -№2(11). -С.5.

⁵⁰ См.: Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: дисс...канд.юрид.наук. -Саратов, 2011. С.91.

5. Административный надзор – является формой и способом реализации контрольной власти, имеет специализированный характер и осуществляется государственными органами исполнительной власти;

6. Прокурорский надзор – обуславливается контрольной деятельностью органов прокуратуры, имеющей специализированный характер;

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

8. Избирательный контроль – осуществляется Центральной избирательной комиссией России, Президентом РФ, Правительством РФ и Государственной Думой РФ, которые следят за ходом проведения выборов и референдумов на территории РФ;

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

Конечно, на указанное мнение можно опираться при классификации контроля, если разделять позицию отождествления контроля и надзора. Однако, все же следует рассматривать позицию ученых, которые выделяют контроль и надзор в самостоятельный вид государственной деятельности.

Некоторые авторы различают контроль в зависимости от правового режима.⁵¹ В соответствии с этим выделяют: внутригосударственный (национальный) и международный (конвенционный) контроль. Первый, «регулируется национальным законодательством, основанном на Конституции и иных нормативных актах»⁵². Международный контроль, в свою очередь, регулируется международными договорами.

Также выделяют общий контроль и специальный. Исходя из названия, общий контроль охватывает всю деятельность объектов контрольной деятельности, а специальный осуществляется по какому – либо отдельно взятому вопросу, либо их совокупности (например, «проверка исполнения конкретного управленческого решения»⁵³.

⁵¹ См.: Волович В.Ф. Обеспечение законности и государственной дисциплины в государственном управлении//В сб.: Актуальные проблемы правоведения в современный период. Томск.1996. С.13-15.

⁵² См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012.С.114-115.

⁵³ См.: Там же.

Также принято различать контроль в зависимости от «территориальной сферы действия контрольных полномочий»⁵⁴:

- федеральный контроль: осуществляется на всей территории РФ;
- региональный контроль: осуществляется на территории отдельно взятого региона;
- местный: осуществляется на территории местного самоуправления.

Как мы знаем, «вопросы контроля в Конституции РФ детально не регламентируются, а система контрольных органов прямо не определена, в соответствии с конституционным принципом разделения властей на федеральном уровне различаются на следующие виды: президентский контроль, контроль органов законодательной власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти».⁵⁵ Однако, здесь можно проследить противоречия между ст.10 и ст.11 Конституции РФ. В ст.10 Конституции выделяются три ветви государственной власти, а в ст.11 говорится о четырех органах, осуществляющих государственную власть в РФ. «Президент РФ согласно Конституции, имеет особый статус, определенный как глава государства и не входящий ни в одну из ветвей государственной власти. Иными словами, можно говорить о существовании президентской власти как самостоятельной ветви власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной»⁵⁶.

Теперь перейдем к рассмотрению видов контроля, осуществляемого органами государственной власти в целях обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Как уже говорилось ранее, Президент РФ не принадлежит ни к одной ветви государственной власти, хотя и имеет определенное влияние на функционирование каждой из них. В соответствии с этим специфика президентского контроля определяется конституционным статусом Президента РФ как главы государства. «Неслучайно термин «президентская власть» употреблен в Указах Президента РФ № 319 от 15.02.1994 г. «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации»⁵⁷, № 906 от 27.07.1999 г. «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации»⁵⁸, № 1138 от 05.08.1996 г. «Об официальных символах президентской власти

⁵⁴ См.: Там же. – С.116.

⁵⁵ См.: Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. -М.,1999. С..437.

⁵⁶ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право: России и зарубежный опыт: -М., 1998.С.375-376.

⁵⁷ См.: Указ Президента РФ № 319 от 15.02.1994 г. «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3167/

⁵⁸ См.: Указ Президента РФ № 906 от 27.07.1999 г. «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=520963>

и их использовании при вступлении в должность вновь избранного Президента Российской Федерации»⁵⁹.

Л.А. Окуньков отмечал, что «многие функции, полномочия и направления деятельности Президента были сформулированы таким образом, чтобы путем введения этого органа укрепить авторитет российской государственности и силу исполнительной власти, без которой невозможно выполнение законов»⁶⁰.

В обосновании мнения о том, что учреждение должности Президента РФ помимо указанных целей, преследовало и задачу установления особого президентского контроля за законностью в сфере государственного управления и в обществе в целом, необходимо рассмотреть функции Президента, установленные в Конституции РФ, а именно в ст. 80.

Итак, к основным функциям Главы государства согласно положениям, ст.80 Конституции РФ относятся:

1. Президент выступает в качестве гаранта соблюдения Конституции, а также прав и свобод человека и гражданина. Рассматривая контроль с данной позиции можно отметить его специфическую особенность, в частности то, что «Президент имеет право контролировать и требовать от всех федеральных органов и органов власти субъектов федерации неуклонного соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина».⁶¹ В соответствии с этим, «только перед Президентом ставится задача охранять устойчивость конституционного строя в целом, и только при этих условиях все иные органы государственной власти и должностные лица могут иметь возможность осуществлять свои полномочия при нормальном конституционном режиме»⁶².

В соответствии с реализацией данного контрольного направления, Президент имеет право: обращения с запросом в Конституционный суд РФ по вопросу о конституционности федеральных законов (ч.2 ст.125); отмены актов Правительства РФ в случае противоречия их Конституции РФ (ч.3 ст.115); приостановления действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, в случае противоречия их Конституции РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.85).

2. Президент выступает в качестве «арбитра» в разрешении споров между ветвями власти и органами государственной власти, т.е. обеспечивает их согласованное

⁵⁹ См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.118.

⁶⁰См.: Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. -М.,1996. С.11.

⁶¹См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.118.

⁶² См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации/отв. ред. В.В.Лазарев. - М.,2001. -С.407.

функционирование и взаимодействие. В данном случае, он имеет право осуществлять согласительные процедуры и другие меры разрешения возникших споров.

3. Исходя из анализа данной нормы можно также выделить то, что Президент определяет основные направления как внутренней, так и внешней политики государства. Формами их реализации являются: ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию, которые содержат оценку государственного и общественного развития, а также перспективные цели и задачи; бюджетные послания Правительству РФ; указы Президента; публичные выступления.

4. Президент выступает в роли представителя РФ как внутри страны, так и на международной арене. С точки зрения «контроля важным элементом данной функции является взаимодействие Президента как главы государства с контролирующими органами иностранных государств и с субъектами РФ»⁶³.

5. Президент принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности. Таким образом, Президент осуществляет контроль органов государственной власти, которые в соответствии с требованиями закона исполняют возложенные на них обязанности по защите и охране государства.

Таким образом можно прийти к выводу о том, что президентский контроль – это целенаправленная деятельность главы государства по укреплению конституционного строя в государстве, обеспечивающее согласованное функционирование всех элементов общества и государства, а также определяющую основную внутреннюю и внешнюю политику государства в целях установления режима законности.

Контроль, осуществляемый Президентом в административно – публичной сфере реализуется в двух формах: непосредственный контроль Президента РФ и контроль через органы, образуемые Президентом РФ.

Первая форма контроля была рассмотрена ранее, поэтому перейдем к раскрытию второй формы президентского контроля.

Итак, к органам, образуемым Президентом РФ, осуществляющие контроль относятся:

1. Администрация Президента РФ.

Контрольная деятельность данного органа регламентирована Положением об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента

⁶³См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.120.

РФ от 6.04.2004 г. № 490⁶⁴. В соответствии с данным правовым актом, Администрация Президента РФ (далее – Администрация), является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента и осуществляющим контроль за исполнением его решений. Также данным Положением определен состав субъектов, входящих в Администрацию Президента РФ. Должностным лицам и структурным подразделениям Администрации предоставлено право контролировать, определенные направления работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций. Также необходимо учитывать, что Администрация не имеет права самостоятельно издавать нормативные акты, она не относится к органам исполнительной власти, хотя и является «государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ»⁶⁵. Следовательно, Администрация создает условия для реализации Президентом РФ его полномочий, подготавливает его указы и распоряжения.

2. Главное контрольное управление Президента РФ.

Ранее данный орган обозначался как: Контрольное управление Президента (далее – Управление). Его деятельность регламентируется Положением о Контрольном управлении Президента Российской Федерации утвержденным Указом Президента РФ от 8.06.2004 г. № 729⁶⁶. К основным полномочиям Главного контрольного управления Президента РФ можно отнести: организация систематического контроля и проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти, подразделений Администрации, органов исполнительной власти субъектов РФ, организаций и их руководителей; координация деятельности органов контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти и их подразделений в субъектах РФ; составление по результатам контроля и предоставление предложений Президенту РФ о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти; направление в компетентные органы материалы об обнаруженных нарушениях. Таким образом, «главные направления деятельности Управления обеспечение президентского контроля за деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе внешнеэкономической деятельностью; ходом экономических реформ и выполнением государственных программ; использованием

⁶⁴ См.: Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (ред. от 31.12.2014) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47272/

⁶⁵ См.: Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник/под ред. Л.Л. Попова -2-е изд. перераб. и доп.-М.: Юристъ,2005. С.439.

⁶⁶ См.: Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации" // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47955/

государственных средств, выделенных целевым назначением. Особое внимание уделяется исполнению нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ, имеющих социальную направленность»⁶⁷.

3. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Деятельность данного органа получила регламентацию в Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849. Полномочный представитель правомочен осуществлять свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. В свою очередь, для выполнения своих задач он наделен следующими полномочиями: вправе запрашивать и получать необходимые сведения, документы и материалы от федеральных и региональных органов власти; участвовать в работе органов исполнительной власти региона; по результатам контроля обязан подготовить и представить Президенту аналитические и иные материалы об экономических, социальных и политических процессах в соответствующем регионе; вправе вносить предложение об совершенствовании деятельности в различных сферах общества; и др». Таким образом, данный институт полномочного представительства обеспечивает дополнительное усиление исполнительной власти, контроль в регионах за выполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Подводя итог по данному виду контроля, можно сформулировать вывод о том, что президентский контроль представляет собой законную деятельность Президента и президентского аппарата, которая направлена на предупреждение и предотвращение нарушений, а также на совершенствование работы органов исполнительной власти.

