

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

УДК 343.79

Горелкина Валерия Станиславовна

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

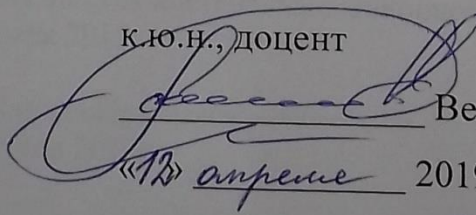
на соискание степени магистра

по направлению подготовки

40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР

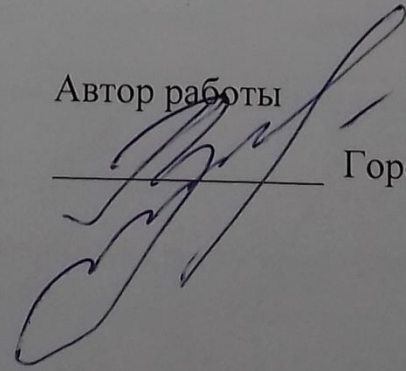
к.ю.н., доцент



Ведяшкин С.В.

«12» апреля 2019 года.

Автор работы



Горелкина В.С.

Томск - 2019

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« » 20 г.

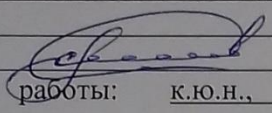
ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Горелкиной Валерии Станиславовне

Тема выпускной(квалификационной)работы «Актуальные проблемы контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления»

Утверждена

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

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «02» октября 2017г. по «16» октября 2017г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «17» октября 2017 г. по «28» декабря 2018 г.

3). Сбор и анализ практического материала с «17» октября 2018 г. по «28» декабря 2018г.

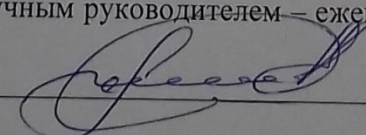
Комитет по лицензированию Томской области, Прокуратура ЗАТО г. Северск

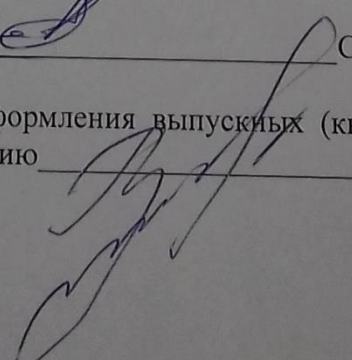
4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «14» января 2019 г. по «31» января 2019 г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «01» февраля 2019г. по «12» апреля 2019г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

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

Научный руководитель  С. В. Ведяшкин

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

Аннотация

магистерской диссертации

на тему: «Актуальные проблемы контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления»

В рамках данной работы была рассмотрена контрольно-надзорная деятельность в системе государственного управления и выявлены актуальные проблемы указанной сферы деятельности. Работа посвящена анализу нормативной основы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, выявлению актуальных проблем контрольно-надзорной деятельности государственных органов и должностных лиц, а также внесению предложения по улучшению порядка и организации осуществления контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления.

Объем основного содержания работы составил 94 страницы, было использовано 109 источников.

Объектом исследования в настоящей работе выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении контрольно-надзорной деятельности государственными органами и должностными лицами.

Предметом исследования являются общетеоретические основы контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления и актуальные проблемы правового регулирования в указанной сфере.

Цель данного исследования заключается в рассмотрении и даче оценки состояния и эффективности функционирования контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления в настоящее время, выявления актуальных проблем в указанной сфере, а также предложение решения, позволяющего улучшить порядок и организацию осуществления контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись общенаучные и частно-научные методы познания.

Структура диссертации определена логическим изложением собранного, проанализированного и полученного материала, на основе поставленных цели и задач данной работы и состоит из введения, 3 глав, составляющих основную часть настоящей работы и включающих в себя 4 параграфа, заключения и списка использованных источников и литературы.

Первая глава магистерской диссертации посвящена раскрытию вопроса сущности контрольно-надзорной деятельности и состоит из двух параграфов. В первом параграфе «Контроль и надзор – способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении» рассматриваются исторические аспекты становления института контрольно-надзорной деятельности, раскрывается содержание понятий «государственное управление», «контроль» и «надзор», а также выделены критерии разграничения понятий «контроль» и «надзор». Второй параграф посвящен нормативной основе организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и ее структуре.

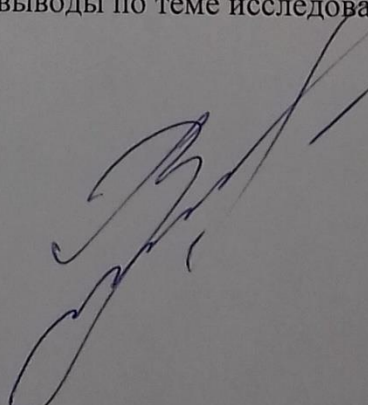
Вторая глава посвящена выделению видов государственного контроля и надзора и состоит из двух параграфов; в первом исследуются виды государственного контроля, раскрывается содержание каждого вида государственного контроля и выделяются проблемы организации и осуществления контрольной деятельности. Во втором параграф указанной главы исследуются административный и прокурорский надзор, раскрывается их содержание и выделяются проблемы организации и осуществления ими надзорной деятельности.

В третьей главе «Концепция развития государственной контрольной и надзорной деятельности и их совершенствование в свете проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» постатейно анализируется предложенный Правительством РФ законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», выделяются положительные и отрицательные последствия в случае принятия законопроекта, предлагается решение для улучшения порядка и организации контрольно-надзорной деятельности в виде разработки и принятия Кодекса Российской Федерации о контрольно-надзорной деятельности.

В работе приводятся примеры из правоприменительной практики, а также мнения исследователей в области административного права.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования.

Автор работы



В.С. Горелкина

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1 Сущность контрольно-надзорной деятельности	6
1.1 Контроль и надзор – способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	6
1.2 Нормативная основа организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	21
2 Виды государственного контроля и надзора	30
2.1 Виды государственного контроля	30
2.2 Административный и прокурорский надзор как способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	55
3 Концепция развития государственной контрольной и надзорной деятельности и их совершенствование в свете проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	83

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Законность в государственном управлении рассматривается как точное и единообразное понимание и исполнение конституции, законов и иных нормативных правовых актов органами государственной власти, должностными лицами, а также теми, к кому обращены юридические требования субъектов государственного управления.

Законность в сфере государственного управления обусловлена следующими факторами. Во-первых, в рамках реализации управленческой деятельности осуществляется правотворчество, касающееся различных сфер управления. Во-вторых, органы государственного управления наделены полномочиями по применению административного принуждения. В-третьих, законодательно установлен значительный круг субъектов, осуществляющих управленческую деятельность.

Основанием соблюдения законности является обеспечение дисциплины в государственном управлении¹. Одним из важнейших (основных) способов в этом направлении выступает контрольно-надзорная деятельность.

В Послании Президента РФ от 20 февраля 2019 года Федеральному Собранию РФ было высказано предложение о серьезном пересмотре правовой базы контрольно-надзорной деятельности и с 1 января 2021 года прекращении действия всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций².

¹ Н.М. Конин определяет государственную дисциплину как «требование соблюдения установленных государством норм и правил деятельности обязанных субъектов». См.: Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М. : Юрайт, 2016. С. 152.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февр. 2019 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Объектом исследования в настоящей работе выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении контрольно-надзорной деятельности государственными органами и должностными лицами.

Предметом исследования являются общетеоретические основы контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления и актуальные проблемы правового регулирования в указанной сфере.

Цель работы заключается в комплексном исследовании контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления и анализ реформы указанной сферы.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) рассмотрение состояния и эффективности функционирования контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного путем анализа действующего законодательства;
- 2) оценка состояния и эффективности функционирования контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления;
- 3) разработка предложения, направленного на улучшение порядка и организации контроля и надзора в системе государственного управления.

Теоретическая основа настоящей работы подразделяется на две части: нормативно-правовая база и научные труды. Под нормативно-правовой базой понимаются: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы и федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты.

Особо значимыми авторами научных трудов в написании настоящей диссертации стали: С. А. Авакьян, А. Б. Агапов, Д. Б. Алексеев, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьев, В. К. Бабаев, В. П. Беляев, В. Ф. Волович, О. В. Воронин, Л. В. Гааг, Н. А. Глазунова, В. М. Горшенев, Р. Давид, Н. М. Добрынин, Н. М. Конин, Б. М. Лазарев, А. В. Мартынов, М. Н. Марченко, Ю. И. Мигачев, Б. Л. Назаров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Ю.

Н. Старилов, Ю. А. Тихомиров, В. И. Туровцев, Ю. В. Филимонов О. Н. Чернецкая, В. Е. Чиркин, Н. Д. Эриашвили и др.

Структура диссертации определена логическим изложением собранного, проанализированного и полученного материала, на основе поставленных цели и задач данной работы и состоит из введения, 3 глав, составляющих основную часть настоящей работы и включающих в себя 4 параграфа, заключения и списка использованных источников и литературы.

1 Сущность контрольно-надзорной деятельности

1.1 Контроль и надзор – способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Рассмотрение эволюции институтов государственного контроля и надзора важно, поскольку, раскрывая сущность, причины формирования системы государственного направления в указанной сфере, можно проанализировать и сравнить прошлый и современный опыт, выработать новые перспективные концепции для дальнейшего развития институтов государственного контроля и надзора и повышения эффективности их механизмов.

О. Н. Чернецкая выделяет три этапа развития контрольно-надзорной деятельности государства: в дореволюционной России, в период советской власти и в постсоветское время. Как справедливо отмечает автор, «каждому выделенному этапу в развитии государственного контроля в России соответствовал свой государственный режим, свои производственные отношения, определяющие тот или иной тип общественно-экономической формации, и определенный уровень развития общественного самосознания»¹.

Расширение территориальных границ Российского государства в XVIII веке требовало реформирование контрольной деятельности в сфере государственного управления. Именно поэтому в 1713 году царь Петр I учредил должность генерал-фискала, а Указом от 17 марта 1714 года «О фискалах и о их должности и действии» определил должностные полномочия фискалов и их компетенцию. «Помимо фискалов контроль в сфере государственного управления был возложен также на таких должностных лиц, как генерал-ревизоры, обер-секретарь Сената, дежурных гвардейских

¹ Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания [Электронный ресурс] // История государства и права. 2012. № 24. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

офицеров в Сенате и др»¹. Однако установленная система контроля не реализовывала свои полномочия в полной мере из-за несовершенной нормативно-правовой базы.

В 1722 г., уже будучи императором, Петр I тремя указами (от 12 и 18 января и 27 апреля) учредил новый контрольно-надзорный орган – прокуратуру, которая изначально была ориентирована, прежде всего, на надзорную деятельность, охватывающую различные сферы административного управления, а также Правительствующий сенат, являвшийся, по сути, высшим государственным органом. Генерал-прокурор должен был осуществлять надзор за Сенатом, «... дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал. Ежели увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит чтобы исправили. <...> еже не послушают то должен в тот же час протестовать и оное дело остановить и немедленно донести нам, если весьма нужное»². Александр I своим манифестом от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств» учредил Министерство юстиции, в состав которого была включена прокуратура. При этом генерал-прокурор одновременно являлся министром юстиции.

Судебная реформа 1864 года сократила полномочия прокуратуры, полностью ликвидировав общенадзорные функции и уменьшив полномочия прокурора вне уголовной сферы.

Однако институт общего прокурорского надзора был восстановлен в советский период. Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 года в состав Народного Комиссариата Юстиции вошла Государственная прокуратура, которая, в соответствии с указанным постановлением, осуществляла надзор «от имени государства за законностью действий всех органов власти,

¹ Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Томск : Изд-во НТЛ, 2008. С. 53.

² Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. Т. 4 Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 425-436.

хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений»¹.

Глава 21 Конституции СССР 1977 года была посвящена прокуратуре. В Основном законе «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров» (статья 164)².

Современный вид прокурорский надзор получил в реформах 1990-х годов, которые действуют и в настоящее время.