Следующим видом контроля является – контроль, осуществляемый органами исполнительной власти.

Система исполнительной власти характеризуется тем, что отношения между субъектом и объектом контроля выстраиваются на началах ведомственной соподчиненности, т.е. «вышестоящий орган контролирует деятельность нижестоящего и т.п.»⁶⁸.

К органам, осуществляющим государственный контроль исполнительной власти относятся: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

⁶⁷ См.: Там же. -С.441.

⁶⁸ См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. -М.,1999. С.110.

Органы исполнительной власти обладают рядом присущим им признакам: «осуществление управленческой, исполнительной и распорядительной деятельности; наделение государственно – властными полномочиями; обладание соответствующей компетенцией; внутренняя организационная структура, порядок деятельности в основном регламентируется нормами административного права; наличие, как правило, постоянного штата»⁶⁹.

«Контроль органов исполнительной власти распространяется на различные сферы: сфера экономики – регулирование экономических процессов посредством проведения проверок и экспертиз; сфера бюджета и финансов – разработка и обеспечение бюджета страны, а также регулирование налогов, рынка ценных бумаг и валютный контроль; сфера образования и научных знаний; сфера природопользования и охраны окружающей среды; сфера обороны и государственной безопасности страны; сфера законности, прав и свобод гражданина, борьбы с преступностью»⁷⁰.

Высшим органом исполнительной власти является Правительство РФ. Полномочия Правительства РФ, в том числе по обеспечению контроля, регламентируется Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации».⁷¹ Согласно данному нормативному правовому акту – Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции РФ, федерального законодательства, указов, распоряжений, поручений Президента, международных договоров РФ, а также контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ.

Правительство РФ обладает широким кругом полномочий: «организует в пределах своей компетенции реализацию внутренней и внешней политики; осуществляет регулирование в социально – экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ, направляет и контролирует деятельность ее органов; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы; обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ и способствует их взаимодействию; разрешает

⁶⁹ См.: Политико-административное управление: учебник/под. ред. В.С. Комаровского, Л.В.Сморгунова. - М.: РАГС, 2004. С.322.

⁷⁰ См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.125.

⁷¹ См.: Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/

споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ (с помощью создания согласительных комиссий из представителей заинтересованных сторон); Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать их действие; и др.»⁷².

Таким образом, контрольная деятельность Правительства РФ имеет большое значение и направлена на важнейшие сферы общественных отношений, связанных с правами и свободами человека и гражданина, а также деятельность направлена на борьбу с преступностью в стране. Именно через данные области деятельности происходит обеспечение законности в государстве и в обществе в целом.

Теперь перейдем к Федеральным министерствам и иным федеральным органам исполнительной власти. Контрольная деятельность названных органов имеет также немаловажное значение. В данном случае контроль может подразделяться на: межотраслевой (надведомственный) и отраслевой (внутриведомственный). Большинство федеральных министерств и иных органов исполнительной власти осуществляют контроль по отраслям и сферам своей деятельности. Например, «в финансово – экономической сфере контроль осуществляют Министерство финансов, экономического развития и торговли, Центральный банк России»⁷³.

При осуществлении контроля органы исполнительной власти используют различные методы. К таким можно отнести, например, проверки, ревизии, заслушивание отчетов должностных лиц, проверки сообщений печати и жалоб и т.д.

Исполнительная власть имеет значительные контрольные полномочия, однако, сама нуждается в контроле, как со стороны других ветвей власти, специальных контролирующих органов, так и различных общественно – политических объединений и отдельных граждан. Поэтому нельзя оставлять без внимания данный вопрос, поскольку бесконтрольная исполнительная власть может привести к весьма негативным последствиям, как для самого государства, так и для общества.

Теперь перейдем к следующей разновидности контроля как средства обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В данном контексте речь пойдет о контроле, который осуществляется органами законодательной власти за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц.

«Парламентский контроль является особым государственно – правовым институтом, позволяющим законодательному органу наблюдать и проверять деятельность

⁷² См.: Там же.

⁷³ См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.126.

исполнительной власти, особенно применительно к соблюдению и исполнению ею принятых законов»⁷⁴.

Вопрос, касающийся определения понятия «парламентского контроля» является дискуссионным, поскольку существуют различные позиции авторов к его определению. Рассмотрим некоторые из них.

Г.Г.Арутюнян и М.В. Баглай полагают, что «парламентский контроль в любом случае реализуется в рамках принципа разделения властей, что исключает вмешательство парламента в исполнительно – распорядительную деятельность правительства и подчиненных ему органов»⁷⁵. Да, данная позиция имеет место быть, однако требуется уточнить, что такое вмешательство предполагает прямое и неправомерное нарушение внутреннего распорядка деятельности органов исполнительной власти.

М.В. Баглай предлагает рассматривать парламентский контроль как «право представительного органа участвовать в формировании органов исполнительной власти, требовать от данных органов отчеты о своей деятельности, а также отправлять в отставку правительство в целом или отдельных министров в случае признания их деятельности неудовлетворительной»⁷⁶. Данный подход представляется возможным, но необходимо понимать, что приведенными формами парламентский контроль не ограничивается.

В.Ю. Синюгин справедливо считает, что парламентский контроль «представляет собой особый подвид общественного контроля»⁷⁷. С приведенной позицией можно согласиться, поскольку парламент призван выражать волю членов общества, в том числе посредством выполнения своей контрольной функции.

По мнению Р.Ш. Карасева, «парламентский контроль – это осуществляемый законодательным (представительным) органом государственной власти, его уполномоченными на то структурами, парламентариями или специально сформированными им для этой функции государственными органами комплекс различных легитимных мер по постоянному или ситуативному наблюдению, инициативной проверке деятельности исполнительных органов государственной власти, а также по устранению выявленных в результате такого обследования нарушений и

⁷⁴ См.: Политико-административное управление: учебник/под. ред. В.С. Комаровского, Л.В.Сморгунова. - М.: РАГС, 2004. С.322.

⁷⁵ См.: Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционные исследования). Екатеринбург, 2009.С.20-21.

⁷⁶ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. -М.,1998. С.505.

⁷⁷ См.: Синюгин В.Ю. О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право.2008., №17. С.36.

предупреждению их возможных последствий»⁷⁸. Аналогичную позицию приводит и А.Б. Зеленцов.

Таким образом, данные авторы акцентируют внимание на функциональной стороне парламентского контроля.

Исходя из приведенных позиций парламентский контроль можно различать в следующих аспектах:

- как подвид государственного контроля;
- как самостоятельную функцию управления, осуществляемого парламентскими органами;
- как подвид общественного контроля;
- как разновидность внешнего контроля за исполнительной властью.

Представляется, что поддержки заслуживает позиция, которая предполагает рассмотрение парламентского контроля как обособленной функции управления законодательных органов, и в соответствии с этим предлагаю раскрыть сущность парламентского контроля с данной стороны.

Данный вид контроля регламентирован Конституцией РФ. Конституция РФ устанавливает контрольные полномочия Совета Федерации РФ и Государственной думы РФ.

Итак, в соответствии со ст. 102 Конституции РФ Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения, а также за решением Президента РФ вопроса о возможности использования Вооруженных сил за пределами территории РФ.

«К числу контрольных полномочий Государственной думы РФ в сфере исполнительной власти, указанных в ст.102 Конституции РФ, относятся: дача согласия Президенту на назначение Председателя Правительства; решение вопроса о доверии Правительству; выдвижение обвинения против Президента для отрешения его от должности в случаях, предусмотренных в ст.93; принятие решения о назначении или освобождении от должности Председателя Центрального банка России и Уполномоченного по правам человека»⁷⁹.

Также важной формой контроля за исполнительной властью является рассмотрение и утверждение Парламентом РФ представляемого Правительством РФ бюджета РФ – основного социально – экономического закона страны и отчета о его исполнении.

⁷⁸ См.: Карасев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в РФ. -дисс.канд.юрид.наук. -Ростов.2005. С.76.

⁷⁹ См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.127.

Формой контроля за деятельностью органов исполнительной власти является также запрос депутата или группы депутатов Совета Федерации, Государственной думы Правительству РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов.

При осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная дума образуют Счетную палату, контрольные полномочия которой установлены Федеральным законом от 11.01.1995 г. № 4 – ФЗ «О Счетной палате РФ».⁸⁰

Также встает вопрос о том, что имеют ли контрольные полномочия представительные органы субъектов РФ. Ст.77 Конституции РФ дает ответ на вопрос: субъекты Федерации сами образуют соответствующие органы государственной власти, которые наделяются соответствующими контрольными полномочиями.

Контрольная деятельность органов законодательной власти направлена на: осуществление, в первую очередь, законодательной власти; осуществление контроля за поступлением и расходованием средств государственной казны (например, принятие бюджета и контроль за его исполнением); участие в формировании других органов государственной власти; осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти; представительство интересов РФ в международных организациях и иностранных государствах.

Итак, контроль осуществляемый органами законодательной власти имеет особую значимость при обеспечении законности и дисциплины в государственном управлении.

Последним видом контроля является – контроль, осуществляемый органами судебной власти.

Контроль над законностью, также, обеспечивается органами судебной власти. данный вид контроля имеет особое значение для обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти.

Порядок осуществления судебного контроля установлен: Конституцией РФ⁸¹, Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ»⁸², Федеральным конституционным законом от 07.02.2011 г. № 1 – ФКЗ «О судах

⁸⁰ См.: Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4 – ФЗ «О Счетной палате РФ» //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/

⁸¹ См.: Конституция Российской Федерации// «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

⁸² См.: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/

общей юрисдикции РФ»⁸³, Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 г. № 1 – ФКЗ «Об арбитражных судах РФ»⁸⁴, Гражданским процессуальным кодексом РФ⁸⁵, Арбитражным процессуальным кодексом РФ⁸⁶, и иными нормативно – правовыми актами. В соответствии с этим можно прийти к выводу о том, что процедура судебного контроля достаточно точно определена, и следствием чего является гарантией независимого и объективного рассмотрения и разрешения возникшего спора.