Государственный контроль в Российском государстве был впервые введен в 1811 году. Данный вид контроля был реформирован после отмены крепостного права 1861 года. По мнению О.Н. Чернецкой, он «был организован по административному принципу и предназначался для нужд самой администрации, поэтому его согласовывали с бюджетным законодательством <...> Государственный контроль не удовлетворял требованиям независимости и гласности, а также был совсем изолирован от Государственной Думы, поскольку законом не предусматривались ни формы, ни состав отчета государственного контроля, то от ведомств зависел объем контрольных прав Думы»³.

¹ Пп. "а" п. 2 Положения о прокурорском надзоре, утвержденного Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва от 7 окт. 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617. Утратил силу.

³ Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания [Электронный ресурс] // История государства и права. 2012. № 24. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако В. Г. Осляков считает, что зарождение и начало формирования контроля в государстве как отдельного института начинается с появления первых приказов – в виде отделений канцелярии Боярской думы. К концу XVI века приказы становятся «самостоятельными административными учреждениями (например, Счетный приказ)»¹. В. Г. Осляков пишет: «при Петре I контрольные функции выполнялись Ревизион-коллегией. Затем через достаточно большой промежуток времени императорским рескриптом 27 мая 1810 г. была создана специальная Комиссия, состоявшая из Председателя и членов Госсвета. Эта Комиссия рассматривала вопросы, которые остались неразрешенными после образования министерств. В результате своей деятельности Комиссия пришла к выводу, что контроль должен распространяться на все министерства, в том числе (и даже в особенности) на Министерство финансов. Окончательно контроль финансовой деятельности государственных органов становится легитимированным 27 июня 1810 г. Через некоторое время, а именно 28 января 1811 г., состоялось учреждение особого ведомства - Главного управления ревизии государственных счетов»².

В 1836 г. с принятием Обложения государственного контроля «государственный контроль составлял самостоятельную отрасль государственного управления и наблюдал за правомерностью движения казенных и общественных капиталов посредством ревизии генеральных отчетов, проверки книг и частных счетов, составления особых соображений, из которых можно было бы усмотреть выгоды, приобретенные казной при казенных операциях, или убытки, ею понесенные. В 1843 г. появилась должность товарища государственного контролера, обязанности которого

¹ Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

подразделялись на две главные категории: производство ревизии и утверждение ее»¹.

28 апреля 1892 г. вступил в действие проект «Учреждения государственного контроля». «Органы государственного контроля обладали полномочиями в отношении всех государственных учреждений. Исключения устанавливал только император своим особым распоряжением. Контролю подлежали органы самоуправления (земские учреждения), а также частные предприятия и товарищества»².

В.Г. Осляков к полномочиям контроля того исторического промежутка отнес следующие: «1) проверка финансового состояния, а также заключение о возможности ассигнования сверхсметных расходов; 2) проверка отчетности по оборотам денежных и материальных капиталов, фактическая проверка денежных и материальных капиталов, сооружений и построек; 3) проверка ассигнований по финансовым сметам и денежным кредитам; 4) разработка правил и форм отчетности и т.д.»³.

В советский период государственный контроль осуществлялся Министерством государственного контроля СССР и Комитетом народного контроля СССР, которые независимо от их конституционного статуса фактически подчинялись ЦК КПСС.

О. Н. Чернецкая пишет: «сущность контроля в бывшем СССР при индустриальном типе общества заключалась в том, что специальные субъекты, используя организационно-правовые способы и средства в

¹ Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

пределах своей компетенции, выясняли соответствие деятельности подконтрольных объектов нормативно-правовым предписаниям, требованиям закона и поставленным перед ними задачам; оценивали результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, способов и результатов их достижения; принимали меры по предотвращению и привлечению к ответственности виновных»¹.

В постсоветский период экономически и идеологически произошел разрыв общества и власти, из-за чего возросла коррумпированность. Однако реформы 1990-х и начала 2000-х годов сформировали современную систему государственного контроля и надзора, что способствует усилению контролирующей функции общественного самосознания. По мнению О. Н. Чернецкой, «в центре внимания лидеров государственного управления должны находиться такие социально-экономические феномены, как государственный аудит, социальная ответственность, социальный контроль, экономика знаний и центральной задачей государственного аудита становится осуществление роли особого инструмента оптимизации социально-экономических решений государства в условиях ограниченности общественных ресурсов»².

Немаловажно в настоящей работе определить понимание «система государственного управления». По мнению В. Ф. Воловича, управление представляет собой деятельность определенного органа управления (либо их системы), в процессе которой ставится цель действий, определяются задачи,

¹ Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания [Электронный ресурс] // История государства и права. 2012. № 24. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания [Электронный ресурс] // История государства и права. 2012. № 24. Электрон. версия печат. публ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

способы и средства их решения, сосредоточиваются ресурсы на выполнение задач с учетом изменяющихся условий и обстоятельств¹.

Историческую особенность термина государственное управление исследовал Ю. М. Козлов. В частности, ученый отмечает, что «более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности. Конституция Российской Федерации отказалась от этого термина. Вместо него в оборот внедрен новый термин – исполнительная власть»². Можно сделать вывод, что в период существования СССР государственное управление и исполнительная власть понимались как одно целое.

Рассуждая о содержании управляющего воздействия, Ю. М. Козлов приходит к выводу, что «возникает необходимость в специализированном управленческом звене государственного аппарата, осуществляющим воздействие в исполнительно-распорядительном варианте. Исполнение – это и есть по существу непосредственная государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы. При этом не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответствующего решения – законодательный либо исполнительно-распорядительный орган»³. Он рассматривал государственное управление как «синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле и форма практической реализации исполнительной в ее собственном смысле»⁴.

¹ Волович В. Ф. Стиль управления : (Учебное пособие). Томск. 1980. С. 5.

² Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 7.

³ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 10.

⁴ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 19.

Государственное управление является сложным социально-правовым явлением, элементом общественного бытия, детерминированного определенными причинами социально-экономического, организационно-правового, культурно-воспитательного и иного характера¹.

Н. Д. Эриашвили, раскрывая содержание статьи 10 Конституции РФ, пишет: «Функционируя совместно, все три ветви государственной власти образуют единый целостный аппарат, реализующий государственное управление в полном объеме»². Кроме того, автором предложено собственное определение: «Государственное управление – это осуществляемое на основе законов и иных нормативных актов целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики»³.

Справочник Государственное и муниципальное управление под редакцией Н. А. Глазуновой содержит следующее определение: «государственное управление – целенаправленное организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц в них) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей»⁴.

«В широком смысле государственное управление означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие государственных решений и их реализацию, контроль за соблюдением в

¹ Волович В. Ф. Теоретические и методологические проблемы государственного управления / В. Ф. Волович // Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы : Сборник научных трудов. Новосибирск, 1997. С. 10.

² Актуальные проблемы административного права и процесса. : [учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» ; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / Н. Д. Эриашвили [и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 54.

³ Там же. С. 54.

⁴ Государственное и муниципальное управление : Справочник. М. : Магистр. 1997. С. 122-123.

обществе подзаконности и правосудия»¹ – пишет в своей работе Н. М. Добрынин.

В научной литературе государственное управление предлагается рассматривать в узком и широком смыслах. По мнению Ю. Н. Старилова, «в узком смысле государственное управление – это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных и исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов. В широком смысле государственное управление – это регулирующая деятельность государства в целом, т.е. деятельность представительных органов, судов и прокуратуры»².

В. Е. Чиркин рассматривает государственное управление «в узком смысле – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства, при этом объектом выступают правовые формы государственного управления; в широком – это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных (а иногда – и некоторых личных) отношений путем деятельности всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, их органов, государственных служащих. Назначение государственного управления состоит в урегулировании и упорядочивании жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и обществ, установлении их рациональных взаимосвязей путем применения государственной власти»³.

Государственное управление многоаспектно. По мнению В. Ф. Воловича, субъекты исполнительной власти владеют широким спектром регулирования. «Именно оптимальное соотношение объективных условий и

¹ Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск. 2006. С. 18.

² Актуальные проблемы административного права и процесса : [учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» ; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс» / Н. Д. Эриашвили [и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 53.

³ Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М. : Юристъ. 2001. С. 11.

субъективных факторов, как пишет автор, позволяет утверждать, что управление реализует свои функции через координацию и регулирование общественных процессов, совершающихся объективно посредством сознательного и целенаправленного воздействия механизма исполнительной власти. Именно на органы исполнительной власти ложится все бремя юридической ответственности, ее историческое и ретроспективное отражение. Можно утверждать, что государственное управление как важнейший политико-правовой институт характеризуется повседневным и целенаправленным воздействием субъектов исполнительной власти на общественную систему, отрасли, суботрасли, территорию в целом и их отдельные звенья на основе познания и использования присущих системе объективных закономерностей»¹.

Ю. М. Козлов считал, «что исполнительная власть в значительной степени – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая»². Также он делает вывод, что «понятие «государственное управление» – более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном виде производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление – это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по

¹ Волович В. Ф. Теоретические и методологические проблемы государственного управления / В. Ф. Волович // Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы : Сборник научных трудов. Новосибирск, 1997. С. 6.

² Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 17.

государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность»¹.

Л. Л. Попов выделяет два принципиальных момента соотношения государственного управления и исполнительной власти:

1. Законодательство РФ «и в определенных случаях Конституция РФ разделяют формы осуществления власти (законодательную, исполнительную и судебную) и формы государственной деятельности по ее реализации (законодательная деятельность, государственное управление и судопроизводство)»²;

2. «Государственное управление является по субъектному составу более широким, чем осуществление исполнительной власти, т.к. в соответствии с законодательством РФ полномочиями в сфере государственного управления, и прежде всего в оборонной сфере, обладают Президент РФ, а также органы военного управления, не имеющие статуса органов исполнительной власти. Государственное управление осуществляют и иные организации, не входящие в систему органов исполнительной власти, например Счетная палата РФ, Центральный банк РФ»³.

Проведем анализ и сделаем вывод можно ли разграничить понятия «контроль» и «надзор».

Д. Б. Алексеев считает, что «такие виды государственного контроля как: парламентский контроль, президентский контроль, контроль, осуществляемый органами исполнительной власти; судебный контроль, финансовый контроль Счетной палаты РФ, финансовый контроль Центрального Банка РФ, контроль ЦИК РФ, контроль уполномоченных по правам человека, административный надзор и прокурорский надзор являются

¹ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 17-18.

² Попов Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 124.

³ Там же. С. 125.

самостоятельными организационно–правовыми формами контрольной власти в современной России»¹.

Ученые-юристы, рассматривая контроль в общем виде (как вид публичной деятельности), выделяют два основных вида контроля: государственный, осуществляемый органами государственной власти и их должностными лицами, и общественный, осуществляемый элементами гражданского общества.

С. А. Авакьян в своей работе «Конституционное право. Энциклопедический словарь» дает определение термина «контроль» как «вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.п.»², а также помимо государственного и общественного контроля выделяет следующие виды контроля: ведомственный, народный, партийно-государственный, партийный, тесно связанные с историей российского государства, и специальный, который переплетается с функциями надзора, например, санитарно-эпидемиологический контроль (надзор).

Контроль является неотъемлемой частью государственного управления. Он осуществляется соответствующими органами и должностными лицами от имени государства путем применения к подконтрольному субъекту государственного принуждения. Это способствует строгому и неуклонному исполнению законов и подзаконных актов физическими и юридическими лицами.

¹ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 65-66.

² Конституционное право : энцикл. словарь. М. : НОРМА : НОРМА–ИНФРА.М, 2001. С. 322.

По мнению А. А. Кармолицкого, «сущность и назначение государственного контроля состоит:

- в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины на нем;
- в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;
- в выявлении причины условий, способствующих правонарушениям;
- в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины»¹.

Надзор как способ обеспечения законности, как отмечает Л. Л. Попов, заключается в «систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью государственных органов, должностных лиц и граждан с целью выявления нарушений законности»². Некоторые авторы, такие как Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков, считают, что надзор является одним из видов контроля.

Государство устанавливает систему организационно-правовых средств, обеспечивающих законность. В теории административного права эти средства называются способами обеспечения законности в государственном управлении. В юридической литературе большинство авторов выделяют следующие виды способов обеспечения законности в государственном управлении:

- I. контроль в государственном управлении (государственный контроль);
- II. надзор (административный надзор и прокурорский надзор);

¹ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 606.

² Мигачев Ю. И. Административное право Российской : учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. М. : Юрайт, 2016. С. 217.

III. обжалование действий (бездействия) и решений органов государственной власти и должностных лиц.

Однако некоторые авторы выделяют «три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационных управленческих отношений: в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность»¹, которая представляет собой объединение контроля и надзора (Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка и др.).

В административно-правовой литературе выделяется три аспекта соотношения понятий «контроль» и «надзор»:

- 1) контроль и надзор отождествляются как способы обеспечения законности;
- 2) надзор рассматривается как разновидность контрольной деятельности
- 3) каждый из указанных способов признается самостоятельной правовой категорией.

В. Е. Чиркин понятие «контроль» определяет как «явление характерное многочисленным процессам в обществе и природе. Путем наблюдения, проверок, измерений, вычислений, сопоставлений (многие из таких явлений необходимые предшественники контроля) и последующих выводов, контроль призван дать оценку состояния объекта (явления процесса и т.д.), а, в конечном счете — установить меру допустимого, черту за которой изменения в наблюдаемом, подконтрольном объекте могут перейти в иное качество и каким-то образом просигнализировать об этом»².

¹ Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина, М. : Юрайт, 2016. С. 154.

² Чиркин В. Е. Контрольная власть М.: Юрист, 2008. С. 8

Основываясь на вышеуказанном, можно сделать вывод, что понятия «контроль» и «надзор» нельзя отождествлять, поскольку «надзор» является более узким понятием.

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, можно выделить основные критерии, позволяющие разграничить контроль и надзор. Таковыми являются:

- 1) наличие (признак контроля) или отсутствие (признак надзора) подчиненности;
- 2) наличие возможности (контроль) и её отсутствие (надзор) вмешаться в деятельность подконтрольного или поднадзорного субъекта соответственно;
- 3) возможность применения дисциплинарных взысканий в ходе проведения контрольных мероприятий;
- 4) плановость контрольных мероприятий и внеплановость мероприятий по надзору (в исключительных случаях контроль может осуществляться во внеплановом порядке, а отдельные общие надзорные мероприятия могут планироваться заранее);
- 5) надзорные органы выявляют у поднадзорных субъектов только нарушения в сфере законности, а не целесообразности.

Для повышения эффективности механизмов контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой в системе государственного управления, законодательным органам предстоит предпринять ряд изменений законодательства в данной сфере деятельности целях укрепления правопорядка и соблюдения законности.

1.2 Нормативная основа организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

В настоящее время в связи с отсутствием единого системного подхода к организационной структуре контрольной и надзорной деятельности в системе государственного управления существует множество источников, различной отраслевой принадлежности, относящихся к данным видам деятельности. Данные источники понимаются как юридические средства, обеспеченные силой государства и содержащие правовые нормы, которые регулируют контрольно-надзорную деятельность государственных органов и должностных лиц, выраженных в актах государственных органов и должностных лиц и опирающихся на общепризнанные принципы и нормы международного права.

Данные правовые нормы следует разделить на два блока. Первый блок включает положения, регулирующие общие требования, применяемые к контрольно-надзорной деятельности в системе государственного управления. Второй блок – специальные положения, которые непосредственно регулируют контрольно-надзорную деятельность. Данный блок имеет источники различных уровней, а значит, содержит в себе строгую иерархическую структуру.

Таким образом, к первому блоку относятся:

Конституция РФ. К специальным нормам, регулирующим контрольно-надзорную деятельность, относятся нормы глав 4-7 Конституции РФ, которые раскрывают статус и полномочия системных и несистемных субъектов контрольно-надзорной деятельности (Президента РФ,

Уполномоченного по правам человека¹, Федерального Собрания РФ, , Правительства РФ, Судов, Прокуратуры РФ, Банка России²).

Общепризнанные принципы и нормы международного права, в том числе специально посвященные основам организации государственного контроля и надзора, являются составной частью отечественной правовой системы. В частности, «Лимская декларация руководящих принципов контроля» (сокращенно – ИНТОСАИ), определяет контроль как «часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»³. Указанный международно-правовой акт посвящен организационным основам финансового государственного контроля. Однако для контрольной деятельности в системе государственного управления в указанном акте немаловажными являются принципы контрольной деятельности, которые носят универсальный характер.

Федеральные законы, занимают следующую нишу в иерархии источников правового регулирования государственной контрольной и надзорной деятельности и в свою очередь подразделяются на:

¹ П. «е» ч.1 ст. 103 Конституции Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Статьи 75, 83, 103 Конституции Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та. Дата обращения: 11.12.2017.

I. Федеральные конституционные законы и федеральные законы, регламентирующие государственный контроль и надзор за соблюдением законности и качеством деятельности государственной власти. К ним относятся следующие законы: «О Правительстве Российской Федерации»¹, «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², «О референдуме Российской Федерации»³, «О судебной системе Российской Федерации»⁴, «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵, «О Верховном Суде Российской Федерации»⁶, «О прокуратуре Российской Федерации»⁷.

Следует также отметить федеральные конституционные законы как «О военном положении»⁸ и «О чрезвычайном положении»⁹, поскольку они определяют полномочия органов государственной власти и должностных лиц в случае наступления особого режима – военного или чрезвычайного положения, а также выделяют особенности их функционирования в указанные периоды.

К нормативно правовым актам, содержащим специальные положения, можно отнести следующие федеральные законы: № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской

¹ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ О референдуме Российской Федерации : федер. конст. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

⁴ О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁵ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁶ О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 5 февр. 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

⁷ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁸ О военном положении : федер. конст. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

⁹ О чрезвычайном положении : федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. № 1-ФКЗ : // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

Федерации»¹, № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»², № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³, № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»⁴, № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁵.

Немаловажно отметить федеральные законы, которые регулируют контрольно-надзорную деятельность государственных органов и должностных лиц на федеральном и региональном уровнях: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который устанавливает контрольные взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и органов исполнительной власти субъекта РФ между собой, а также взаимоотношения с федеральными органами государственной власти⁶ и Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в котором закреплены полномочия контрольно-счетных органов по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. Например, «внешний государственный финансовый контроль осуществляется в

¹ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305.

² Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

³ О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

⁴ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁵ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

⁶ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования)»¹.

II. Федеральные законы, регламентирующие государственный контроль (надзор) за законностью хозяйственной деятельности и деятельностью частных субъектов. Важную роль среди источников, регламентирующих контроль публичных служб за хозяйственной деятельностью частных субъектов, этого уровня занимает Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Этот нормативно-правовой акт принят с целью устранить основные недостатки, выявленные при реализации Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»³.

Д.Б. Алексеев проанализировал действующий и отмененный закон: «к преимуществам нового закона следует отнести новеллы, направленные на

¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 903.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249.

³ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 134-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2017. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. Утратил силу.

ограничение полномочий органов государственного контроля и на защиту прав проверяемых субъектов предпринимательской деятельности. Изменена сфера применения данного закона: с одной стороны она расширена за счет муниципального контроля, а с другой стороны данным законом теперь не регулируются порядок проверочных действий при производстве дознания, проведении предварительного следствия, осуществлении прокурорского надзора, правосудия и проведении административного расследования. Новым законом уточняется и расширяется понятийный аппарат, вводится федеральный и региональный уровни государственной контрольной деятельности, закрепляется принцип преимущественно уведомительного порядка осуществления отдельных видов деятельности, недопустимость дублирования проверок выполнения одних и тех же требований и др. Однако, в целом идеология и практика осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства за последние годы, к сожалению, изменились незначительно»¹.

Немаловажно указать кодифицированные источники, в которых содержатся правовые нормы, посвященные регулированию государственного контроля и надзора по отношению к подконтрольным субъектам в различных сферах жизнедеятельности: Трудовой кодекс РФ², Земельный кодекс РФ³, Бюджетный кодекс РФ⁴, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ и др.

¹ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 71-72.

² Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 3.

³ Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

Также стоит учитывать и специальные законы, например, Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹, который устанавливает основы осуществления контроля (надзора) федеральными и региональными органами исполнительной власти за соблюдением требований технических регламентов. Конкретные особенности технического регулирования в соответствующей сфере могут устанавливаться отдельным законом (например, Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»²).

III. Подзаконные нормативные правовые акты. Во-первых, к ним относятся нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Ученым Д. Б. Алексеев высказано предложение о выделении следующих групп:

«- статусные, т.е. направленные на установление правового положения органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, непосредственное руководство которыми осуществляют либо Президент РФ либо Правительство РФ соответственно; (например, Указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»³);

- тематические, т.е. направленные на установление особенностей осуществления государственного контроля в отдельных сферах контрольной деятельности; например, Указом Президента РФ от 29 августа 1997 г. № 950 «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» определены основные меры по

¹ О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52. Ст. 5140.

² Технический регламент на табачную продукцию : федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 268–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6223.

³ Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 16 авг. 2004 г. № 1082 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 34. Ст. 3538.

охраны биологических ресурсов территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также по осуществлению государственного контроля в этой сфере¹;

- регулирующие порядок взаимодействия и разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции;

- устанавливающие общие требования к разработке и принятию нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции - регулирующие порядок взаимодействия и разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции;

- устанавливающие общие требования к разработке и принятию нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции»².

К подзаконным нормативным правовым актам также относятся нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают порядок осуществления функции контроля и надзора в соответствующих их компетенции сферах на основании и во исполнение указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ (административные регламенты).

Во-вторых, к ним можно отнести, послания Президента РФ (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года³), распоряжения Правительства РФ

¹ О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере: указ Президента Рос. Федерации от 29 авг. 1997 г. № 950 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 35. Ст. 4060.

² Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 73.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февр. 2019 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс :

(распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 года № 93-р Об утверждении «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»¹), постановления Государственной Думы РФ (постановление Государственной Думы РФ от 21 февраля 2018 г. № 3575-7 ГД «О проекте федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²) и протоколы заседания Совета Государственной Думы РФ (Протокол заседания Совета Государственной Думы РФ от 9 апреля 2018 года № 111³).

IV. Источники государственной контрольной и надзорной деятельности на уровне субъектов РФ соответствуют Конституции РФ и федеральному законодательству, а также основываются на принципах, закрепленных в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Исходя из вышеуказанного, можно отметить многоуровневую и сложную систему источников, регулирующих контрольно-надзорную деятельность государственного управления, которая требует разработанности, логического выстраивания в систему общих правовых норм по контрольно-надзорной деятельности и их закрепления, предположительно, в кодексе.

справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2019. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

¹ Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №. 5. Ст. 547.

² О проекте федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 21 февр. 2018 г. № 3575-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 10. Ст. 1445.

³ Протокол заседания Совета Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 9 апр. 2018 г. № 111 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

2 Виды государственного контроля и надзора

2.1 Виды государственного контроля

В научной литературе существуют различные подходы к классификации видам контроля. Можно выделить следующие основные:

- по объему проверяемой деятельности (общий и специальный)¹;
- по направленности контрольных мероприятий (внутриведомственный и надведомственный)²;
- по форме государственного устройства и территориальных пределов действия (федеральный и региональный);
- по стадии проведения контроля (предварительный, текущий и последующий);
- по времени осуществления (систематический, периодический и разовый) и по сфере осуществления (общий, выборочный, территориальный и отраслевой контроль)³;
- по степени обязательности (обязательный и факультативный);
- по правовым последствиям (консультативный и учреждающий);
- по сферам деятельности (экологический, налоговый, бюджетный, таможенный и др.);
- по субъекту, осуществляющему контроль (непосредственный и опосредованный).

¹ По мнению Л. Л. Попова, государственный контроль «подразделяется на общий, когда охватывается вся деятельность проверяемого органа, и специальный, когда проверка осуществляется по определенным вопросам». См.: Попов Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 264.

² Как пишет В. И. Туровцев внутренний (внутриведомственный) государственный контроль, проводимый в системе министерства или ведомства, либо внешний (надведомственный) государственный контроль, особенность которого состоит в том, что он проводится неподчиненными в административном отношении контролирующему органу организациями, учреждениями и предприятиями». См.: Государственный и общественный контроль в СССР / В. И. Туровцев [и др]; под ред. В. И. Туровцева. М. : Наука, 1970. С. 28.

³ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М. : [б. и.], 1973. С. 242.

Помимо базовых видов контроля, в научной литературе есть и иные точки зрения. Так, А. Б. Агапов предлагает подразделять контроль *в зависимости от публичной регламентации контрольного полномочия* на публичный, корпоративный, частноправовой и организационный контроль. Субъектом публичного контроля, по его мнению, является «публичный орган: орган исполнительной власти или иной государственный орган. К субъектам государственного контроля относятся особые публичные органы, предназначением которых является проведение контроля и надзора в сферах государственной финансовой политики, банковского регулирования (Банк России) и правоохранительной деятельности (Следственный комитет РФ). Контрольные мероприятия специальных публичных органов проводятся в отношении исполнительно-распорядительных государственных или муниципальных органов и частноправовых организаций»¹. Корпоративный контроль проводится публичной или негосударственной некоммерческой организацией, частноправовой контроль – непубличной коммерческой организацией. Организационный контроль наиболее распространен в сфере саморегулирования.

По методам осуществления контрольных проверок Н. М. Конин и Е. И. Маторина выделяют контроль «по документам, отчетам, отдельным жалобам и запросам, а также непосредственный контроль в виде плановых и внеплановых сплошных или целевых (по отдельным вопросам) контрольных проверок»².

В зависимости от способа проведения контроля В. П. Беляев выделяет абстрактный и конкретный контроль. «Абстрактный контроль осуществляется вне связи с каким-либо фактом отклонения от норм, правил, нормативов (например, плановая ревизия). Конкретный контроль осуществляется только в связи с имеющейся информацией о нарушении

¹ Агапов А. Б. Административное право : учебник для бакалавров / А. Б. Агапов, М. : Юрайт, 2014. С. 614.

² Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М. : Юрайт, 2016. С. 158.

(например, судебный контроль в связи с жалобой на незаконность действий следователя, повлекших нарушения конституционных прав и свобод граждан)»¹.

В рамках нашего исследования особый интерес представляет классификация контроля в зависимости от вида субъектов, осуществляющих контроль, и характера их полномочий. Так, можно выделить контроль, осуществляемый:

- Президентом Российской Федерации (президентский контроль);
- государственными органами законодательной власти (парламентский контроль);
- государственными органами исполнительной власти;
- органами суда и судьями (судебный контроль);
- деятельностью омбудсменов;
- избирательными комиссиями;
- Счетной палатой РФ, Банком России и его территориальными подразделениями, а также контрольно-счетными органами субъектов РФ (финансовый контроль).

Д. Б. Алексеев считает, что «такие виды государственного контроля как: парламентский контроль, президентский контроль, контроль, осуществляемый органами исполнительной власти; судебный контроль, финансовый контроль Счетной палаты РФ, финансовый контроль Центрального Банка РФ, контроль ЦИК РФ, контроль уполномоченных по правам человека, административный надзор и прокурорский надзор являются самостоятельными организационно-правовыми формами контрольной власти в современной России»².

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография / науч. ред. А. В. Малько. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 64.

² Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 65-66.

Правовая форма, по мнению В. М. Горшенева и И. Б. Шахова, это «специфическая организационная форма деятельности органов государства, должностных лиц и иных управляющих субъектов, которая: во–первых, осуществляется на основе строжайшего соблюдения требований закона и других нормативных актов; во–вторых, ее результаты всегда влекут определенные юридически значимые последствия или связаны с их наступлением»¹. В своей совокупности данные моменты квалифицируют всякую организационную форму деятельности как правовую.

В настоящей работе предлагается раскрыть содержание каждого вида государственного контроля и надзора в зависимости от субъекта.

Президентский контроль. Глава 4 Конституции РФ посвящена правовому статусу Президента Российской Федерации. На основании статьи 80 Основного Закона Президент РФ является не только главой государства, но и выступает «гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»².

Контроль Президента РФ в общем виде следует отнести к внешнему (надведомственному) контролю. Президентский контроль осуществляется, прежде всего, главой государства и специально созданными им органами (Администрация Президента РФ³, Контрольное управление Президента РФ¹, Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах²).

¹ Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит., 1987. С. 36.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

В Конституции РФ предусмотрены принципы взаимодействия ветвей власти путем «сдержек и противовесов», поэтому «как бы ни были широки полномочия Президента, они небеспредельные. Эти полномочия сопрягаются с полномочиями других федеральных органов власти, а отношения Президента и органов законодательной и исполнительной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ характеризуется не только правами, но и взаимной ответственностью»³.

Целесообразно наиболее глубоко рассмотреть *непосредственную (личную) форму президентского контроля* в сферах взаимодействия с законодательной, исполнительной и судебной властью, а также контрольные полномочия Президента РФ чрезвычайного характера.

На основании Конституции РФ и федерального законодательства Президент РФ в отношении законодательной власти обладает следующими контрольными полномочиями:

- назначает выборы или распускает Государственную Думу Федерального Собрания (п.п. «а», «б» ст. 84 Конституции РФ); Распуск Государственной Думы может быть произведен на основаниях и в порядке, закрепленных Конституцией РФ. К ним относятся: трехкратное отклонение Государственной Думой представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства (ч. 4 ст.111 Конституции РФ); выражение Государственной Думой недоверия Правительству вместе с повторным выражением недоверия Правительству в течение трех месяцев (ч. 3 ст.117 Конституции РФ); отказ Государственной Думы в доверии Правительству, вопрос о котором был поставлен Председателем Правительства (ч. 4 ст.117 Конституции РФ);

¹ Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

² О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

³ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е. Ю. Бархатова. М. : Проспект, 2015. С. 130.

- обладает законодательной инициативой и может вносить законопроекты в Государственную Думу (п. «г» ст. 84 Конституции РФ);
- издает нормативно-правовые акты в виде указов и распоряжений (ст.90 Конституции РФ);
- подписывает и обнародует федеральные законы (п. «д» ст. 84 Конституции РФ);
- обладает правом отлагательного вето, т.е. отклонить федеральный закон (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ);
- обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84 Конституции РФ).

Согласно пункту 4 статьи 9 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Президент РФ вправе вынести предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации в форме указа или распустить указанный орган¹.

Глава государства в отношении судебной власти обладает единственным контрольным полномочием. Согласно пункту «е» статьи 83 Конституции РФ, он представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов»².

Можно отметить следующие контрольные полномочия Президента РФ в отношении исполнительной власти:

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

- «назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров (п. «а», «д» ст. 83 Конституции РФ, ст. 111);

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации (п. «б» ст. 83 Конституции РФ);

- принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации (п. «в» ст. 83 Конституции РФ, ч. 2 ст. 117), принимает или отклоняет решение Правительства РФ о подаче в отставку (ч.1 ст. 117 Конституции РФ);

- вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ) или отменять постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации (ч. 3 ст. 115 Конституции РФ) »¹;

- не позднее недельного срока после назначения Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти². Глава государства осуществляет формирование системы и структуры органов исполнительной власти путем издания указов (например, Указ

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² ч. 1 ст. 112 Конституции Российской Федерации : принятой всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314¹ и Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215²);

- в соответствии с российским законодательством «руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации»³ (например, ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴);

По мнению Е. Ю. Бархатовой, значительный объем полномочий Президента РФ по отношению к исполнительной власти «дает основания говорить, что Президент также является еще и главой Правительства»⁵. Однако, институт главы государства в Российской Федерации не относится ни к одной из ветвей власти, несмотря на тесную взаимосвязь с исполнительной ветвью власти.

- на региональном уровне возможно «отрешение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

² О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 15 мая 2018 № 215 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981.

³ О Правительстве Российской Федерации: федер. конст. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁵ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е. Ю. Бархатова. М. : Проспект, 2015. С. 138.

исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации»¹ или его отрешение «в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных законодательством»².

Контрольные полномочия Президента РФ чрезвычайного характера закреплены в статье 88 Конституции РФ. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, глава государства вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе³.

Опосредованный президентский контроль осуществляется специально созданными Президентом РФ органами. Данные органы создаются на основе издания Президентом РФ соответствующих указов, определяющих правовой статус этих органов (например, Указ Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729).

Как отмечает Д. Б. Алексеев, «их деятельность в системе президентского государственного контроля, составной частью которого они являются, носит скорее второстепенный характер. Контрольные полномочия

¹ П. «б» статьи 19 ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

² П. «г» статьи 19 ФЗ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

вспомогательных органов Президента носят внешний (надведомственный) характер. Контроль Президента над ними по сущности внутренний»¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 8 июня 2004 года № 729 к числу основных задач Контрольного управления главы государства относятся:

- «контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

- контроль за реализацией общенациональных проектов;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

- контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации;

- информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений»².

Важно отметить, что Президент РФ обладает широкими контрольными полномочиями, в т. ч. по созданию факультативных органов, осуществляющих контрольную деятельность.

¹ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 95.

² Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 24. Ст. 2395.

Под **парламентским контролем**, как пишет Д. Б. Алексеев, - «следует понимать комплекс правовых и организационных мер, осуществляемых следующими субъектами парламентского контроля: палатами Федерального Собрания палаты, комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания, членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по установлению соответствия Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации и ее субъектов деятельности органов государственной власти по реализации законов»¹.

В соответствии со статьей 102 Конституции РФ Совет Федерации Федерального Собрания РФ наделен следующими контрольными полномочиями:

- а) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного² или чрезвычайного положения³;
- б) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации⁴;
- в) отрешение Президента Российской Федерации от должности;
- г) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации;

¹ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 203.

² Вопрос о решении утверждении указа Президента РФ должен быть решен в течение 48 часов с момента получения этого указа См.: ФКЗ О военном положении : федер. конст. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ (ст. 4)// Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

³ Совет Федерации ФС РФ рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента Российской Федерации). См.: ФКЗ О чрезвычайном положении : федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. № 1-ФКЗ (ст. 6) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 30 сент. 2015 г. № 355-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 40. Ст. 5469.

д) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;

е) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов¹.

Согласно статье 103 Конституции РФ Государственная Дума РФ осуществляет следующие контрольными полномочиями:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

д) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

е) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности².

Помимо закрепления Конституцией РФ контрольных полномочий парламента, статьей 5 Федерального закона «О парламентском контроле» установлены формы парламентского контроля. К числу основных полномочий можно отнести:

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

- проведение мероприятий по осуществлению предварительного, текущего и последующего парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений;
- направление парламентских запросов;
- направление запросов членов Совета Федерации, запросов депутатов Государственной Думы (далее - депутатский запрос);
- осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимодействия со Счетной палатой Российской Федерации;
- осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;
- заслушивание Советом Федерации ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению;
- направление представителей в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв из данных организаций;
- проведение парламентских слушаний;
- проведение парламентских расследований¹.

Парламентский контроль на уровне субъекта РФ закрепляется либо в Конституции (Уставе) субъекта РФ, либо в специализированном нормативно-правовом акте.

Исходя из сущности парламентского контроля, можно сделать вывод, что данный контроль является **внешним**, поскольку он направлен на объекты, которые не входят в прямое подчинение парламента.

При реализации парламентского контроля выявляются проблемы, связанные с осуществлением различных форм парламентского контроля. Так, например, Л. В. Гааг считает, что форму контроля (парламентское расследование) за законностью в сфере прохождения государственной и

¹ О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2304.

муниципальной службы сложно назвать эффективной, поскольку законом установлена сложная процедура принятия решения о проведении парламентского расследования, которая предполагает создание комиссии, рабочих групп для расследования отдельных фактов, разработку плана расследования, принятие регламента работы комиссии (если возникает такая необходимость), согласие обеих палат¹.

Судебный контроль осуществляется федеральными судами, конституционными (уставными) судами и мировыми судьями субъектов Российской Федерации, составляющими судебную систему Российской Федерации². Сущность судебного контроля заключается в оценке деятельности должностных лиц и государственных органов, выявление нарушений законности в деятельности государственного управления и восстановление нарушенных прав путем привлечения виновных лиц к ответственности.

Как справедливо отмечает Д. Б. Алексеев, «не всякая деятельность суда, даже разрешая конкретный спор, означает реализацию контрольной функции. Государственный контроль суда имеет место в сфере публично-правовых отношений»³.