Судебный контроль по отношению к органам государства является внешним, потому что органы судебной власти составляют самостоятельную ветвь, не входящую в систему органов исполнительной и законодательной власти.

В научной литературе существует позиция в соответствии, с которой судебный контроль принято рассматривать как функцию.

М.Ф. Косолапов к функциям судов относит: правосудие, конституционный контроль, толкование правовых норм»⁸⁷.

По мнению А.Н. Сачкова к функциям суда относятся: «отправление правосудия, политическая, социальная, идеологическая, воспитательная, управленческая, информационная»⁸⁸.

Н.А. Колоколов в работе «Судебная власть как общеправовой феномен» наряду с осуществлением правосудия выделяет и конституционный контроль. По его мнению конституционный контроль заключается в следующем: «в проверке конституционности законов и иных нормативных актов, то есть соответствия их или отдельных положений Основному Закону; судебный контроль за законностью применения мер процессуального принуждения; толкование правовых норм; удостоверение фактов, имеющих юридическое значение; ограничение конституционной и иной правосубъектности граждан; формирование судебного корпуса; руководство судебной практикой; воспитательная функция»⁸⁹.

⁸³ См.: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 г. № 1 – ФКЗ «О судах общей юрисдикции РФ// «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110271/

⁸⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1 – ФКЗ «Об арбитражных судах РФ// «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6510/

⁸⁵ Гражданский процессуальный кодекс от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/

⁸⁶ См.: Арбитражный процессуальный кодекс от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/

⁸⁷ См.: Косолапов М.Ф. Суд в системе государственной власти Российской Федерации (конституционные аспекты): автореф. дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С.12.

⁸⁸ См.: Сачков А.Н. Российская мировая юстиция в институционально-правовом измерении: дисс. канд. юрид. наук. Ростов. 2006. С.108-109.

⁸⁹ См.: Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М. 2007. С.43.

Ю.И. Стецовский отмечал, что «все суды постоянно выполняют две важнейшие и взаимодополняющие друг друга функции: правозащитную и правосстановительную. Их не могут выполнять в полном объеме другие правоприменительные учреждения, так как решения судов после подтверждения их в окончательных судебных инстанциях приобретают обязательную силу для всех государственных органов и должностных лиц, а в случае необходимости обеспечиваются принудительно»⁹⁰.

По – мнению Т.А. Савельевой «в рамках функции правосудия необходимо выделять следующие направления деятельности органов судебной власти: судебный контроль за конституционностью нормативных и правоприменительных актов; сдерживание, уравнивание законодательной и исполнительной властей; применение мер государственного принуждения; обеспечение социальной и юридической ценности актов правосудия, их обязательности, действенности и стабильности»⁹¹.

С.Л. Дяттерев предлагает рассматривать судебный контроль в широком смысле, в соответствии с которым - судебный контроль является проверкой судебной властью соблюдения требований норм права всеми правоприменителями в силу абсолютного права на судебную защиту. Поскольку проверка возможна только при совершении определенных действий, применительно к судебной власти проверка может осуществляться только в рамках правосудия – исключительной деятельности органов судебной власти. Таким образом, будучи составной частью категории «судебная власть», исходя из целевой направленности в деятельности, можно определить судебный контроль как одну или несколько функций судебной власти»⁹².

Аналогичной позиции придерживается Б.А. Черняк: «Контроль судебных органов за законностью в государственном управлении состоит в непосредственной проверке судом, с соблюдением установленной процессуальной формы, законности и обоснованности отнесенных к его компетенции правовых актов и действий должностных лиц, государственных органов в целях охраны интересов граждан, государства и его органов, общественных организаций»⁹³. Тем не менее, данный автор отмечает следующее: «Все эти спорные правовые отношения объединяют два момента: во – первых, они возникают в сфере государственного управления по поводу принятия государственным органом административного акта или совершения незаконного действия должностным лицом, и, во

⁹⁰ См.: Стецовский Ю.И. Судебная власть: учебное пособие.М., 1999.С.67-78.

⁹¹ См.: Савельева Т.А. Судебная власть в гражданском процессе: учебное пособие.Саратов, 1997.С.16.

⁹² См.: Дяттерев С.Л. Характеристика правовой категории «судебный контроль» на современном этапе//Арбитражный и гражданский процесс.2006. №11. С.15.

⁹³См.: Черняк Б.А. Судебный контроль как способ обеспечения законности в публичном управлении//Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов.Вып.15: Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития.Воронеж, 2003.С.341.

– вторых, их субъектами обязательно являются, с одной стороны, государственный орган, а с другой – гражданин. Интересы у сторон, естественно, различные, возникшие материальные отношения будут регулироваться нормами различных отраслей права, но в конечном итоге разрешение споров служит соблюдению законности в государственном управлении»⁹⁴.

Также необходимо уделить внимание вопросу о соотношении судебного контроля и правосудия как функции суда. Данные категории имеют много общего (например, процессуальный порядок рассмотрения спора, принципы и т.д.), однако, наряду с этим между ними существуют и отличия.

Во – первых, существование различных форм государственной деятельности. «Правосудие – это конституционно закрепленная форма государственной деятельности в сфере осуществления судебной власти, выражающаяся в защите и охране судами общей и арбитражной юрисдикции нормального функционирования общественных отношений. Оно осуществляется исключительно органами судебной власти. Контроль – функция различных институтов системы управления общественными процессами, он свойственен и реализуется органами всех ветвей государственной власти»⁹⁵.

В качестве второго отличия выделяется функциональное назначение. «При осуществлении правосудия наиболее ярко выражена регулятивная функция государства, при осуществлении судебного контроля – охранительная»⁹⁶.

Также существуют различные правовые основания осуществления правосудия и судебного контроля. «Конституционной основой осуществления правосудия являются ст.18 и ст.118 Конституции РФ, а осуществление судебного контроля в государственном управлении предусмотрена ч.2 ст.46 Конституции РФ.

Следующее отличие можно выявить при анализе «предмета судебного разбирательства и характера принимаемых решений»⁹⁷.

На основе вышеизложенного можно привести следующее определение понятия судебного контроля – функция суда, осуществляемая в особой, строго процессуальной форме по заявлению или жалобе физического, или юридического лица, распространяющаяся только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного

⁹⁴ См.: Там же.С.342.

⁹⁵См.: Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: дисс...канд.юрид.наук. -Саратов, 2011. С.85.

⁹⁶ См.: Там же.С.87.

⁹⁷ См.: Левин С.В. Судебный контроль над исполнительной властью в Российской Федерации//Российская юстиция.2007. №6. С.54.

управления, и результатом которой может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение его законности.

Исходя из определения выделим признаки присущие судебному контролю:

- это функция суда;

- судебный контроль распространяется только на правовую деятельность государственных органов и организаций, связанную с применением правовых норм в сфере государственного управления;

- может быть только внешним надведомственным;

- проводится в особой процессуальной форме;

- по результатам может быть изменение или отмена административного акта или подтверждение его законности.

Приведенные позиции относительно определения понятия «судебного контроля» отражают широкий подход его изучения, который в свою очередь подразделяет судебный контроль на следующие виды:

1. судебный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ;

2. судебный контроль, осуществляемый системой федеральных судов общей юрисдикции;

3. судебный контроль, осуществляемый системой федеральных арбитражных судов.

Также данная классификация исходит из того, что судебный контроль за соблюдением законности и дисциплины в государственном управлении осуществляется всеми звеньями судебной системы, которая в свою очередь, закреплена в Федеральном Конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1 – ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Данная позиция поддерживается большинством авторов.⁹⁸

Итак, перейдем к рассмотрению соответствующих видов более подробно.

1. Судебный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

«Главной целью и задачей деятельности Конституционного Суда РФ как специализированного органа судебного конституционного контроля является обеспечение режима конституционной законности на всей территории РФ».⁹⁹

⁹⁸См.: например, Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учебник. Саратов.2003. С.244; Конин Н.М. Административное право России: учебник.М., 2010. С.191.

⁹⁹См.: Беляев В.Н. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. д-ра юрид.наук.Саратов, 2006.с.26.

Контрольные полномочия Конституционного суда РФ и порядок их осуществления установлены Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О конституционном суде РФ», а именно в ст.125.¹⁰⁰

Конституционный суд РФ осуществляет свою деятельность на основе следующих принципов: независимости, коллегиальности, гласности, состязательности, равноправия сторон. Однако, данные принципы имеют свою специфику, следствием чего данный вид судебного контроля обретает свои особенности в сфере деятельности. Так, например, принцип состязательности приобретает в деятельности Конституционного суда РФ особое содержание. На Конституционный суд РФ распространяется запрет инициировать производство или выходить за пределы предмета, обозначенного в обращении. Следует учитывать и тот факт, что при конституционном производстве сторона лишь инициирует производство. Однако, в результате решения Конституционного суда РФ не выражают позицию какой – либо стороны, а применяются исключительно на основе Конституции РФ и влекут соответствующие правовые последствия. Таким образом, по результатам судебного контроля, осуществляемого Конституционным судом РФ принятия каких – либо актов не требуется. Позиция Конституционного суда РФ относительно того соответствует ли Конституции РФ смысл нормативного правового акта или его отдельные положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Конституционного суда РФ. В данном постановлении по делу о проверке жалобы на нарушение конституционности прав и свобод граждан, конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного суда РФ.

Решения Конституционного Суда РФ принимаются, в том числе и по вопросам деятельности органов исполнительной власти. Таким образом, Конституционный суд РФ осуществляет контроль при рассмотрении обращений, которые подразделяются на следующие группы:

- 1) по вопросам организации деятельности органов исполнительной власти;
- 2) по вопросам соблюдения конституционных прав и свобод граждан, реализуемых в сфере деятельности органов исполнительной власти, а также правового статуса юридических лиц в этой сфере;

¹⁰⁰ См.: Федеральный Конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/

3) по вопросам государственной и муниципальной службы, в том числе и в органах исполнительной власти.