Следовательно, *объектом* судебного контроля является правотворческая и правоприменительная деятельность государственных и муниципальных органов и должностных лиц.

«Юридическим «результатом» судебного контроля является не признание за каким-либо субъектом материального права, возложения имущественной обязанности, признания юридического факта, взыскание

¹ Гааг Л. В. Парламентское расследование как форма парламентского контроля [Электронный ресурс] // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.]. Томск, 2016. Ч. 69. С. 28-30. Электрон. версия печат. публ. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. С. 29-30.

² О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

³ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 120.

денежной суммы, а признание судом незаконности или недействительности принятых государственными органами, органами управления (должностными лицами) административных актов или совершенных ими действий (бездействия)»¹.

Важно отметить, что «отличительной чертой судебного контроля является и то, что инициирование судебной проверки законности существующих отношений происходит в связи с активными действиями граждан, организаций, публичных образований, но не самого суда»².

Некоторые авторы, например, Ю. В. Филимонов³, П. И. Кононов и М. В. Чепурных⁴, выделяют такие виды контроля как судебный конституционный контроль и судебный административный контроль. Следовательно, в зависимости от производства по конкретным правовым спорам помимо вышеуказанных видов судебного контроля также можно выделить судебный гражданский контроль и судебный уголовный контроль.

Учитывая большое количество субъектов, осуществляющих судебный контроль ученые-юристы выделяют подвиды судебного контроля. Так, например, В. П. Беляев исходя из анализа практики контрольной деятельности судов, выделил следующие подвиды судебного контроля:

¹ Кононов П. И., Чепурных М. В. Административный судебный контроль в системе российского судопроизводства [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Вестник Вятского государственного университета. Электрон. дан. [Б. м.], [б. и.]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-sudebnyy-kontrol-v-sisteme-rossiyskogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 21.04.2018).

² Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 120.

³ Филимонов Ю. В. Судебный конституционный и судебный административный контроль в сфере законотворчества // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.] . Томск, 2017. Ч. 73. С. 86-87. Электрон. версия печат. публ. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

⁴ Кононов П. И., Чепурных М. В. Административный судебный контроль в системе российского судопроизводства [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Вестник Вятского государственного университета. Электрон. дан. [Б. м.], [б. и.]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-sudebnyy-kontrol-v-sisteme-rossiyskogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 21.04.2018) .

а) «внутриведомственный (иерархический) судебный контроль, который осуществляется вышестоящими судами по отношению к нижестоящим, непосредственно в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

б) контроль в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (при возбуждении уголовного дела и его предварительном расследовании);

в) судебный контроль, осуществляемый в рамках административной юстиции;

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

Ученый Д. Б. Алексеев выделяет систему субъектов судебного контроля, которая состоит из: 1) судебного контроля Конституционного Суда РФ (конституционный судебный контроль), 2) контроля судов общей юрисдикции, 3) судебного контроля осуществляемого арбитражными судами. Субъект государственного судебного контроля в конкретной спорной ситуации определяется исходя из правил подсудности, установленных процессуальным законодательством².

В соответствии со статьей 126 Конституции РФ Верховный Суд Российской Федерации «является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах *судебный надзор* за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография / науч. ред. А. В. Малько. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 97.

² Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 121.

судебной практики»¹. Можно предположить, что законодатель под «судебным надзором» подразумевал пересмотр судебных решений в порядке надзора Президиумом Верховного Суда РФ по жалобам и представлениям определенного законодательством круга лиц в производстве в надзорной инстанции (например, глава 36 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации²).

Судебную власть характеризует «... не столько правосудие (в традиционном смысле), сколько юридическая возможность оказывать активное влияние на решения и действия законодательной и исполнительной властей, уравнивать их. Вот эти-то полномочия, когда они предоставлены суду и активно используются судом, превращают его в мощную стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан, оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов»³.

П. И. Кононов и М. В. Чепурных подразделяют «контрольные полномочия судебной власти на две основные области: судебный нормоконтроль – т.е. контроль за законностью отдельных нормативно-правовых актов, и судебное оспаривание прав – т.е. контроль за законностью действий и бездействий органов исполнительной власти, местного самоуправления и должностных лиц, в результате которого становится неясным, неопределенным содержание конкретных субъективных прав либо становится спорным сам факт их существования»⁴.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 08 марта 2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Права человека: История, теория и практика : учебное пособие / Б. Л. Назаров, С. А. Пяткина, А. Н. Яковлев [и др.] ; отв. ред. Б. Л. Назаров. М. : РУССЛИТ, 1995. С. 213-214.

⁴ Кононов П. И., Чепурных М. В. Административный судебный контроль в системе российского судопроизводства [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Вестник Вятского государственного университета. Электрон. дан. [Б. м.], [б. и.]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-sudebnyy-kontrol-v-sisteme-rossiyskogo-sudoproduzvodstva> (дата обращения: 21.04.2018).

Контроль института уполномоченных по правам (омбудсменов).

Контроль, осуществляемый деятельностью Уполномоченного по правам человека в РФ, по мнению Б. В. Россинского и Ю. Н. Старилова, следует выделять отдельно, хотя некоторые авторы, как например, Н. М. Конин и Е. И. Маторина, причисляют данный контроль, к контролю, осуществляемому органами представительной (законодательной власти)¹.

Ученые Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов считают, что Уполномоченный «не входит ни в систему исполнительной, ни в систему судебной власти, соответствующие жалобы нельзя рассматривать ни в качестве административных, ни в качестве судебных»².

Российским законодательством предусмотрено, что «Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе»³.

Согласно пункту «к» статьи 83 Конституции РФ глава государства назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ. В свою очередь, Государственная Дума РФ, опираясь на положение пункта «е» части 1 статьи 103 Основного Закона назначает Уполномоченного по правам человека. При этом указанные должностные лица, исходя из содержания Конституции РФ, напрямую не относятся ни к одной из ветвей власти.

В настоящее время *субъектами* института омбудсменов выступают Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченный по правам человека в РФ и уполномоченные по защите прав

¹ Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М. : Юрайт, 2016. С. 159.

² Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М. : ИНФРА-М [и др.], 2016. С. 537.

³ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1–ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

предпринимателей в РФ, а также омбудсмены субъектов РФ. Однако, в соответствии с ФЗ от 4 июня 2018 года № 123-ФЗ «Об Уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг», в настоящее время в числе омбудсменов появился новый субъект – Уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг¹.

Статья 16.1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» закрепляет основную обязанность Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченного по правам ребенка в субъекте РФ: «в пределах своих полномочий, предусмотренных соответствующим указом Президента Российской Федерации, обеспечивает защиту прав и законных интересов детей. В соответствии с законом и иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации»².

«При рассмотрении жалобы Уполномоченный обязан предоставить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, чьи решения или действия (бездействие) обжалуются, возможность дать свои объяснения по любым вопросам, подлежащим выяснению в процессе проверки, а также мотивировать свою позицию в целом. О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя, а также обязан направить государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод»³.

¹ Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

² Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

³ Статьи 25, 26 и 27 Федерального конституционного закона Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1–ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

Согласно положениям российского законодательства «по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле»¹.

Деятельность омбудсменов Российской Федерации регулируются нормативными правовыми актами, имеющими разную юридическую силу. Правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1–ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

Федерации закреплён в Федеральном конституционном законе¹, уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации и по правам потребителей финансовых услуг урегулирован в федеральными законами², а Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка – указом Президента РФ³.

Таким образом, можно сделать вывод, что институт уполномоченного по правам (омбудсмена) находится на начальной стадии развития и вызывает неоднозначные оценки в научном обществе. В современной России отсутствие специальных законов об институте омбудсменов, регулирующих их правовой статус, способствует злоупотреблению полномочиями указанными субъектами.

Ученый Д. Б. Алексеев предложил унифицировать нормативно-правовую базу путем принятия рамочного федерального закона, предусмотрев «конкретные критерии для определения необходимости назначения новых видов Уполномоченных»⁴, что «станет важной мерой парламентского контроля за законностью и обоснованностью расширения института «президентских» омбудсменов»⁵.

¹ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1–ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

² Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 19. Ст. 2305; Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123–ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 24. Ст. 3390.

³ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Рос. Федерации от 1 сент. 2009 г. № 986 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 36. Ст. 4312.

⁴ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 136.

⁵ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 136.

«Государственный контроль органов исполнительной власти подразделяется на общий, ведомственный и надведомственный»¹.

Общий контроль осуществляется органами общей компетенции (федеральными и региональными органами исполнительной власти). Ведомственный (специальный, внутриведомственный, отраслевой) – «осуществляется внутри той или иной отрасли в отношении подчиненных органов и организаций всеми федеральными органами исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции»². Надведомственный контроль – органами исполнительной власти межотраслевой компетенции (налоговые, таможенные органы, антимонопольные органы и т.п.).

В соответствии с частью 1 статьи 112 Основного закона «Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти»³. На основании этого Президент РФ издает указы⁴.

Согласно указу Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства⁵.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник для вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция»] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М. : Норма, 2007. С. 772.

² Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М. : ИНФРА-М [и др.], 2016. С. 540-541.

³ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 15 мая 2018 № 215 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 21. Ст. 2981; О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945; Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290.

⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

В данном акте раскрывается содержание функций по контролю и надзору:

«осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

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

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов»¹.

Однако определение основных направлений государственной контрольной деятельности органов исполнительной власти остается дискуссионным вопросом. Так, в частности, А. З. Завалуновым предлагаются следующие:

- общий контроль за деятельностью органов исполнительной власти;
- контроль в финансовой и бюджетной сферах;
- контроль в кадровой сфере, за исполнением законодательства о государственной службе и борьбе с коррупцией;
- контроль за законностью актов органов исполнительной власти;
- контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти»².

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

² Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис...канд. юрид. наук. / А. З. Завалунов. М., 2009. С. 88.

«Государственная деятельность по осуществлению контроля должна быть связана с реализацией качественного государственного управления. Это, прежде всего, внутриведомственный контроль»¹.

Особое значение это имеет в России как федеративном государстве. Согласно части 2 статьи 77 Основного закона в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*².

«При осуществлении государственного контроля за качеством государственного управления высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ на соответствующей территории осуществляет внутренний (ведомственный) контроль, призванный обеспечить реализацию и исполнение Конституции РФ, федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а также региональных нормативных правовых актов. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ и осуществляет контроль над ними»³.

Центральный Банк РФ (Банк России) является специализированным органом финансового контроля. В соответствии с российским законодательством «Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора. Он осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами

¹ Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография. М.: NOTA BENE, 2010. С. 380.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 148-149.

законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, установленных ими обязательных нормативов и (или) установленных Банком России индивидуальных предельных значений обязательных нормативов. Банк России осуществляет анализ деятельности банковских холдингов и использует полученную информацию для целей банковского надзора за кредитными организациями и банковскими группами, входящими в банковские холдинги. *Главными целями банковского регулирования и банковского надзора* являются поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации и защита интересов вкладчиков и кредиторов»¹.

Центральный Банк РФ выполняет следующие функции финансового контроля: «осуществляет надзор и наблюдение в национальной платежной системе; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор); осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами; осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в соответствии с федеральными законами; осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах»².

К методам финансового контроля Центрального Банка РФ можно отнести: регистрацию, лицензирование, проведение проверок и т.п.

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

² О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

2.2 Административный и прокурорский надзор как способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Важно отметить существенное различие понятий «контроль» и «надзор». Особенностью надзора является то, что субъекты надзора обладают только надведомственными контрольными полномочиями в отношении проверяемых объектов, т.е. в случае осуществления надзорной деятельности соответствующим государственным органом или должностным лицом отношения субординации между субъектом и объектом отсутствуют.

Как отмечает Д. Б. Алексеев, «некоторые организационно-правовые формы государственной контрольной деятельности могут иметь смешанный характер, поскольку в их рамках может одновременно осуществляться как проверка качества осуществления государственной власти, так и надзор в различных материально-правовых сферах жизни общества направленный на обеспечение законности хозяйственной деятельности частных субъектов. <...> К такому типу государственной контрольной деятельности относятся прокурорский надзор, избирательный контроль и финансовый контроль: контроль Счетной палаты РФ и контроль Центрального банка России»¹. При этом объектом проверки могут выступать как публичные органы государственной власти, так и частные субъекты (граждане и их объединения, индивидуальные предприниматели и юридические лица). На основании вышесказанного в данном параграфе помимо административного и прокурорского надзора.

По мнению Н. М. Кониной и Е. И. Маториной, **надзорная деятельность государства** включает в себя несколько видов конкретного государственного надзора:

¹ Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 171.

1) функциональные виды отраслевого надзора (например, банковский надзор Банка России, государственный страховой надзор);

2) некоторые разновидности всеобщего межотраслевого государственного надзора (административный надзор и надзор органов прокуратуры)¹.

Некоторые авторы (В. П. Беляев, Д. Н. Бахрах, Л. А. Николаева, Н. К. Карпова, Б. Н. Юрков и др.) выделяют *судебный надзор*². Н. К. Карпова отмечает: «если суд реагирует на нарушение законности частным определением, указывая на незаконность акта управления и добиваясь устранения нарушением полномочного субъекта, то в данном случае реакцию суда следует считать относящейся к сфере надзора. В тех случаях, когда суд отменяет или изменяет незаконные акты управления своей властью, налицо контрольная деятельность»³.

Надзор в государственном управлении выражается в 2 формах (административный и прокурорский).

Административный надзор следует отличать от государственного контроля органов исполнительной власти.

*«Административный надзор – наблюдение уполномоченным на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, нормы санитарии и др.)»*⁴ субъектов, не находящихся в прямом подчинении таким органам и должностным лицам.

¹ Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина, М. : Юрайт, 2016. С. 155

² В статье 126 Конституции РФ закреплено, что «Верховный Суд РФ осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов в качестве надзорной инстанции».

³ Карпова Н. К. К вопросу о контрольно-надзорных полномочиях суда в сфере советского государственного управления. Владивосток, [б. и.] 1983. С. 81.

⁴ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации. : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 607.

Субъекты, осуществляющие административный надзор, не обладают широкими распорядительными полномочиями в отношении всей деятельности поднадзорных субъектов. Административный надзор в основном касается внешней деятельности поднадзорных субъектов. Субъекты административного надзора вправе применять меры административного принуждения.

Административный надзор регламентируется, прежде всего, в законах, а также подзаконных актах¹.

Обеспечение законности в государственном управлении осуществляется надзорными органами и должностными лицами путем предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности. Для выполнения надзорных функций полномочные органы наделяются соответствующими полномочиями.

Исходя из вышесказанного, органы, осуществляющие такой вид надзора, можно подразделить на следующие виды:

- «органы, наделенные полномочиями по предупреждению правонарушений;
- органы, наделенные полномочиями по пресечению правонарушений;
- органы, наделенные полномочиями по привлечению к ответственности;
- органы, наделенные полномочиями по нормотворчеству»².

Государственные органы и должностные лица, осуществляющие административный надзор, обладают следующие правами при проведении надзорной деятельности:

- фиксация нарушений законодательства;

¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., [б. и.]. 1998. С. 534.

² Алехин А. П. Административное право Российской Федерации. : учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало, 1997. С. 619-620.

- вынесение решения об устранении нарушений, обязательного для исполнения виновным лицом;
- разрешение и запрещение на совершение определенных действий;
- назначение виновным административные наказания.

Сферы применения административного надзора очень многообразны. Можно выделить многочисленные виды административного надзора по отраслевому признаку: например, санитарно-эпидемиологический надзор¹, государственный ветеринарный надзор², государственный пожарный надзор³ и др.

Целью административного надзора является предупреждение вредных и опасных последствий частной хозяйственной деятельности для общества: пожаров, взрывов и др. путем проведения, например, проверок. Следовательно, государственным органам и их должностным лицам, осуществляющим административный надзор, регламентирована возможность применения юрисдикционных полномочий по применению мер пресечения и наказания.

Объектами административного надзора являются граждане и их объединения, индивидуальные предприниматели и юридические лица (частные субъекты).

Основными *субъектами* административного надзора выступают федеральные службы⁴. К числу факультативных субъектов

¹ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14. Ст. 1650.

² Статья 23.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.

³ О пожарной безопасности : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

административного надзора можно отнести федеральные министерства и агентства¹.

Кроме того, в качестве особых субъектов административного надзора можно выделить государственные инспекции. Например, Министерство внутренних дел РФ осуществляет контроль и надзор в сфере безопасности дорожного движения через специально созданное структурное подразделение Государственную инспекцию безопасности дорожного движения.

Важно отметить, что в данной системе субъектов выстроена четкая и логическая подчиненность.

Д. Н. Бахрах называет три группы субъектов административного надзора:

1) «специализированные надзорные ведомства, главной задачей которых является систематический контроль за соблюдением специальных правил;

2) государственные инспекции и иные структурные подразделения, входящие в состав федеральных органов исполнительной власти;

3) разнообразные организационные структуры (ведомства, органы, структурные подразделения органов), которые осуществляют надзор наряду с другими видами деятельности»².

А. В. Мартынов, анализируя мнения ученых-юристов, приходит к выводу, что полицейский надзор как «вид административного надзора должен соотноситься как часть целого, то есть быть подвидом административного надзора»³.

¹ Как справедливо отмечает Д. Б. Алексеев: «в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, федеральные министерства и агентства в в установленной сфере деятельности». См.: Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 162.

² Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М. : Норма, 2007. С. 462.

³ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое расследование: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 140.

Таким образом, административный надзор по субъектам можно подразделить на следующие виды:

1) надзор, осуществляемый специализированными федеральными службами (Ростехнадзор, Россельхознадзор и т.п.);

2) надзор, осуществляемый государственными инспекциями, которые наделены надведомственными полномочиями (ГИБДД, ППС, Семеноводческая инспекция и т.д.);

3) административный надзор полиции (общий полицейский надзор и специальный - за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, за оборотом оружия и т.д.).

Л. Л. Попов выделяет следующие «организационные и правовые формы административный надзора:

а) административный надзор в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящиеся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например, правил пожарной безопасности;

б) административный надзор, осуществляемый в отношении определенного круга граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственность за сохранность и использование радиоактивных материалов;

в) административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы»¹.

¹ Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова, М. : Юрайт, 2016. С. 230.

К числу методов осуществления контрольной деятельности А. М. Мартынов относит: «наблюдение (мониторинг), проверку, ревизию, учет, лицензирование, сертификацию, регистрацию, аккредитацию и т.п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам»¹ (приказ и т.п.).

Государственный надзор осуществляется также и *на региональном уровне*. Д. Б. Алексеев подразделяет сферы надзорных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ на 2 группы:

1) *«собственные надзорные полномочия субъектов РФ, реализуемые по предметам исключительного ведения субъектов РФ, либо по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств соответствующего регионального бюджета;*

2) *делегированные надзорные полномочия, т.е. федеральные полномочия, осуществление которых передано субъектам РФ»*².

Ученый-юрист В.П. Беляев сформулировал следующие выводы относительно понятия административного надзора:

«а) административный надзор представляет собой особый вид исполнительно-распорядительной деятельности;

б) основными задачами административного надзора являются обеспечение законности, безопасности общества, государства, граждан, а также надлежащего качества продукции и услуг;

в) административный надзор находится в определенном отношении с надведомственным контролем, является его разновидностью;

¹ Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое расследование: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 75.

² Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. М., 2015. С. 169-170.

г) функция административного надзора возлагается на специальные органы исполнительной власти, наделенные определенными надведомственными полномочиями контрольного характера;

д) для административного надзора характерны особые методы и средства его осуществления»¹.

Прокурорский надзор.

Субъектами прокурорского надзора выступают органы прокуратуры. Основные направления надзорной деятельности прокуратуры РФ установлены частью 2 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»².

«При осуществлении возложенных на него соответствующих функций прокурор:

рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушениях 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 и др.»³.

В отношении надзора, например, частных субъектов Генеральная прокуратура РФ «формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года»⁴.

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: монография / науч. ред. А. В. Малько. М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 139.

² О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

³ Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. М. : ИНФРА-М [и др.], 2016. С. 556.

⁴ Пункт 7 статьи 9 Федерального закона О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля

К методам надзорной деятельности органов прокуратуры относятся: проведение проверок и ревизий, рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законодательства. Кроме того, органы прокуратуры осуществляют антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, региональных государственных органов, иных государственных органов и организаций, а также органов местного самоуправления.

По результатам проведения надзорных мероприятий в случаях нарушений законности органами прокуратуры принимаются **меры прокурорского реагирования:**

- «прокурор приносит *протест* на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации (Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления - на ближайшем заседании.);

- *представление об устранении нарушений закона* вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению;

- в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных)

(надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52. Ст. 6249.

объединений и иным лицам *предостережение о недопустимости нарушения закона*;

- прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит *мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении*»¹.

Осуществление органами прокуратуры прокурорского надзора имеет достаточно широкий спектр проблем. В частности, в связи с особой системой и ведением внутреннего статистического учета увеличивается нагрузка на работников прокуратуры в случаях отсутствия рассмотренных надзорных производств по конкретным направлениям.

Предмет конкретных видов административного надзора значительно уже, чем предмет прокурорского надзора, поскольку государственный орган осуществляющий административный надзор осуществляет надзор в конкретной сфере, в то время как органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью практически во всех сферах.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17января. 1992 г. № 2202-1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

3 Концепция развития государственной контрольной и надзорной деятельности и их совершенствование в свете проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

В научном сообществе неоднократно поднимался вопрос о реформе контрольно-надзорной деятельности.

Распоряжением Правительства РФ от 2 декабря 2017 г. № 2691-р в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД РФ) был внесен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и назначен официальным представителем Правительства РФ при рассмотрении палатами Федерального Собрания РФ указанного законопроекта – заместитель Министра экономического развития Российской Федерации Шипов Савва Витальевич¹.

5 декабря 2017 года в Государственную Думу РФ были внесен законопроект (регистрационный номер № 332053-7), пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и перечень актов федерального законодательства. Ответственным за прохождение законопроекта был назначен Комитет по контролю и Регламенту (Комитет ГД РФ)².

До принятия в I чтении ГД РФ законопроект состоял из 71 статьи, 7 глав и 4 приложений: перечень видов федерального государственного контроля (надзора), перечень видов регионального государственного контроля (надзора), перечень видов муниципального контроля и перечень видов деятельности с уведомительным порядком начала деятельности.

¹ О проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 дек. 2017 г. № 2691-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 50. Ст. 7656.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 января 2018 года № 3262-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 3. Ст. 504.

В качестве целей определялись «повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также снижение избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций»¹.

Анализируемый законопроект призван урегулировать отношения, «возникающие между гражданами и организациями, осуществляющими деятельность, в отношении которой установлены обязательные требования, и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, публично-правовыми компаниями и государственными корпорациями, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, иными органами и организациями»².

Часть 2 статьи 1 законопроекта выделяет отношения, которые должны регулироваться иными нормативно-правовыми актами.

Основные понятия, используемые в данном законопроекте, получили закрепление в статье 2. Однако стоит отметить, что разработчиками не разграничиваются такие понятия, как «контроль» и «надзор». Это влечет неясность их понимания и практического применения.

Кроме того, государственный контроль (надзор) подразделяется на федеральный и региональный. На наш взгляд, формулировки данных понятий утяжеляет понимание указанных терминов, поскольку они не только

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

содержат в себе разграничение видов государственного контроля (надзора), но и порядок организации и осуществления соответствующего государственного контроля (надзора), что влечет за собой дублирование норм.

Положительным моментом является закрепления таких понятий как «общественно значимый результат государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «положение о виде федерального государственного контроля (надзора), положение о лицензировании конкретного вида деятельности, положение о виде регионального государственного контроля (надзора) (далее - положение о виде государственного контроля (надзора), положение о виде муниципального контроля» и «уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

Часто употребляющийся в законопроекте термин «обязательные требования» сложен к восприятию и требует доработки. Например, перечисленные в определении данного термина нормативно-правовые акты, на наш взгляд, следует отнести к 4 статье данного законопроекта.

Следует доработать такие термины как «экспертные организации» и «индикаторы риска нарушения обязательных требований».