Исходя из этого, можно выделить следующие особенности:

1) предмет деятельности Конституционного суда РФ;

2) при данном производстве сторона лишь инициирует производство, но в результате решения Конституционного суда не выражают позицию, какой-либо стороны, а принимаются исключительно на основе Конституции РФ;

3) решения Конституционного суда РФ влекут соответствующие правовые последствия;

Деятельность КСРФ как органа конституционного контроля является одной из эффективных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в сфере реализации исполнительной власти.

2. Судебный контроль, осуществляемый системой федеральных судов общей юрисдикции.

Основным направлением контроля судов общей юрисдикции является проверка законности решений и действий органов исполнительной власти их должностных лиц.

Полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов общей юрисдикции устанавливаются Конституцией РФ¹⁰¹, Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе РФ»¹⁰², Федеральным конституционным Законом от 23.06.1999 г. №1-ФКЗ «О военных судах»¹⁰³, Федеральным конституционным законом от 07.02.2011 г. №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ»¹⁰⁴, Гражданским процессуальным кодексом.¹⁰⁵

На основе анализа указанных нормативных актов, а также Гражданского процессуального кодекса делается вывод о том, что суды общей юрисдикции рассматриваются дела по заявлениям граждан организаций прокурора об оспаривании нормативно-правового акта полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено ФЗ к компетенции иных судов, а именно Конституционного суда РФ и арбитражных судов РФ.

¹⁰¹ См.: Конституция Российской Федерации // «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

¹⁰² См.: Федеральный Конституционный закон от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/

¹⁰³ См.: Федеральный Конституционный Закон от 23.06.1999 г. №-ФКЗ «О военных судах» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23479/

¹⁰⁴ См.: Федеральный Конституционный закон от 07.02.2011 г. №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110271/

¹⁰⁵ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. №138-ФЗ // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/

В научной литературе предлагается выделять следующие формы контроля судов общей юрисдикции:

- нормоконтроль;
- рассмотрение жалоб на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан;
- частные определения и представления.

3. Судебный контроль, осуществляемый системой федеральных арбитражных судов.

Полномочия арбитражных судов РФ регламентируются: Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом от 31.12.1996 г. №1-ФКЗ «О судебной системе РФ», Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 г. №1-ФКЗ «Об арбитражных судах РФ», Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

Исходя из положений ст.20 АПК РФ можно выделить следующие формы судебного контроля, осуществляемый арбитражными судами РФ в сфере государственного управления:

- нормоконтроль;
- рассмотрение заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц;
- рассмотрение заявлений об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц.
- рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Для данного вида судебного контроля характерны свои особенности.

Во – первых, процессуальной формой обращения в суд – заявление. Во – вторых, основная часть доказывания возложена не на заявителя, а на ответчика. В – третьих, со дня принятия решения арбитражного суда о признании недействительным нормативного или ненормативного правового акта полностью или в части указанный акт или отдельные его положения не подлежат применению. В соответствии с этим происходит осуществление судебного контроля арбитражных судов за деятельностью органов исполнительной власти, т.е. подвергается проверке соответствие акта действующему законодательству и в случае выявленных нарушений применяют определенные в законе меры.

Таким образом, роль контрольной деятельности арбитражных судов в сфере государственного управления очень высока, поскольку арбитражные суды выступают в

качестве «средства контроля и обеспечения законности в государственном управлении в сфере экономики, защиты прав и законных интересов участников гражданского оборота».

В заключении рассмотрения судебного контроля, необходимо отметить, что при реализации «качественного судебного контроля обусловлена рядом факторов:

- развитием основ правового государства и законодательства, в том числе регулирующего отношения в сфере государственного управления;

- необходимостью обеспечить реализацию права каждого гражданина на справедливую, компетентную и эффективную судебную защиту его прав и свобод от незаконных решений и действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц;

- потребностью в усилении государственных гарантий защиты прав и свобод граждан от бюрократических барьеров»¹⁰⁶.

¹⁰⁶ См.: Лыгин Н.Я., Ткачев В.Н. Конституционная законность в практике судебного контроля при расследовании дел об оспаривании нормативных правовых актов//законодательство №10.2008. С.40.

2.2 ПОНЯТИЕ НАДЗОРА – КАК СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Итак, рассмотрение данного способа обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении необходимо начать с его определения и выявления характерных специфических свойств.

В юридической литературе представлены различные точки зрения на понятие надзора.

По мнению Ф.С. Разаренов «надзор – самостоятельный организационно – правовой способ обеспечения законности в государственном управлении, представляющий систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и актов, основанных на законе, осуществляемое органами управления по подведомственным им вопросам и направленное на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности».¹⁰⁷

А.В. Морозов определяет государственный надзор следующим образом: «система установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе деятельности, связанной с изготовлением, оборотом, использованием предметов, эксплуатацией объектов, определенных законом и иными нормативными правовыми актами»¹⁰⁸.

По мысли В.П. Беляева надзор – «автономная правовая форма государственной деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по разрешению в строгом соответствии с предписанием закона конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях введения в режим законности деятельности государственных органов и должностных лиц»¹⁰⁹.

Таким образом, под надзором следует понимать – постоянное систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и подзаконных актов, осуществляемое специально организованными структурами по подведомственным вопросам в отношении неподчиненных им органов. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, но не целесообразности.

¹⁰⁷ См.: Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении: ГОСЮРИЗДАТ.1963. С.75-78.

¹⁰⁸См.: Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: Общеправовой анализ: автореф. Дис... на соискание ученой степени канд.юрид.наук. -Владимир, 2004. С.120.

¹⁰⁹См.: Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы. -дис...канд.юрид.наук. Белгород,2000. С.37.

Поэтому при осуществлении надзора в отличие от контрольной деятельности, вмешательство в текущую административно – хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа не допускается.

Вопрос о соотношении контроля и надзора был рассмотрен в первой главе. Там же был сформулирован вывод о том, что между ними существует ряд существенных отличий, следствием чего данные категории можно рассматривать в качестве самостоятельных способов обеспечения законности и дисциплины.

Государственный надзор обладает специфическими, свойственными только для него признаками:

1. Осуществляется только органами, наделенные, соответствующими полномочиями;
2. Установление надзорной компетенции и надзорных полномочий;
3. Наличие совокупности взаимосвязанных целей;
4. Наличие специфических средств и способов осуществления надзорной деятельности.

Принято различать две разновидности надзора: прокурорский и административный.

Органы прокуратуры РФ и органы государственной власти РФ, а также, прокурорский надзор и административно-нормотворческая деятельность находятся в тесной взаимосвязи.

Согласно ст.129 Конституции РФ, прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Вместе с тем, согласно Закону о прокуратуре прокуратура РФ представляет единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

«Надзирая за точным и единообразным применением законов, их исполнением, прокуратура ведет борьбу с нарушителями и, тем, самым содействует обеспечению законности в стране, в регионах и на местах»¹¹⁰.

Правовую основу данного надзорного органа регламентируется Конституцией РФ, актами международного права (например: Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года¹¹¹; Договор Российской Федерации и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных 2002 года и др.),

¹¹⁰См.: Отческая Т.И. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере государственного управления: По законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан: дис.канд.юрид.наук.Томск, 1999.С.3.

¹¹¹См.: Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года/Ратифицирована ФЗ от 30.10.2007 г. №237-ФЗ ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД [Электронный ресурс] URL: [http:// docs.cntd.ru/document/901722061](http://docs.cntd.ru/document/901722061)

ФКЗ от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹¹², Законом о Прокуратуре РФ¹¹³, УПК РФ¹¹⁴, ГПК РФ, КоАП РФ¹¹⁵, АПК РФ и другими нормативно – правовыми актами.

«Прокурорский надзор, будучи основной функцией отечественной прокуратуры, представляет собой деятельность органов и учреждений прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории»¹¹⁶.

Характер надзора определяется назначением, местом и ролью прокуратуры как органа, стоящего на страже законности в стране.

В свою очередь, остается открытым вопрос о месте прокуратуры в механизме российского государства. Не дает ответ на этот вопрос и Конституция РФ. Такая неопределенность стала следствием образований различных мнений. Одни авторы считают, что «прокурорский надзор – это разновидность контроля».¹¹⁷ Вместе с тем, высказывается позиция, согласно которой прокуратура «является самостоятельной структурой, не входящей ни в одну из ветвей власти, и способствует взаимодействию ветвей власти, а единство и централизация прокуратуры обеспечивается подотчетностью только Совету Федерации и Президенту...».¹¹⁸ Третьи высказывают компромиссное мнение о том, что прокурорский надзор – «контрольно – надзорная деятельность современной прокуратуры».¹¹⁹

Прокуратура является самостоятельным элементом в механизме государства, осуществляющая особую самостоятельную надзорную власть. Основанием для выделения данной позиции является ст.1 и ст.4 Закона «О Прокуратуре Российской Федерации». в соответствии со ст.4 указанного закона органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных

¹¹² См.: Федеральный Конституционный Закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/

¹¹³ См.: Закон от 17.01.1992 г. №2202-1 «О Прокуратуре РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

¹¹⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. №174-ФЗ (ред. от 30.03.2016)

¹¹⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹¹⁶ См.: Воронин О.В. Теоритические основы современной прокурорской деятельности//под ред. д-ра юрид. наук Халиулина А.Г. – Томск: изд-во НТЛ.2013. С.55.

¹¹⁷ См.: Контрольные органы и организации России. -М.,2000. с.7.

¹¹⁸ См.: Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в РФ, -М.,2001-с.243; Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. -СПб.2003. -с.167.

¹¹⁹ См.: Конин Н.М. Административное право России. -М.,2004. С.234-235.

объединений. Помимо правового основания, не стоит забывать и об историческом значении прокурорского надзора. Конечно, «прокурорский надзор обладает рядом сходных с контролем черт, однако его предназначение, принципы организации, формы реализации не позволяют рассматривать его как какую-либо ординарную или специфическую форму контроля».¹²⁰ Так как прокурорский надзор является самостоятельным правовым явлением, следовательно, он обладает своим специфическим содержанием, признаками.