К сожалению, в ходе анализа указанного законопроекта невозможно выделить критерии или ознакомиться с определением понятия «добросовестного поведения».

Статьей 3 законопроекта закрепляются принципы организации и осуществления государственного контроля и надзора. «Принципы права – выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, закрепленные в нем закономерности

общественной жизни, а также качественные особенности правового регулирования общественных отношений»¹.

Как верно отмечает В. Н. Карташов, «от грамотного использования принципов права в большей степени зависят качество и эффективность правотворческой и правоприменительной, судебной и других разновидностей юридической практики»², поэтому принципы права должны быть четко и ясно сформулированы законодателем. На мой взгляд, Правительством РФ должно проработать перечень принципов, предложенных статьей 3 законопроекта, а именно, сократить их количество и выделить основные принципы, которые будут реально применимы и ясны для понимания правоприменителем.

Также первая глава законопроекта содержит в себе «полномочия и круг субъектов, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль (статьи 5, 6, 7 и 8), выделяет предмет (статья 9) и объекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (статья 10), уведомительный порядок осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (статья 11) и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность (статья 12)»³.

Глава 2 законопроекта посвящена организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Немаловажным являются и следующие организационные элементы:

¹ Баранов А. В. Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие : [для студентов юридического факультета всех форм обучения] / А. В. Баранов. Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. С. 128.

² Общая теория государства и права : академический курс : в 3 томах. Т. 2 / [Вопленко Н. Н., Гревцов Ю. И. и др.] ; отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Норма, 2010. С. 98.

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

- «оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в соответствии с которой органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля ежегодно в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, осуществляют подготовку и представление докладов о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности., а Уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти осуществляет подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля и обеспечивает его представление в Правительство Российской Федерации (статья 16);

- межведомственное взаимодействие для целей государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (статья 17);

- обобщение практики применения законодательства в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, т.е. систематическую деятельность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по анализу необходимой информации в целях формирования единообразной практики применения положений законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выявления типовых нарушений обязательных требований, которая должна осуществляться не реже одного раза в год, не позднее 1 апреля года, следующего за годом обобщения практики применения законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (статья 19);

- информационные ресурсы в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти¹ (статья 20);
- права и обязанности подконтрольных субъектов (статья 22);
- ограничения при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (статья 23)»².

Необходимо привести в соответствие содержание статей 2 и 14 законопроекта во избежание дублирования и различия норм указанных статей.

Глава 3 законопроекта «Система управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ содержит важные понятия. В соответствии со статьей 26 законопроекта:

- «под **риском** подразумевается вероятность наступления в результате несоблюдения гражданами и организациями обязательных требований событий, следствием которых могут стать потенциальные негативные последствия различной степени тяжести;

- под **категориями риска** понимается классификация объектов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом степени тяжести, частоты возникновения, трудности преодоления и возможности распространения потенциальных негативных последствий для охраняемых законом ценностей в результате несоблюдения гражданами и

¹ Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. №. 5. Ст. 547.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

³ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

организациями обязательных требований, а также с учетом оценки вероятности несоблюдения ими соответствующих обязательных требований;

- если при классификации объектов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не учитывается оценка вероятности несоблюдения гражданами и организациями обязательных требований, то объекту государственного контроля (надзора) и муниципального контроля присваивается **класс опасности**»¹.

Также статьей 27 законопроекта устанавливается «оценка риска при проведении плановых мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по одной из следующих моделей:

1) объектная модель оценки риска, предполагающая присвоение категории риска (класса опасности) производственным объектам;

2) субъектная модель оценки риска, предполагающая присвоение категории риска деятельности и действиям (бездействию) граждан и организаций, в том числе их структурных подразделений;

3) смешанная модель оценки риска, предполагающая присвоение категории риска (класса опасности) деятельности и действиям (бездействию) граждан и организаций, в том числе их структурных подразделений, и (или) производственным объектам, используемым гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности, и (или) результатам их деятельности, в том числе продукции (товарам), работам и услугам»².

В соответствии с частью 2 указанной статьи объектам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

присваиваются следующие категории риска (классы опасности):

- 1) чрезвычайно высокий риск (I класс опасности);
- 2) высокий риск (II класс опасности);
- 3) значительный риск (III класс опасности);
- 4) средний риск (IV класс опасности);
- 5) умеренный риск (V класс опасности);
- 6) низкий риск (VI класс опасности).

«Для всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля устанавливается от трех до шести категорий рисков (классов опасности)»¹.

Статьей 28 Правительство РФ предложило установить периодичность проведения плановых мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Однако, при формулировании части 3 указанной статьи составитель упустил значение термина «минимальная периодичность проведения плановых мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», при этом исходя из содержания части 4 той же статьи «максимальная периодичность не может предусматривать проведение указанных мероприятий чаще, чем один раз в три года»².

Глава 4 законопроекта «Мероприятия и действия по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю» предполагает закрепить контроль (надзор) в формах мероприятий и видах действий. В соответствии со статьей 30 государственный контроль (надзор) осуществляется в форме следующих мероприятий:

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

- 1) «проверка;
- 2) плановое (рейдовое) обследование;
- 3) мониторинг;
- 4) контрольная закупка;
- 5) постоянный государственный контроль (надзор)»¹.

Отдельные статьи (со статьи 31 по статью 35) указанной главы раскрывают содержание каждого мероприятия. Тем не менее, целесообразным была бы корректировка определения термина «контрольной закупки» и обязательное включение в это определение формулировки «проводится без предварительного уведомления гражданина и организации».

Данный законопроект содержит закрытый перечень видов действий по государственному контролю (надзору). Исходя из содержания статьи 36 указанного законопроекта к действиям по государственному контролю (надзору) относятся осмотр и досмотр, видеонаблюдение и фотофиксация, опрос, сбор и использование информации (отчетности), получение объяснений, инвентаризация, экспертиза, в том числе отбор проб (образцов) продукции, веществ и материалов, истребование документов (информации), изъятие (выемка) документов.

Отдельные статьи (со статьи 37 по статью 48, исключая содержание статьи 47) указанной главы раскрывают содержание каждого вида деятельности (указываются объекты государственного контроля (надзора), определение терминов, порядок проведения действий, субъекты государственного контроля (надзора), запреты, формы мероприятий, в рамках которых осуществляются отдельные действия).

Мероприятия и действия государственного контроля (надзора) взаимосвязаны. Без действий невозможно проведение мероприятий

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

государственного контроля (надзора). В соответствии с частью 2 статьи 36 в приказе о проведении проверки, задании на проведение планового (рейдового) обследования, задании на проведение мониторинга, приказе о проведении контрольной закупки, приказе об установлении постоянного государственного контроля (надзора) указываются все действия по государственному контролю (надзору), которые осуществляются в рамках соответствующего мероприятия государственного контроля (надзора), за исключением случаев проведения экспертизы, необходимость проведения которой выявлена при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Статьей 49 предлагается установить «меры, принимаемые в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: в случае выявления при проведении проверки (иного мероприятия государственного контроля (надзора) и муниципального контроля) нарушений гражданином, организацией обязательных требований должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившего проверку, иное мероприятие государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязано:

- 1) выдать или направить предписание гражданину, организации об устранении выявленных нарушений (в случае если нарушение не было устранено в ходе проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля);

- 2) принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и (или) направить материалы, связанные с нарушением обязательных требований, в уполномоченные органы для принятия мер в соответствии с их компетенцией;

- 3) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений,

их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда охраняемым законом ценностям, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) принять иные меры, предусмотренные федеральными законами, в том числе связанные с выдачей повторного предписания об устранении нарушения обязательных требований, приостановлением или прекращением (аннулированием) действия лицензии, аккредитации или иного документа разрешительного характера, запретом на совершение определенных действий или понуждением к их совершению, а равно принять меры по направлению информации о нарушении обязательных требований, осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля за соблюдением которых относится к компетенции иного органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствующий орган согласно его компетенции. При этом предлагается по каждому акту проверки (иному документу, завершающему мероприятие государственного контроля (надзора), муниципального контроля) в отношении конкретного гражданина или организации, в ходе проведения которого были выявлены нарушения обязательных требований, может выдано **не более одного предписания**, если иное не предусмотрено федеральным законом. По акту проверки (иному документу, завершающему мероприятие государственного контроля (надзора), муниципального контроля) в отношении производственного объекта, в ходе проведения которого были выявлены нарушения обязательных требований, **предписания выдаются каждому гражданину и (или) организации с учетом их ответственности за несоблюдение обязательных требований**»¹.

Статья 50 посвящена организации и проведению «мероприятий,

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

направленных на профилактику нарушений обязательных требований»¹ и содержит перечень соответствующих мероприятий.

Статья 51 содержит положения по организации и проведению «мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществляемых без непосредственного взаимодействия с гражданами, организациями»². В указанной статье отсутствует определение термина «недопущение возникновения конфликта интересов».

Следует отметить, что частью 2 статьи 51 предлагается закрепить открытый перечень оснований для проведения внеплановой проверки.

В связи со сложным и объемным содержанием проверки как мероприятия государственного контроля (надзора), Правительство РФ посвятило главу 5 законопроекта «организации и проведении проверок» и подразделяет проверки по следующим видам: плановая и внеплановая, документарная (камеральная) и выездная, устанавливает сроки проведения проверок, оформление результатов проверок и единый реестр проверок, оператором которого выступает Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Глава 6 указанного законопроекта посвящена обеспечению прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора. Так, статья 61 содержит перечень прав граждан при проведении в отношении них надзора или контроля.

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Статья 62 законопроекта призвана закрепить право на «обеспечение доступа к информации в области государственного контроля (надзора)»¹ в соответствии с такими нормативно-правовыми актами как Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

Важно отметить, что данный законопроект содержит не только материальные нормы, но и процессуальные (например, статья 65).

Следует проработать положения статьи 65 «Досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц»² - целесообразно ли сохранить положения указанной статьи с части 2 по 8 часть предложенных Правительством РФ? В данном случае необходимо применять положения Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Статьи 66, 67 и 68, посвященные ответственности субъектов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, содержат неточное понятие ответственности и не указывают формы ответственности.

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Статьей 69 предлагается закрепить закрытый перечень грубых нарушений «требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора)»¹, что должно привести к положительным последствиям.

Глава 7 законопроекта содержит переходные положения, в которых указываются нормативные правовые акты и отдельные их части, утрачивающие силу в случае принятия законопроекта.

12 марта 2019 года руководитель аппарата Правительства РФ Константин Чуйченко заявил, что «Правительство РФ планирует в ближайшее время представить для широкого обсуждения проект нового закона о контрольно-надзорной деятельности, который призван создать общие условия работы органов контроля и надзора в России.

Он отметил, что законопроект может стать базовым для подготовки целого кодекса норм контрольно-надзорной деятельности. По словам Чуйченко, до сих пор в стране каждый надзорный орган работает по своим отдельным правилам, а общего базового законодательства, регулирующего эту деятельность, пока нет.

«Сейчас мы работаем над общим законом об обязательных требованиях, которые будут предметом контрольно-надзорной деятельности. Этот закон будет содержать в себе понятия и признаки этих требований, систему нормативных актов, в которых они будут воплощены», - заявил он»².

Таким образом, очередной законопроект Правительства РФ, рассмотренный Государственной Думой РФ в 2 чтениях, не будет принят законодательным органом РФ. Вероятно, Правительством РФ будет

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

² Кабмин представит проект базового закона о контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] // ТАСС. Электрон. дан. [Б. м.], [б. и.]. URL: https://tass.ru/ekonomika/6208753?utm_source=smi2.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=gift (дата обращения: 12.03.2019)

представлен новый проект в виде Кодекса Российской Федерации о контрольно-надзорной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К организационно-правовым формам государственной контрольной и надзорной деятельности как важнейшим элементам механизма правовой охраны Конституции РФ следует относить: президентский контроль, парламентский контроль, судебный контроль, контроль института омбудсменов, внутренний контроль органов исполнительной власти, административный надзор, прокурорский надзор, контроль Центрального банка РФ.

При реализации парламентского контроля выявляются проблемы, связанные с осуществлением различных его форм. Так, законом установлена сложная процедура осуществления парламентского контроля, которая предполагает создание комиссии, рабочих групп для расследования отдельных фактов, разработку плана расследования, принятие регламента работы комиссии (если возникает такая необходимость), согласие обеих палат¹.

В современной России отсутствие специальных законов об институте омбудсменов, регулирующих их правовой статус, способствует злоупотреблению полномочиями указанными субъектами.

Осуществление органами прокуратуры прокурорского надзора имеет достаточно широкий спектр проблем. В частности, в связи с особой системой и ведением внутреннего статистического учета увеличивается нагрузка на работников прокуратуры в случаях отсутствия рассмотренных надзорных производств по конкретным направлениям.

В последнее время получает преобладающее значение риск-ориентированный подход, который также был предложен в законопроекте о

¹ Гааг Л. В. Парламентское расследование как форма парламентского контроля [Электронный ресурс] // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.]. Томск, 2016. Ч. 69. С. 28-30. Электрон. версия печат. публ. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. С.29-30.

государственном контроле (надзоре)¹. На наш взгляд, в целях исключения двойственного и декларативного толкования общепринятых понятий, соответствия принципам ясности и недвусмысленности правовой нормы в процессе ее правоприменения в законопроекте требуется уточнение таких правовых дефиниций, как «экспертные организации», «индикаторы риска нарушения обязательных требований» и «добросовестное поведение».

К положительным последствиям принятия федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», на наш взгляд, можно отнести осуществление единой государственной политики в данной сфере, установление общего порядка организации и деятельности, закрепление исчерпывающего перечня видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), а также видов деятельности с уведомительным порядком.

К числу отрицательных последствий относится рост коррупционной составляющей в сфере периодичности проведения плановых мероприятий государственного контроля (надзора). На наш взгляд, это может повлечь за собой снижение количества проверок в отношении объектов с «добросовестным поведением» и увеличения количества проверок по отношению к объектам злоупотребляющим правонарушениями и относящимся к категории «повышенного» риска.

С учетом вышеизложенного и исходя из Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 года, можно сделать вывод, о необходимости пересмотра нормативно-правовой базы, регламентирующей контрольно-надзорную деятельность. Данные мероприятия позволяют отменить недействующие нормативно-правовые акты, упорядочить нормативно-правовую базу и свести ее в едино для

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2018. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

устранения пробелов и в целях устранения повторяемости и разграничения полномочий по контролю и надзору между государственными органами и должностными лицами.

По нашему мнению, представленный законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не отвечает заявленным требованиям и дублирует положения действующего законодательства.

В настоящее время существует необходимость научного обсуждения вопроса о принятии кодифицированного нормативного акта, регулирующие вопросы разграничения содержания понятий «контроль» и «надзор», а также полномочий государственных органов и должностных лиц, осуществляющих государственное управление в указанной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
3. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) : ратифицирована Федеральным законом от 08 марта 2006 г. № 40-ФЗ с заявлением. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 26. – ст. 2780.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
5. Статьи Соглашения Международного Валютного Фонда (приняты 22 июля 1944 г., вступили в силу 27 дек.1945 г.). Рос. Федерация вступила в Международный валютный фонд путем принятия статей Соглашения Фонда и подписала их 1 июня 1992 года : постановление ВС РФ от 22 мая 1992 г. № 2815–1 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б–ки Том. гос. ун–та.
6. О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 5 февр. 2014 г. № 3–ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6. – Ст. 550.

7. О военном положении : федер. конст. закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
8. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
9. О Правительстве : федер. конст. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
10. О референдуме Российской Федерации : федер. конст. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
11. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конст. закон от 7 февр. 2011 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898.
12. О судебной системе Российской Федерации: федер. конст. закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
13. О чрезвычайном положении : федер. конст. закон от 30 мая 2001 г. № 1-ФКЗ : // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
14. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конст. закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
16. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

17. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 08 марта 2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
19. Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.
20. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.
21. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
22. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6249.
23. О мировых судьях в Российской Федерации : федер. закон от 17 дек. 1998 г. № 188-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.
24. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
25. О парламентском контроле : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
26. О пожарной безопасности : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.

27. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

28. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

29. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 03 июля 2016 г. № 236-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27. – Ст. 4169.

30. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

31. О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

32. О техническом регулировании : федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 52. – Ст. 5140.

33. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28. – Ст. 2790.

34. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.

35. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

36. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

37. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

38. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

39. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

40. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

41. Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг : федер. закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 24. – Ст. 3390.

42. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 19. – Ст. 2305.

43. Технический регламент на табачную продукцию : федер. закон от 22 дек. 2008 г. № 268-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6223.

44. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 16 авг. 2004 г. № 1082 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3538.

45. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.

46. О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере: указ Президента Рос. Федерации от 29 авг. 1997 г. № 950 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 35. – Ст. 4060.

47. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

48. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

49. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Рос. Федерации от 15 мая 2018 № 215 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 21. – Ст. 2981.

50. Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

51. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента Рос. Федерации от 1 сент. 2009 г. № 986 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.

52. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 8 июня 2004 г. № 729 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 24. – Ст. 2395.

53. Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30

января 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №. 5. – Ст. 547.

54. О проекте федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 дек. 2017 г. № 2691-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 50. – Ст. 7656.

55. Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации : постановление Совета Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации от 30 сент. 2015 г. № 355-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 40. – Ст. 5469.

56. О проекте федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : постановление Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 21 февр. 2018 г. № 3575-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 10. – Ст. 1445.

57. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 10 января 2018 года № 3262-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 3. – Ст. 504.

58. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февр. 2019 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

59. Протокол заседания Совета Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 12 дек. 2017 г. № 86 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

60. Протокол заседания Совета Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации от 9 апр. 2018 г. № 111 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

61. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федер. закона № 332053-7 (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации в I чтении 21 февр. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

62. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва от 7 окт. 1977 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617. – Утратил силу.

63. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 134-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2017. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та. – Утратил силу.

64. Агапов А. Б. Административное право : учебник для бакалавров : [для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция», специальностям «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность»] / А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 937 с.

65. Актуальные проблемы административного права и процесса : [учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» ; по научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс»] / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 494 с.

66. Алексеев Д. Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Алексеев. – М., 2015. – 240 с.

67. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : Учебник для студентов вузов по специальности «Правоведение» / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1997. – 679 с.
68. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : [б. и.], 1973. – 392 с.
69. Бабаев В. К. Презумпции в советском праве : учебное пособие / В. К. Бабаев. – Горький : [б. и.], 1974. – 122 с.
70. Баранов А. В. Теория государства и права в схемах и определениях : учебное пособие : [для студентов юридического факультета всех форм обучения] / А. В. Баранов. – Томский гос. ун-т. – Томск : Издательский Дом Томского государственного университета, 2014. – 137 с.
71. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Е. Ю. Бархатова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2015. – 272 с.
72. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник для вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция»] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 815 с.
73. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве: монография / В. П. Беляев, А. В. Малько. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 272 с.
74. Волович В. Ф. Стиль управления : (Учебное пособие) / В. Ф. Волович. – Томск : Издательство Томского университета, 1980. – 105 с.
75. Волович В. Ф. Теоретические и методологические проблемы государственного управления / В. Ф. Волович // Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы : Сборник научных трудов. Новосибирск, 1997. С. 5-10.
76. Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие / О. В. Воронин; под ред. Ю. К. Якимовича. – Томск : Изд-во НТЛ, 2008. – 428 с.

77. Гааг Л. В. Парламентское расследование как форма парламентского контроля [Электронный ресурс] // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.]. – Томск, 2016. – Ч. 69. – С. 28-30. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

78. Гааг Л. В. Судебный контроль в сфере государственного управления // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.] / под ред. В. Ф. Воловича. – Томск, 2000. – Ч. 4. – С. 128–136. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

79. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1987. – 175 с.

80. Государственное и муниципальное управление : Справочник / Н. А. Глазунова, М. Г. Анохин, Г. В. Атаманчук [и др.] . – М. : Магистр, 1997. – 496 с.

81. Государственный и общественный контроль в СССР / В. И. Туровцев [и др]; под ред. В. И. Туровцева. – М. : Наука, 1970. – 332 с.

82. Давид Р. Основные правовые системы современности / Рене Давид, Камилла Жоффре–Спинози ; [пер. с фр. В. А. Туманова]. – М. : Международные отношения, 2009. – 452 с.

83. Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления : учебник : [для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и специальностям 021100 «Юриспруденция», 023100 «Правоохранительная деятельность»] / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2006. - 509 с.

84. Завалунов А. З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти : дис...канд. юрид. наук / А. З. Завалунов. – М., 2009. – 182 с.

85. Кабмин представит проект базового закона о контрольно-надзорной деятельности [Электронный ресурс] // ТАСС. – Электрон. дан. –

[Б. м.], [б. и.] – URL:
https://tass.ru/ekonomika/6208753?utm_source=smi2.ru&utm_medium=referral&utm_campaign=gift (дата обращения: 12.03.2019)

86. Карпова Н. К. К вопросу о контрольно–надзорных полномочиях суда в сфере советского государственного управления / Н. К. Карпова. – Владивосток : Изд–во Дальневост. ун–та, 1983. – 94 с.

87. Конин Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата : [для вузов по юридическим направлениям и специальностям] / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – 3–е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 388 с.

88. Кононов П. И., Чепурных М. В. Административный судебный контроль в системе российского судопроизводства [Электронный ресурс] // КиберЛенинка. Вестник Вятского государственного университета. – Электрон. дан. – [Б. м.], [б. и.]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-sudebnyy-kontrol-v-sisteme-rossiyskogo-sudoproizvodstva> (дата обращения: 21.04.2018) .

89. Конституционное право : энцикл. словарь / С. А. Авакьян [и др.]. – М. : НОРМА : НОРМА–ИНФРА.М, 2001. – 675 с.

90. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 318 с.

91. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 277 с.

92. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование: Монография / А. В. Мартынов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 219 с.

93. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование: Монография / А. В. Мартынов. – М.: NOTA BENE, 2010. – 548 с.

94. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата : [по юридическим направлениям и специальностям, по направлению подготовки 021100 (030501) «Юриспруденция»] / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 395 с.

95. Нечаева Ж. В. Судебный конституционный контроль как элемент механизма реализации Конституции РФ // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.]. – Томск, 2008. – Ч. 40. – С. 85-86. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

96. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 томах. Т. 2 / [Вопленко Н. Н., Гревцов Ю. И. и др.] ; отв. ред. М. Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2010. – 802 с.

97. Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России [Электронный ресурс] // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2010. – № 3. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Попов Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2013. – 745 с.

99. Попов Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 318 с.

100. Права человека: История, теория и практика : учебное пособие / Б. Л. Назаров [и др.] ; отв. ред. Б. Л. Назаров. – М. : РУССЛИТ, 1995. – 304 с.

101. Российское законодательство X-XX веков : в 9 т. Т. 4 / О. И. Чистяков. – М. : Юрид. лит., 1986. – 511 с.

102. Россинский Б. В. Административное право : учебник : [для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов по направлению

подготовки 40.03.01 (030900) Юриспруденция, квалификация (степень) «бакалавр»] / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 5-е изд., пересмотр. – М. : ИНФРА-М [и др.], 2016. – 575 с.

103. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., [б. и.]. 1998. – 798 с.

104. Филимонов Ю. В. Судебный конституционный и судебный административный контроль в сфере законотворчества // Правовые проблемы укрепления российской государственности : [сб. ст.] . – Томск, 2017. – Ч. 73. – С. 86-87. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

105. Финансовое право: учебник / Н. И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2015. – 752 с.

106. Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания [Электронный ресурс] // История государства и права. – 2012. – № 24. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Чиркин В. Е. Государственное управление : Элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2001. – 318 с.

108. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2008. – 214 с.

109. Чиркин В. Е. Система государственного и муниципального управления : [учебник для вузов по специальности «Государственное и муниципальное управление»] / В. Е. Чиркин. – 5-е изд., пересм. – М. : НОРМА [и др.], 2017. – 431 с.

110. Чуб Н. В. Правовые формы осуществления контрольно-надзорной деятельности министерств как органов государственной власти России (из истории вопроса) // История государства и права. - 2012. - № 23. - С. 20-22.