Целями прокурорского надзора являются: «обеспечение верховенства закона; обеспечение единства и укрепления законности; обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства»¹²¹.

«Однако, употребляемые в п.2 ст.1 Закона о прокуратуре термины «обеспечение» и «укрепление» одновременно означают вид деятельности органов прокуратуры, то представляется более правильным в качестве определить: верховенство закона; единство и высокий уровень законности; защищенность прав и свобод человека и гражданина; защищенность охраняемых законом интересов общества и государства»¹²². Перечисленные цели строго соотносятся с содержанием законности.

Таким образом, справедливо представляется, что главным назначением надзорной деятельности – осуществление централизованного надзора за точным и неуклонным исполнением правовых норм субъектами права, а в особенности субъектами законности.

В литературе существует дискуссия о разграничении предмета и объекта прокурорского надзора. Одни авторы считают, что «предмет – это законы, за точным исполнением которых осуществляется надзор»¹²³. Другие же полагают, что «предмет – действия и бездействия участников правоотношений, связанные с исполнением законов»¹²⁴. Также было высказано мнение о том, что «предмет – только общественные отношения, на надзор за соблюдением законности в которых направлена деятельность прокуратуры»¹²⁵.

¹²⁰См.: Воронин О.В. Теоритические основы современной прокурорской деятельности//под ред. д-ра юрид. наук Халиулина А.Г.– Томск: изд-во НТЛ.2013. С.57.

¹²¹ См.: Закон от 17.01.1992 г. №2202-1 «о Прокуратуре РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

¹²² См.: Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. Высшая школа. 2005 С.126-127

¹²³ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.,1987. С.24.

¹²⁴См.: Бровкие Б.И., Михайлов В.Г. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. М.,1977. С. 6-7.

¹²⁵ См.: Коробейников Б.В. Основные понятия общего надзора// Вопросы теории и практики прокурорского надзора. ответ ред. Жогин Н.В. Ч.2. М.1975. С.26.

По мнению В.В. Гаврилова «предмет – то, на что направлены мысли, действия; объект – явления»¹²⁶. То есть он отождествлял данные категории, по существу.

Установление предмета (объекта) прокурорского надзора не представляется возможным без определения его пределов. В свою очередь, «пределы представляют собой границы как внутри - отраслевого деления, так и внешнего отграничения прокурорского надзора от иной деятельности в целом»¹²⁷. Принято выделять общие и специальные пределы

Общие пределы закрепляются в ст.21 Закона «О прокуратуре» и выражены в:

- запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;
- требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

Таким образом, общие пределы тоже обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления.

Специальные пределы направлены на уточнения содержания надзора в рамках конкретных отраслей. Однако, вопрос о содержании и количестве является дискуссионным. Некоторые из них устанавливаются в Законе «О прокуратуре» – пределы по кругу лиц и актов (ст.21,26,29,32). Другие вытекают из смысла данного закона или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства

Теперь перейдем непосредственно к предмету (объекту) общего надзора:

- исполнение законов органами федеральной власти РФ, органами федеральной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления их должностными лицами, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов;
- соблюдение прав и свобод человека и гражданина законов органами федеральной власти РФ, органами федеральной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления их должностными лицами, руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В соответствии с этим прокуроры наделены полномочиями, которые позволяют выявлять нарушения законности в сфере административно-публичной деятельности,

¹²⁶ См.: Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора. Саратов.1982. С.62.

¹²⁷ См.: Воронин О.В. Теоритические основы современной прокурорской деятельности//под ред. д-ра юрид. наук Халиулина А.Г. – Томск: изд-во НТЛ.2013. С.59.

своевременно на них реагировать, принимать меры по устранению их причин и условий, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц.

Полномочия прокуроров, реализуемые в общих пределах закреплены в ст.22 и 27 Закона «О прокуратуре»:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- осуществляет иные полномочия.

В случае выявления нарушения действующего законодательства, прокурор принимает специальные меры прокурорского реагирования:

1. протест – правовой акт прокурорского реагирования, который приносится на незаконный правовой акт административного органа и содержит требование об отмене последнего или о приведении в соответствие с действующим законодательством;

2. представление – акт прокурорского реагирования, направляемый, в адрес соответствующего должностного лица административного органа, содержащий требование об устранении нарушений закона, их причин и условий;

3. постановление – акт прокурорского реагирования, которым при наличии соответствующих поводов и оснований возбуждается уголовное дело или дело об административном правонарушении;

4. предостережение – акт прокурорского реагирования, направляемый в адрес должностного лица, руководителя общественного объединения при наличии сведений о готовящихся правонарушениях, в целях предупреждения правонарушений.

В заключении стоит сказать, что прокурорский надзор как один из способов обеспечения законности не действует стихийно, а реализуется исключительно строго в рамках закона. Именно такая реализация прокурорского надзора позволит обеспечить достижения постепенных задач в данной сфере. Также он должен действовать «гарантируя законность в сфере интересов общества, а не государственного аппарата и его представителей».¹²⁸ Для большей эффективности надзорной деятельности по обеспечению законности в государственном управлении необходимо:

- повышать уровень авторитета органов прокуратуры в обществе;
- подвергнуть совершенствованию форм и методов реагирования прокуроров на нарушения законности в управленческой сфере;
- исключения фактов игнорирования требований прокуроров об устранении этих нарушений;
- повышения профессионализма кадрового состава органов прокуратуры;
- повышение этических требований сотрудников прокуратуры.

Теперь перейдем к рассмотрению следующей разновидности надзора. Административный надзор как способ обеспечения законности дисциплины в государственном управлении представляет собой особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц. В административно-правовой науке нет единого подхода к пониманию административного надзора, которые бы сочетались законодательными положениями, устанавливающими статус административно-надзорных органов и порядок осуществления соответствующей надзорной деятельности.

В советском административном праве были разработаны следующие концепции:

1. Административный надзор – «способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении»¹²⁹. В данном случае, к субъектам административного надзора относили:

- органы полиции;
- специализированные инспекции.

Органы полиции осуществляли два вида административного надзора:

¹²⁸См.: Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград, 2012. С.155.

¹²⁹См.: Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного права в советском государственном управлении.М., 1985.С.271-273.

- за исполнением законов, нормативных актов, общеобязательных правил должностными лицами государственных органов и гражданами в целях обеспечения образцового общественного порядка, предупреждения, пресечения нарушений этих правил и принятия к нарушителям предусмотренных мер воздействия и за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также иной строго определенной законом категорией граждан»¹³⁰.

В свою очередь, деятельность специализированных инспекций была направлена на борьбу с нарушениями законов, укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. Однако, административный надзор являлся частью деятельности данных инспекций, поскольку они носили смешанный – контрольно-надзорный характер»¹³¹

Согласно данной концепции, административный надзор понимался как «разновидность надведомственного контроля, представляющая форму активного наблюдения, сопровождающаяся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера»¹³².

2. Административный надзор – специфическая правовая форма управленческой деятельности органов Советского государства.

Согласно указанной концепции административный надзор за деятельностью государственных органов и должностных лиц, «одним из основных требований поддержания режима социалистической законности»¹³³. Вместе с тем, такое требование предполагает осуществление глубоко продуманного квалифицированного наблюдения за тем, чтобы реальная, фактическая деятельность государственных органов и должностных лиц строго соответствовала тому, что зафиксировано в законе, в максимальной степени обеспечивала охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан»¹³⁴.

Следует заметить, что научные положения современного этапа развития административного права дублируют теоретические концепции административного права советского периода. Данное положение может показаться весьма справедливым, однако, чтобы брать за основу положения советского периода необходимо учесть согласование данных концепций с современным развитием административного надзора в России.

Вместе с тем, существует позиция на правовую природу административного надзора.

¹³⁰См.: Советское административное право. М.: Юрлит. 1973. С.275-278; Указ Президиума Верховного Совета от 26 июля 1966 г «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»/Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. №30 ст.597.

¹³¹См.: Шорин Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления СССР. М., 1981. С.255.

¹³² См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С.19-20

¹³³ См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. 1987. С.29-30.

¹³⁴ См.: Там же.

В соответствии с ней под «административным надзором понимается особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций и иных юридических лиц, а также граждан».¹³⁵

Административно-надзорная деятельность основывается на правовых принципах. В Теории права под принципами понимаются основополагающие, исходные начала, определенные правила поведения, закрепленные в нормах права или разработанные в научных доктринах, определяющие общую направленность правового регулирования.¹³⁶

Институту административного надзора характерны как общие, так и специальные принципы права. Как мы знаем, общие принципы отражают общие особенности соответствующего института. Общие принципы можно классифицировать на правовые и организационные.

В качестве общих правовых принципов административного надзора можно выделить:

- принцип законности;
- принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
- принцип федерализма;
- принцип открытости результатов административного надзора;
- принцип профессионализма;
- принцип ответственности;
- принцип обжалования действий и решений, принимаемых в результате административного надзора.

К числу организационных принципов административного надзора следует отнести:

- принцип предметно-целевой направленности административного надзора;
- принцип самостоятельности и независимости;
- принцип обязательного учета особенностей поднадзорного объекта (субъекта);
- принцип сочетания коллегиальности и единоначалия при административном надзоре;
- принцип своевременности административного надзора;
- принцип эффективности административного надзора.

¹³⁵ См.: Мартынов А.В. Административный надзор в России. М. 2010. С. 13

¹³⁶ См.: Малько А.В. Теория государства и права. Учебник. - М. 2001. С. 45.

Специальные принципы отражают внутреннее содержание, с учетом специфики соответствующего института. В свою очередь, специальные принципы подразделяются на материальные (относятся к статусу субъектов административного надзора) и правовые (относятся к деятельности должностных лиц, осуществляющих административный надзор).

В качестве материальных принципов административного надзора можно выделить следующие:

- принцип наделения государственного органа функцией административного надзора;
- принцип нормативно-правового закрепления предмета административного надзора;
- принцип финансирования за счет средств соответствующих бюджетов, проводимых органами административного надзора проверок;

- принцип разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора, органов государственной власти субъектов РФ и соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора, на основании федеральных законов и законов субъектов РФ;

- принцип соответствия предмета проводимого административного надзора компетенции органа государственного надзора;

- иные принципы.

К числу процессуальных принципов административного надзора следует отнести:

- принцип равенства граждан перед законом;

- принцип свободы оценки доказательств, полученных при осуществлении административного надзора, запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона;

- принцип учета административно-надзорных мероприятий, проводимых ранее органами государственного надзора;

- принцип проведения проверок в соответствии с полномочиями органа административного надзора;

- иные принципы.

Таким образом, данная классификация принципов позволяет выявить специфические черты административного надзора, а в соответствии и отграничить от иных смежных видов государственно-управленческой деятельности.

Прежде чем переходить непосредственно к системе административно-надзорных органов, предлагаю рассмотреть критерии классификации административного надзора, поскольку от выбора критериев классификации зависит построение данных органов.

«Вопрос о критериях классификации административного надзора в Российской Федерации имеет крайне сложный и малоизученный характер»¹³⁷.

Для западных стран наоборот характерна иная ситуация. В них выделяются конкретные критерии классификации административного надзора, «главным из которых является единая цель, которая заключается в проверке законности и обоснованности решений, принимаемых административными органами».¹³⁸

В качестве примера можно привести классификацию административного надзора в германском административном праве. Данная классификация была предложена профессором Гамбургского университета Р. Штобером. В качестве вида административного надзора он выделил – хозяйственный надзор. По мнению указанного, профессора, «хозяйственный надзор является средством совершенствования экономической свободы в интересах общего блага. Отправной точкой и основной задачей хозяйственного надзора является предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией».¹³⁹ Критерием в данном случае выступает период деятельности хозяйствующего субъекта. Следовательно, выделяются такие виды как: «надзор в начале хозяйственной деятельности (при уведомлении об открытии деятельности, регистрации, нотификации и т.д.); надзор в процессе осуществления хозяйственной деятельности (проверка выполнения обязанностей и запретов, указанных в нормативно-правовых актах); надзор при завершении хозяйственной деятельности (при уведомлении о закрытии производства, утилизации отходов при закрытии производства)».¹⁴⁰ Конечно, данные стадии характерны и для деятельности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации, однако, для классификации административного надзора данный критерий не играет никакой роли. Необходимо учитывать, что хозяйственный надзор с точки зрения системы публичного управления, является внутренним административным надзором. В Германии также предусмотрен и внешний административный надзор, который

¹³⁷ См.: Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение. //Вестник Омского юридического института. -2009. -№2(11). -С..103.

¹³⁸ См.: Галлигана Д. Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции М 2002 с.331-333.

¹³⁹См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право основы и проблемы. мировая экономика и внутренний рынок: пер с нем. М.,2008. с.242-245.

¹⁴⁰ См.: Там же.

осуществляется органами административных судов и других органов (парламента, омбудсмена).

В российской доктрине права характерно выделять следующие позиции, касающиеся критериев классификации административного надзора.

1. Д.Н.Бахрах выделяет две разновидности административного надзора: «за неопределенным числом субъектов, а точнее, за всеми теми, кто обязан соблюдать соответствующие правила (противопожарные, санитарные, таможенные и т.д.); за лицами, получившими лицензии и иные разрешения и обязанными соблюдать правила осуществления соответствующей деятельности; за лицами, совершивших преступления».¹⁴¹ Однако, данная классификация на практике не позволяет отграничить данные виды административного надзора, поскольку административно-надзорная деятельность может осуществляться как соблюдением поднадзорными субъектами лицензионных требований, так и других специальных норм, и правил при осуществлении данного вида деятельности

2. Ю.Н. Старилов в качестве критериев классификации административного надзора выделял «виды деятельности государственных органов исполнительной власти по осуществлению административно-надзорных полномочий. В соответствии с данным критерием выделяются следующие виды: государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения; государственный пожарный надзор; государственный санитарно-эпидемиологический надзор; государственный строительный надзор».¹⁴² Однако данная классификация также представляется неверной в силу того, что данные виды надзора получили наименование государственного надзора. Государственный надзор осуществляется компетентными органами государственной власти, не входящие в систему органов исполнительной власти.

3. Ю.М. Козлов выделяет следующие критерии классификации административного надзора: направленность административного надзора; объекты административного надзора; субъекты; границы административного надзора; полномочия административного надзора».¹⁴³ С данными критериями, позволяющие выделить виды административного надзора, сложно не согласиться, ведь данные критерии подчеркивают характерные особенности административного надзора.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливается трехзвенная

¹⁴¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право Учебник. М., 2009.С.362-366.

¹⁴² См.: Старилов Ю.Н. Общее административное право. Воронеж,2007 С.426-448.

¹⁴³ См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2007.С.367-368.

система федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.¹⁴⁴ Вместе с тем, реализация функций по контролю надзору было возложена на федеральные службы. Федеральная служба представляет собой «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественно безопасности». Однако, данный Указ допускает осуществление функций по контролю и надзору иными органами государственной власти, например, федеральных министерств, федеральных агентств. Данное положение следует рассматривать в качестве исключения из правила.

Следует иметь в виду, что федеральные службы не являются исключительно органами административного надзора, поскольку к их основной деятельности относится осуществление контроля. Таким образом, выполнение функций по контролю или надзору, а равно совмещение их, зависит от правового статуса федерального органа исполнительной власти и установленных регламентов осуществления той или иной функции.

К числу федеральных служб, которые осуществляют административный надзор относятся: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба в сфере природопользования; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и др.

Наряду с федеральными службами, которые осуществляют административный надзор, также можно выделить – государственные инспекции. Под государственной инспекцией следует понимать – специально созданные контроль – надзорные органы государственной исполнительной власти, призванные вести борьбу с нарушениями законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины. Однако, административный надзор не является основным видом

¹⁴⁴См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/

деятельностью, а только лишь частью, поскольку данная деятельность носит «смешанный – контрольно – надзорный характер».¹⁴⁵

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

На региональном уровне существует разнообразие органов, осуществляющих контрольно – надзорную деятельность. Рассмотрим данный случай на примере города Москва: Комитет государственного строительного надзора; Государственная жилищная инспекция, Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники и др.¹⁴⁶

Итак, систему органов, которые в соответствии с действующим законодательством уполномочены осуществлять надзорную деятельность можно представить следующим образом:

- Федеральные органы исполнительной власти;
- Государственные инспекции;
- Государственные органы исполнительной власти субъектов РФ;
- Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

¹⁴⁵См.: Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР.М., 1981. С.255.

¹⁴⁶См.: Положение о Гостехнадзоре города Москвы. Утв. Приказом Объединения административно-технических инспекций г. Москвы от 07.05.2015 г. №532. // [Электронный ресурс] URL: http://sgtn.mos.ru/about/polozhenie_o_departamente/

3 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ДИСЦИПЛИНЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Как известно, система государственного управления в период демократических преобразований непрерывно развивается, и неоднократно подвергалась преобразованиям модернизационного характера, однако, на наш взгляд, существенного инновационного обновления на уровне мировых стандартов не произошло. Принципиально не решены, большинство проблем как содержательного и организационно-структурного, так и кадрового характера. Вопрос укрепления законности и дисциплины в государственном аппарате и в системе государственного управления в целом, является важнейшим стратегическим вопросом в построении истинно правового государства¹⁴⁷.

Немудрено, что в обществе все чаще и чаще поднимается вопрос о проблемах законности в государственном секторе. Достаточно даже проанализировать тематику научных публикаций, газетных выступлений и телевизионных передач и становятся весьма понятным, почему вопрос законности, дисциплины, обеспечения социальной справедливости выходит сегодня на первые позиции среди проблем, волнующих не только научную общественность и политических деятелей, но и рядовых граждан, которые действительно беспокоятся о судьбе своей страны.

Причинами такого, сугубо негативного явления, стали, например, слабая правовая урегулированность управления, корыстно-недостойное использование административного ресурса, безответственность и безнаказанность значительной части чиновников, противопоставление законности и целесообразности в процессе принятия решений, низкая управленческая квалификация и правовая культура должностных лиц. Притчей во языцех также стали правовой нигилизм, бюрократические злоупотребления, не говоря уже о коррупции, которая буквально стала системным явлением, перешла из уголовно – правовой и административно – управленческой проблемы в политическую.

Именно, такие явления как коррупция и нигилистическое отношение к закону получили в нашей стране чрезвычайную распространенность. В обществе отмечается, что «власть становится зависимой от коррупционеров», обращается внимание на опасность всякого рода «научных» обоснований естественности и даже полезности коррупции.

Большинство ученых по этому поводу придерживалось принципиальной позиции, и доказывали, что коррупция – не стимул развития предприимчивости или инициативности, а опаснейший источник беззакония, криминализации и социально – культурной деградации, как власти, так и общества в целом.

¹⁴⁷ Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма.М.

Нет, и не может быть оправдано беззаконие, в том числе коррупция и служебное злоупотребление в профессиональной среде государственных служащих.

Удивительно проанализировать динамику роста взяток, которая покажет незамедлительный рост размера взятки¹⁴⁸.

Такое положение по многим позициям с точки зрения законности и эффективности управленческой деятельности не только возмущает общество, что ведет к подрыву доверия к власти, но и существенно подрывает авторитет власти, ведет к деградации образования, науки, культуры, здравоохранения и иных сфер жизнедеятельности общества. На одном из заседаний Совета по противодействию коррупции Президент Российской Федерации отметил, что «нужна не имитация работы и не формальные отчеты о том, что делается для укрепления законности, а конкретные результаты правоохранительных органов и других государственных структур, общественных институтов и гражданского общества в целом.

Данный тезис безусловно правильный, поскольку необходимы дела, а не разговоры, планы и проекты. Ведь общество постепенно устает от подобных обещаний, демагогии «радетелей за справедливость», а как следствие возникает неуверенность в завтрашнем дне.

А что же происходит в настоящее время в действительности? Сегодня мы можем увидеть следующую картину – политические разборки, организационно – структурные перестройки, многочисленные пустые совещания, заседания, саммиты и даже борьба с тоталитарным прошлым и многое другое. Таким направлением вывести государство из тупика правового нигилизма, безнравственности, безответственности и выйти на истинно верный путь развития государства, к сожалению, невозможно.

На наш взгляд, эффективное продвижение по пути укрепления законности кроется в необходимости непредвзято разобраться в глубинных причинах преступности, сделать соответствующие выводы, заняться возрождением силы и авторитета государства. Таким образом, можно снизить накал социальной напряженности, массового недовольства и протестных настроений. Недопустимо оставлять все на самотек и предполагать, что все само по себе образуется, поскольку на такой основе построить единый, постоянно развивающийся и одновременно устойчивый государственный механизм невозможно.

В целях стабилизации обстановки первоначально необходимо прекратить провоцировать социальное противостояние, активизировать силы в направлении инновационного развития экономики, усилить борьбу с безнравственностью, еще раз

¹⁴⁸ Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс] // Портал правовой статистики– Электрон. дан. – [М., 2018]. – http://crimestat.ru/offenses_map

разобраться в понятии «законность», «правопорядок», «легитимность», «дисциплина» придать им однообразное понимание.

Безусловно, задача непростая. Все прекрасно понимают, что с древних времен люди не то, что думали, а мечтали о верховенстве права и справедливых законах. Платон утверждал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей – либо властью». Не менее убедителен Аристотель: «Кто требует, чтобы властвовал закон, тот требует того, чтобы властвовало божество и разум».

Возможно более правильно рассматривать законность как требование не только строжайшего и формально неукоснительного соблюдения норм позитивного права, а как верховенство закона по отношению к иным правовым актам, равенство всех перед законом, полное и реальное осуществление субъективных прав и юридических обязанностей всех без исключения субъектов правоотношений, взаимная ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством, независимость и высокая эффективность правосудия, качественная с точки зрения правовой культуры и прочная нравственно правоохранительная система¹⁴⁹.

В данном случае законность предстает как правозаконность. Принципы такой законности:

- единство понимания и применения законов на всей территории государства;
- верховенство закона в отношении других правовых актов;
- равенство всех перед законом и судом, равные возможности каждого пользоваться защитой закона и равные обязанности следовать его предписаниями;
- всеобщность и реальность законности, наличие всех необходимых и достаточных материальных, политических, социальных, духовно – нравственных и иных предпосылок не только для пресечения правонарушений, но их предупреждения и предотвращения;
- недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Данные принципы имеют особое значение для государственного управления.

Также необходимо отдавать отчет тому, что законность стихийно не устанавливается, автоматически, так сказать, в режиме саморегуляции не действует.

Именно для того, чтобы законы не оставались просто на бумаге и не превратились в фикцию или в средство для прикрытия корыстных противоправных действий, необходимы соответствующие условия политического, организационного, юридического

¹⁴⁹ Проблемы общей теории права и государства/ Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 465.

и идеологического характера. Необходимо разработать продуманный, эффективный механизм (условия, факторы, ресурсы, гарантии), обеспечивающий предупреждение и пресечение правонарушений, их своевременное раскрытие, привлечение к ответственности правонарушителей, восстановление нарушенных прав физических и юридических лиц.

Конечно же, придать законности искомое состояние не так просто. Особенно в условиях нестабильности, бессистемности, внутренней противоречивости и декларативности законодательства. Решить данную задачу возможно только совместными усилиями граждан, общества, государства. Тем более, что государственному служащему в императивном порядке предписывается «исполнять должностные обязанности на высоком профессиональном уровне, в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа. Вместе с тем, он обязан своевременно и адекватно реагировать на все содержащиеся в них предписывающие, обязывающие и запрещающие нормы. И никакого нигилизма, скептического, а тем более негативного отношения к праву, закону, служебным обязанностям.

Также механизм государственного управления через право включает объективно сложившуюся и соответствующим образом функционирующую иерархию публичных структур, которые по своей конституционно-правовой роли и административному статусу призваны обеспечивать должную законность в системе государственного управления¹⁵⁰.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что в настоящий момент основным направлением укрепления законности в государстве, на наш взгляд, борьба с коррупцией. Таким образом, в качестве стратегической цели рассматривается задача низведения коррупции до минимума или, как нередко говорят, - до «социально терпимого уровня»¹⁵¹.

Понятно и то, что борьба с коррупцией может быть успешной лишь тогда, когда ведется она планомерно и на постоянной основе, когда на ее подавлении сконцентрированы все силы государства и гражданского общества – политические партии, общественные палаты, СМИ, ассоциации юристов, саморегулируемые организации, общественные организации промышленников и предпринимателей. В случае, когда общество отстранено от решения этой задачи, не знает и в целом не понимает, о чем идет речь, не представляет важность предлагаемых антикоррупционных мер, то победить коррупцию однозначно не удастся.

¹⁵⁰ См.: Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К. Теория государства и права. Учебное пособие. М., 2007. С.541-544.

¹⁵¹ См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000.С.33.

К настоящему времени проведено немало мероприятий по противодействию коррупции. Сформировались правовые основы антикоррупционного действия, активно реформируется государственная служба, совершенствуется кадровая политика, активизируется правоохранительная деятельность. На наш взгляд, сейчас следует вернуться к идее активизации правового воспитания граждан и повышения нравственной культуры общества. Необходимо понимать, что, не изменив правовую мотивацию людей и нравственную культуру общества – рассчитывать на законность и высокий правовой порядок в отношениях между людьми не приходится.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законность является необходимым условием, для создания в России поистине правового государства. Поскольку одним из свойств права, как регулятора общественных отношений является единство права и законности. Однако государство не привносит законность в право, а лишь учитывает природу права и обеспечивает осуществление его функций посредством законности.

В данной работе особое внимание было уделено следующим проблемам:

1. Определение понятия «законности», которое вызывает дискуссию в научной литературе. В данной работе представлена позиция авторов, которые рассматривают законность как принцип, режим и метод деятельности органов государственной власти и должностных лиц;

2. Проблема определения понятия «дисциплины», а также ее места и роли в государственном управлении. В работе были рассмотрены два основных подхода к пониманию дисциплины. Также были затронуты моменты, касающиеся ее места, в частности был сформулирован вывод о том, что дисциплина является самостоятельным явлением, со своим набором элементов и их структур, местом и результатами применения. Однако не стоит забывать про тесную неразрывную связь с законностью;

3. Проблема определения пределов целесообразности в государственном управлении. В работе были рассмотрены аспекты определения понятия «целесообразности», а также соотношение форм общественных связей таких как – законность и целесообразность. Под целесообразностью принято понимать соответствие действий субъектов управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними в общем, и перед управлением в частности. Через непосредственно соотношение были выявлены пределы целесообразности. В частности, целесообразность возможна и допустима только тогда, когда она не противоречит законности, т.е. находится в ее пределах, учитывая ее принципиальную составляющую;

4. Проблема, касающиеся способов обеспечения законности и государственной дисциплины в государственном управлении, а именно проблема отсутствия единого подхода к выделению конкретных способов обеспечения данных явлений. В работе были отражены различные позиции авторов к отнесению тех или иных явлений непосредственно к способам обеспечения законности и государственной дисциплины. Мы придерживаемся позиции, которая предполагает разделение способов обеспечения законности и государственной дисциплины на государственный контроль и государственный надзор. поскольку они являются необходимыми условиями поддержания законности, дисциплины, порядка и организованности, охраны свобод и соблюдения прав

граждан в процессе деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, являются важной частью аппарата государственного управления. Как отмечает В.Е. Чиркин, «эффективное управление невозможно без наличия контроля, выступающего элементом управленческой деятельности, поскольку он играет роль барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям»¹⁵²;

5. Также в данной работе была затронута проблема соотношения контроля и надзора. Анализу были подвергнуты два основных подхода: «контроль» и «надзор» - это равнозначные понятия и «надзор» является разновидностью «контроля». Мы считаем, что целесообразней разделять точку зрения тех авторов, которые видят различия между контролем и надзором в силу тех отличий, которые были указаны ранее в работе, поскольку именно выделенные признаки доказывают самостоятельность надзора как способа обеспечения законности и дисциплины;

6. Проблема отсутствия единого мнения относительно понятия «контроля». В научной литературе представлены различные точки зрения авторов к определению понятия «контроля». В работе были рассмотрены основные. Исходя из анализа представленных в работе позиций, можно прийти к выводу о том, контроль можно рассматривать не только как функцию государственных органов, но и как элемент системы управления который, в свою очередь, представляет собой вид публично – правовой деятельности субъектов, направленной на обеспечение законности и дисциплины, регламентированной нормами права;

7. Немало важной проблемой является отсутствие единой, базовой классификации контроля как способа обеспечения законности и государственной дисциплины. Поскольку классификация имеет особое значение для анализа сущности, принципов построения, форм организации и методов осуществления контроля. В работе особо заостряется внимание на следующих видах контроля: президентский контроль, контроль органов законодательной власти, контроль органов исполнительной власти, контроль органов судебной власти;

8. Проблема существования многочисленных точек зрения к определению понятия «надзора». В работе был сделан вывод о том, что под надзором следует понимать - постоянное систематическое наблюдение за точным и неуклонным соблюдением законов и подзаконных актов, осуществляемое специально организованными структурами по подведомственным вопросам в отношении неподчиненных им органов.

¹⁵² См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть.М.: Юрист.2008. С.100.

9. Проблема законности в государственном секторе. В работе проанализированы причины низкого уровня законности в государственном управлении. Также сформированы необходимые пути развития деятельности по укреплению законности и дисциплины в государственном управлении.

Поэтому, мы считаем, что все указанные пробелы и другие, которые были учтены в данной работе, нуждаются именно в законодательной регламентации, поскольку единообразие приведет к решению задачи построения в России правового государства с высоким уровнем законности и государственной дисциплины.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации// «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Европейская конвенция о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года/Ратифицирована ФЗ от 30.10.2007 г. №237-ФЗ ЭЛЕКТРОННЫЙ ФОНД [Электронный ресурс] URL: [http:// http://docs.cntd.ru/document/901722061](http://docs.cntd.ru/document/901722061)
3. Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17107/
4. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/
5. Федеральный Конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/
6. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 г. № 1 – ФКЗ «Об арбитражных судах РФ// «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6510/
7. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 г. № 1 – ФКЗ «О судах общей юрисдикции РФ// «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110271/
8. Федеральный Конституционный Закон от 23.06.1999 г. №1-ФКЗ «О Военных судах» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23479/
9. Федеральный Конституционный Закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/
10. Арбитражный процессуальный кодекс от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800/
11. Гражданский процессуальный кодекс от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/

12. Кодекс Российской Федерации об Административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>
13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 30.03.2016) //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
14. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» //«Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=65012>
15. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 31.01.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_8840/
16. Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 13.07.2015) «О защите прав потребителей» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_305/
17. Федеральный закон от 11.01.1995 г. № 4 – ФЗ «О Счетной палате РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/
18. Закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре РФ» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/
19. Указ Президента РФ № 319 от 15.02.1994 г. «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3167/
20. Указ Президента РФ № 906 от 27.07.1999 г. «Об утверждении описания символа президентской власти – Знака Президента Российской Федерации» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=520963>
21. Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (ред. от 31.12.2014) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47272/

22. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/
23. Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации" // «Консультант плюс» [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47955/
24. Положение о Гостехнадзоре города Москвы, Утв. Приказом Объединения административно-технических инспекций г. Москвы от 07.05.2015 г. №532. // [Электронный ресурс] URL: http://sgtn.mos.ru/about/polozhenie_o_departamente/
25. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.:Омега-Л.,2010.С.398.
26. Абдуллина С.Р. Судебный контроль как способ обеспечения законности и дисциплины в деятельности органов исполнительной власти: дисс...канд.юрид.наук. -Саратов,2011.С.180.
27. Административное – деликтное право: учебное пособие/Ю.Б. Аникеенко, В.М. Бозров, В.М. Новоселова.- Москва: Юрлитинформ,2014. С.213.
28. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации.-М.,2014.С.752.
29. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник.- 2-е изд.М.2015.С.368.
30. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право.Учебник.- 3-е издание.,пересм. допол.-М.2008.С.816.
31. Бахрах Д.Н.Административное право России : учебник / Бахрах Д.Н.. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М.: Эксмо, 2010.С.700.
32. Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: общетеоретические проблемы. –дис...канд.юрид.наук. Белгород,2000.С.183.
33. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография.М.: Проспект.2005.С.272.
34. Беляев В.Н. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дисс. д-ра юрид.наук.Саратов, 2006.С.32.
35. Братоновский С.Н. Административное право: учебник.М.: Директ-Медиа,2015. С.185.
36. Бровкие Б.И., Михайлов В.Г. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. М.,1977.С.136.
37. Васильев А.М., Лейст О.Э. Санкции в советском праве. - М.:Госюриздат,1962.//Советское государство и право.-М.:Наука,1963,№5.С.
38. Вебер М. Избранные произведения.Пер. с нем.М., 1988.С.167.

39. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. Высшая школа. 2011.С.460.
40. Волович В.Ф. Обеспечение законности и государственной дисциплины в государственном управлении//В сб.: Актуальные проблемы правоведения в современный период.Томск.1996.С.30.
41. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности//под ред. д-ра юрид. наук Халиулина А.Г. – Томск: изд-во НТЛ.2013.С.164.
42. Гааг Л.В. Законность как принцип деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Западной Сибири). дисс...канд.юрид.наук.Томск.1998.С.250.
43. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора.Саратов.1982.С.151.
44. Галлигана Д. Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции М 2002.С.410.
45. Горшенев В.М., Шахов И.Б.. Контроль как правовая форма деятельности. - М.,1982.С.176.
46. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: автореф. дис...канд.юрид.наук.М., 2005.С.217.
47. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти и ограничение коррупции//Гос-во и право.-2014.-№3.-С.16.
48. Дягтерев С.Л. Характеристика правовой категории «судебный контроль» на современном этапе//Арбитражный и гражданский процесс.2010.№11.С.20.
49. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционные исследования). Екатеринбург,2016.С.21.
50. Карасев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в РФ. -дисс...канд.юрид.наук. -Ростов.,2005.С.191.
51. Кармолицкий А.А. Админитративно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций» М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985.С.608.
52. Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении: Проблемная лекция – М. 2002.С.564.
53. Козлов Ю.М. Административно право. Учебник. -М.:Юристь.1999.С.170.
54. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник/под ред. Л.Л. Попова -2-е изд. перераб. и доп.-М.:Юристь,2005.С.608.
55. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен.М.2007.С.43.
56. Конин Н.М. Административное право России: учебник.М.,2010.С.474.
57. Коробейников Б.В. Основные понятия общего надзора// Вопросы теории и практики прокурорского надзора. ответ ред. Жогин Н.В. Ч.2.М.1975.С.204.

58. Левин С.В. Судебный контроль над исполнительной властью в Российской Федерации//Российская юстиция.2007.№6.С.55.
59. Лыгин Н.Я., Ткачев В.Н. Конституционная законность в практике судебного контроля при расследовании дел об оспаривании нормативных правовых актов//законодательство №10.2008.С.51.
60. Малько А.В. Теория государства и права.Учебник. -М.2016.С.528.
61. Марков К.В. Государственный контроль.- М.:Известия,2004.С.23.
62. Мартынов А.В. Административный надзор в России.М.2010.С.548.
63. Мартынов А.В. Контрольная власть в России: понятие, формы и юридическое значение.//Вестник Омского юридического института.-2011.-№2(11).-С.210.
64. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Уч. Пособие. – М: Юристъ,2004.С.529.
65. Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: Общеправовой анализ: автореф. дис. на соискание ученой степени канд.юрид.наук. -Владимир,2004.С.140.
66. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации/отв. ред. В.В.Лазарев. -М.,2001.-С.599.
67. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект. дисс...канд.юрид.наук. -Волгоград,2012.С.327.
68. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие.//Изд. 3-е, перераб. и доп.-М.:Юристъ,2002.С.468.
69. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. -М.,1996.С.240.
70. Отческая Т.И. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере государственного управления: По законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан:дис.канд.юрид.наук. Томск,1999.С.233.
71. Политико-административное управление: учебник/под. ред. В.С. Комаровского, Л.В.Сморгунова. -М.: РАГС, 2004.С.496.
72. Поппер К. Открытое общество и его враги.Пер. с англ.Т.1, 2.М., 1992.С.448.
73. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении: ГОСЮРИЗДАТ.1963.С.78.
74. Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка. Автореферат дисс... – Омск.2003.С.205.
75. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. -СПб.2003. -С.305.

76. Савельева Т.А. Судебная власть в гражданском процессе: учебное пособие. Саратов, 1997. С.181.
77. Сачков А.Н. Российская мировая юстиция в институционально-правовом измерении: дисс.канд.юрид.наук. Ростов. 2006. С.203.
78. Синюгин В.Ю. О нормативно-правовом обеспечении процессов государственного и муниципального управления реформированием в Российской Федерации// Конституционное и муниципальное право. 2008., №17. С.40.
79. Старилов Ю.Н. Общее административное право. Воронеж, 2007 С.848.
80. Стецовский Ю.И. Судебная власть: учебное пособие. М., 1999. С.400.
81. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля - М.: Юрид. лит. 1974. С.160.
82. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля//Государство и право.-2004.-№10. С.25.
83. Тихомиров Ю.А. Государствоведение: проблемы и перспективы. М., 1984. №6. С.18.
84. Фрейд З. Психоанализ. Религия. Культура. М. 1992. С.134.
85. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2004. С.287.
86. Черняк Б.А. Судебный контроль как способ обеспечения законности в публичном управлении//Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов. Вып.15: Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2003. С.355.
87. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.:Юрист. 2010. С.18.
88. Чиркин В.Е. Конституционное право: России и зарубежный опыт: -М., 1998. С.448.
89. Шорин Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления СССР. М., 1981. С.301.
90. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С.301.
91. Штобер Р. Хозяйственно-административное право основы и проблемы. мировая экономика и внутренний рынок: пер с нем. М., 2008. С.345.
92. Эмерсон Г., Тейлор Ф, Форд Г. Управление – это наука и искусство. Пер. с англ. М., 1992. С.349.



УВАЖАЕМЫЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ!

Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение. Данный отчет не подлежит использованию в коммерческих целях.

Отчет о проверке на заимствования №1

Автор: elizavetaklishnina@mail.ru / ID: 2964802

Проверяющий: (elizavetaklishnina@mail.ru / ID: 2964802)

Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»- <http://www.antiplagiat.ru>

ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 7
Начало загрузки: 04.05.2018 15:18:33
Длительность загрузки: 00:00:02
Имя исходного файла: диссертация осн1
Размер текста: 1005 кБ
Символов в тексте: 176651
Слов в тексте: 20776
Число предложений: 2329

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)
Начало проверки: 04.05.2018 15:18:35
Длительность проверки: 00:00:10
Комментарии: не указано
Модули поиска:

ЗАИМСТВОВАНИЯ 37,16% ЦИТИРОВАНИЯ 0% ОРИГИНАЛЬНОСТЬ 62,84%



№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Ссылка	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	3,02%	4,35%	РЕЛП. Судебный контроль как способ обеспечения зако...	http://law.edu.ru	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	54	92
[02]	1,69%	4,13%	Скачать	http://krelib.com	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	30	92
[03]	3,42%	4%	Теория государственного управления. Курс лекций	http://lawdiss.org.ua	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	67	82

Еще источников: 17

Еще заимствований: 29.04%